



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°760-2023

De trece (13) de junio de dos mil veintitrés (2023)

EL DIRECTOR GENERAL
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURÍDICO**, sociedad civil de abogados debidamente inscrita al folio No. 25046574 de personas jurídicas del Registro Público de la República de Panamá, registrada ante la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia en base a lo dispuesto en el artículo 620 del Código Judicial, con teléfono (+507) 835-5814 y número de WhatsApp (+507) 6571-2200, con correo electrónico: mcastillo@monicacastillo.legal, cuyo Representante Legal es la Mgter. **MÓNICA I. CASTILLO ARJONA**, mujer, panameña, mayor de edad, casada, con cédula de identidad personal N° 8-704-2552, abogada en ejercicio, con idoneidad N° 5419; ambos con domicilio en Costa del Este, Ave. Centenario, PH Dream Plaza, Piso 10, lugar donde reciben notificaciones personales, en virtud del Poder Especial conferido por el señor **MAXIM JACOB BRANDWAJN POLER**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal número N-22-658, con correo electrónico: bmaxim@acadia-global.com, actuando en su condición de Representante Legal de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, sociedad anónima, inscrita al Folio 559900 de la Sección de Mercantil del Registro Público de Panamá, con domicilio en la Ciudad de Panamá, Corregimiento de Bella Vista, Avenida Aquilino de la Guardia, edificio P.H. Bicsa Financial Center, local 3207, teléfonos (+507) 833-9487 y (+507) 64581061, con fundamento en los Artículos 626 y 627; ha presentado Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° [2023-0-09-0-99-LP-008540](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**ADQUISICIÓN DE MATERIAL PETREO, PARA SER DISTRIBUIDOS A NIVEL NACIONAL PARA LA INSTALACIÓN DE PUENTES PARA EL PROGRESO. (REQ. DEO-33-2023).**”, con un precio de referencia de **DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE BALBOAS CON 34/100 CENTAVOS (B/.2,284,567.34).**

Que mediante la Resolución N°713-2023 de seis (6) de junio de dos mil veintitrés (2023), esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo presentada por la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURÍDICO**, en calidad de Apoderada Legal de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, así como ordenar la suspensión del Acto Público, toda vez que cumplían con las formalidades establecidas en los Artículos 153 y 154 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y a lo indicado en los Artículos 223 y 225 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

AS

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 18 de abril de 2023, se publicó el aviso de convocatoria del Acto Público, estableciendo como fecha para el Acto de Reunión Previa y Homologación el día 16 de mayo de 2023 y para el Acto de presentación y Apertura de Propuestas el día 9 de junio de 2023.

Que a través de la Adenda N°1, publicada y generada el día 30 de mayo de 2023, la Entidad Licitante posterga la fecha de presentación y Apertura de Propuestas fijándola para el día 15 de junio de 2023.

Que a raíz de las discrepancias surgidas en la estructuración de los requisitos del Pliego de Cargos, ha sido interpuesta y admitida la Acción de Reclamo que compele a esta Dirección a expresarse en el Fondo de lo pretendido. Todo lo anterior, es de conformidad con el registro de actuaciones del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que en su escrito, la Accionante solicita a este Despacho se ordenen medidas correctivas al Pliego de Cargos, en específico, sobre el contenido inherente al requisito correspondiente al Punto N°6 "Carta de Referencia Bancaria" modificado a través de la Adenda N°1 de 30 de mayo de 2023, manifestando que es necesario adicionar alternativamente el aporte de una Carta de Financiamiento por el mismo monto. Por lo que, en vías de dilucidar lo pretendido, esta Dirección se avoca al correspondiente análisis de Fondo, siendo que todos los hechos en que se fundamenta la Acción de Reclamo, constan publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público N° [2023-0-09-0-99-LP-008540](#), se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", regulado por el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N°153 de 8 de mayo de 2020.

Que en el recorrido procesal administrativo del expediente electrónico en cuestión, en base a la facultad que establece el numeral 12 del Artículo 15 estipulado en el Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, es competencia de este Despacho, determinar si la Entidad Licitante ha incurrido en un procedimiento alejado al ordenamiento jurídico en relación al Pliego de Cargos, que incida en la concurrencia de Propuestas. En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39, numeral 3 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Pliego de Cargos debe contener reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

Que al análisis del petitorio interpuesto, confrontado con el precio de referencia del Acto Público de siete (7) cifras bajas fijado en el aviso de convocatoria en B/. 2,284,567.34, es imperante señalar que la Ley de Contrataciones Públicas dispone la celebración del Foro denominado "Acto de Homologación" donde convergen frente a la Entidad

Licitante quienes aspiran a participar en los procedimientos de selección de contratista, cuyo monto sea superior a los ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00). Dicho esto, la Entidad Licitante no sólo se constituye en auspiciador de este evento, si no en el garante de absolver las consultas y observaciones de sus participantes, aplicando los Principios de Transparencia y Debido Proceso, ante los diversos matices que puedan incidir en la concurrencia justa y amplia de ofrecimientos que cumplan con las expectativas contractuales convocadas.

Que en este orden de ideas, el Foro previamente enunciado deberá concluir con un Acta en que las partes homologan los documentos finales manifestando la aceptación de todas las condiciones y los términos del Pliego de Cargos; en caso contrario, la Entidad Licitante adoptará de manera unilateral los aspectos requeridos en el Pliego de Cargos tomando en cuenta las discrepancias o planteamientos esbozados por los participantes en dicha Reunión.

Que al confrontar las observaciones realizadas por tres (3) de las empresas de un total de 6 (seis) participantes en el Acto de Homologación, efectuado el día 16 de mayo de 2023, como consta en la respectiva Acta publicada en el registro actuarial del Acto Público (Página 2 del documento contentivo), vemos que los cuestionamientos formulados por estas empresas a la Entidad Licitante, objetando la estructuración y contenido del requisito dispuesto en el Punto N°6 "Aportar carta de referencia bancaria de 6 cifras altas", se enfocaron en el siguiente contexto:

- **ACADIA GLOBAL CORP.:**

Possible Proponente o Interesado: **Acadia Global Corp**

Sección de referencia dentro del pliego: **Otros requisitos #6**

Pregunta 1: Aportar carta de referencia bancaria de 6 cifras medias o carta de intension de financiamiento emitida por una entidad financiera.

Respuesta: Unidad gestora indica que se mantiene tal cual está descrito el numeral 6 de otros requisitos tal como lo señala el pliego de cargo.

- **MASTERSON CONSTRUCTION, CORP.:**

Pregunta 4: ¿Si se presentara carta de referencia bancaria que indique que el proponente mantiene cuenta de ahorro o cuenta corriente o línea de crédito o facilidad de crédito por el monto de 6 cifras medias, cumpliría con los requisitos?

Respuesta: La unidad gestora mantiene el requisito de aportar carta de referencia bancaria de 6 cifras medias. Después que se mantenga en una cuenta ahorro o corriente, es válido.

*Se procederá a adjuntar modelo estandarizado de carta de referencia bancaria en la cual se especifica cuenta de ahorro o cuenta corriente.

- **INVERSIONES EMANUEL ARTURO.:**

Possible Proponente o Interesado: **Inversiones Emanuel Arturo**

Sección de referencia dentro del pliego: **Otros requisitos #6**

Pregunta 1: Se solicita adicionar en la carta de referencia bancaria que se agregue el producto de línea de crédito o plazo fijo.

Respuesta: Nos mantenemos con lo indicado anteriormente de cuenta de ahorro o cuenta corriente de 6 cifras medias.

Que la Unidad Gestora ratificó la redacción y elementos del requisito en mención, tras las observaciones exteriorizadas por parte de **INVERSIONES EMANUEL ARTURO** y **MASTERSON CONSTRUCTION, CORP.**, encaminadas en solicitar se incluyera a la Línea de Crédito, como parte de los productos a través de los cuales pudiera sustentarse la Carta de Referencia Bancaria. Por otro, la Unidad Gestora mantiene la redacción del requisito en mención, ante la inquietud de incluir la Carta de Intención de Financiamiento por parte de una Entidad Financiera, manifestada por la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**

Que al análisis de las piezas procesales, del registro actuarial del Acto Público que nos ocupa, se evidencia que la Entidad Licitante publica el día 18 de mayo de 2023 el documento adjunto intitulado “MODELOS ESTANDARIZADOS DEL DOCUMENTO DE PLIEGO DE CARGOS” (sic), en el cual incorpora un modelo de Certificación de Referencia Bancaria que solicita, entre otros datos, que el Banco o Institución Crediticia que emita dicho documento haga constar que el Proponente ha sido su cliente dando opción a que la cuenta a ser certificada provenga de cuenta de ahorro, corriente, línea de crédito o facilidades de crédito de 6 cifras medias.

Que la Entidad Licitante procede a modificar el Pliego de Cargos Electrónico, variando en 6 cifras altas el requerimiento de cifras solicitadas en la Carta de Referencia Bancaria, a través de la adenda N° 1 y mantiene, en el Pliego de Cargos consolidado publicado el 30 de mayo de 2023, el aludido formulario de referencia bancaria (Ver modelo adjunto en la página 14 del archivo en mención), detallando los productos bancarios o crediticios que se detallan en el párrafo anterior.

Que si bien en el Acto de Homologación, la Unidad Gestora de la Entidad Licitante se compromete al detalle de los productos cuenta de ahorro o corriente a reflejarse en el formulario publicado el 18 de mayo de 2023; consta en el Acto Público, la reiteración el 30 de mayo de 2023, a través del Pliego de Cargos consolidado, del formato de la Certificación Bancaria a ser aportada con la misma descripción que incluye a la Línea de Crédito como alternativa de sustentación de las cifras solicitadas previamente. En este sentido, las respuestas brindadas por la Entidad Licitante, en el Acto de Homologación, confrontadas con la forma en que fue estructurado el requisito de plantilla electrónica y el modelo de Carta Bancaria que no ha sido incorporado en el contexto visible del requisito objetado, origina un estado de incertidumbre interpretativa por la discrecionalidad en la elección por parte de los Proponentes del (os) producto(s) bancario(s), que diera(n) soporte al documento exigido “Aportar carta de referencia bancaria de 6 cifras altas”, por el sentido amplio y abierto para la emisión de dicha Certificación, dada la carencia de elementos descriptivos en el requisito de la Plantilla electrónica.

Que en este estado de cosas, si bien en el Acto de Homologación no se llegó a un consenso con la mayoría de los participantes de dicho Foro, en realizar cambios al Pliego de Cargos, concernientes al tipo de cartera que sustentara la emisión de la Certificación o Referencia Bancaria, lo que no obligaría a la Entidad Licitante a acogerse a las recomendaciones efectuadas en el Acto de Reunión Previa y Homologación; no podemos soslayar que la Dirección General de Contrataciones Públicas dejó por sentada su preocupación ante la limitación y restricción de la emisión de la Certificación Bancaria que sólo provenga de cuenta de ahorro o corriente.

Que la Entidad Licitante expresa taxativamente que procedería a realizar los cambios, aplicando las recomendaciones brindadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas, ampliando los productos de la Carta de Referencia Bancaria (Cfr. Página 3 del Acta de Homologación examinada). No obstante, dichas medidas no fueron incorporadas en la adenda N°1 del 30 de mayo de 2023 que incurrió en cambios a los requisitos inherentes al Punto N°6 sobre la Carta de Referencia Bancaria y Punto N°7 con respecto a las referencias comerciales del Sector Público o Privado.

Que en ejercicio de nuestro rol fiscalizador, advertimos que el ajuste efectuado al Punto N°7 de la Sección de “Otros Requisitos”, requiriendo que las dos (2) referencias comerciales posean montos similares al precio de referencia del acto público, genera

limitantes de participación a aquellos Proponentes que posean la experiencia y experticia, que guarde relación con el objeto contractual de servicios prestados en los últimos 5 años, provenientes de actividades de cuantía menor al precio de referencia del Acto Público en examen.

Que siendo el monto contractual del Acto Público en siete (7) cifras bajas, y dado el alcance del suministro del material pétreo, que debe ser entregado y acarreado por el proveedor al patio de la correspondiente Dirección Provincial (Ver Renglones de las Especificaciones Técnicas), estima esta Dirección que la Entidad Licitante debe tomar medidas correctivas que amplíen el marco de concurrencia de Propuestas que demuestren tener el valor empírico a ser reflejado en las dos (2) referencias comerciales, sean estas del Sector Público o Privado.

Que por otra parte, ante los reparos señalados en el libelo de la Acción de Reclamo sobre la inclusión de una Carta de Financiamiento, es propicio manifestar que la Entidad Licitante posee la potestad de solicitar o no este tipo de instrumento crediticio, emitido por Entidades Bancarias o Financieras debidamente reguladas, como un requisito adicional en la sección de "Otros Requisitos" de la plantilla electrónica. En este sentido, le corresponde al Ente Contratante estimar su inclusión o no en el Pliego de Cargos.

Que es criterio concurrente de esta Dirección, que los Pliegos de Cargos deben constituirse en el medio eficaz que permita a los Proponentes estructurar sus ofertas, de forma clara y expedita, y que los requisitos exigidos por la Entidad Licitante tengan como finalidad llenar las diferentes expectativas contractuales futuras o enmarquen las falencias en la designación de las obligaciones o responsabilidades inherentes a la participación de todo tipo de Proponente como persona natural o jurídica, o bien concurriendo usando la figura de Consorcio o Asociación Accidental.

Que es facultad de la Entidad Licitante determinar el contenido del Pliego de Cargos en base a sus necesidades, por ser esta el ente gestor del Acto Público y para lo cual posee autonomía al momento de confeccionar el Pliego de Cargos; no obstante, debemos señalar que esta autonomía no es absoluta, sino que posee limitantes y está condicionada al cumplimiento de las formalidades y exigencias que establece la Ley de Contrataciones Públicas.

Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Pliego de Cargos Electrónico, el Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, estima esta Dirección que lo procedente es **ORDENAR** a la Entidad Licitante la **APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS** al Acto Público N° [2023-0-09-0-99-LP-008540](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: **"ADQUISICIÓN DE MATERIAL PETREO, PARA SER DISTRIBUIDOS A NIVEL NACIONAL PARA LA INSTALACIÓN DE PUENTES PARA EL PROGRESO. (REQ. DEO-33-2023)."**, con un precio de referencia de **DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE BALBOAS CON 34/100 CENTAVOS (B/.2,284,567.34)**; en específico, en los requisitos de la plantilla electrónica, correspondientes al Punto N° 6 sobre la Carta de Referencia Bancaria y Punto N°7 con respecto a las referencias comerciales del Sector Público o Privado, de la Sección de Otros Requisitos del Acto Público objetado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución y acorde a los criterios esbozados en párrafos superiores.

Que en mérito de las consideraciones antes expuestas, el Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas,

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la **SUSPENSIÓN** del Acto Público N° [2023-0-09-0-99-LP-008540](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**ADQUISICIÓN DE MATERIAL PETREO, PARA SER DISTRIBUIDOS A NIVEL NACIONAL PARA LA INSTALACIÓN DE PUENTES PARA EL PROGRESO. (REQ. DEO-33-2023).**”, con un precio de referencia de **DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE BALBOAS CON 34/100 CENTAVOS (B/.2,284,567.34).**

SEGUNDO: ORDENAR la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Acto Público N° [2023-0-09-0-99-LP-008540](#), en específico, en los requisitos de la plantilla electrónica, correspondientes al Punto N° 6 sobre la Carta de Referencia Bancaria y Punto N°7 con respecto a las referencias comerciales del Sector Público o Privado, de la Sección de Otros Requisitos del Acto Público objetado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución y acorde a los criterios esbozados en párrafos superiores.

TERCERO: ORDENAR el archivo del Expediente de la Acción de Reclamo presentada por la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURÍDICO**, en calidad de Apoderada Legal de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**

CUARTO: ADVERTIR que la presente Resolución es de única instancia y no admite recurso alguno, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 155 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N°153 de 2020.

QUINTO: PUBLICAR la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

Dada en la Ciudad de Panamá, a los trece (13) días del mes de junio de dos mil veintitrés (2023).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/pkk
✓ S P PKK

Exp. 23304