

## DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

## **RESOLUCIÓN Nº DS-DF-1339-2023**

De veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

# EL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En uso de sus facultades legales;

## **CONSIDERANDO:**

Que el Licenciado HÉCTOR RODRÍGUEZ UREÑA, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N°9-139-763, abogado en ejercicio, con domicilio en Pueblo Nuevo, Vía Fernández de Córdoba, lote 1426-A, contiguo a la Escuela Francisco Arias Paredes, lugar donde recibe notificaciones, en virtud del Poder Especial otorgado por **DEMETRIO DUCLIAS DIEZ**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N°8-505-617, Ingeniero de profesión, vecino de esta Ciudad, en su condición de Representante Legal de la empresa CATCO BYB CORP., sociedad anónima debidamente constituida conforme a las Leyes de la República de Panamá e inscrita bajo folio 155677208 (S) de la Sección Mercantil del Registro Público desde el martes 19 de marzo de 2019, con domicilio en el Corregimiento de Juan Díaz, urbanización Costa del Este, calle Boulevard, Edificio Financial Park, Local 25-D; ha presentado Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° 2023-0-04-0-08-LV-013697, convocado por el MINISTERIO DE GOBIERNO, bajo la descripción "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL EDIFICIO DE RESOCIALIZACIÓN EN EL COMPLEJO PENITENCIARIO LA JOYA EN EL CORREGIMIENTO DE PACORA", con un precio de referencia de UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 59/100 CENTAVOS (B/.1,738,487.59).

Que mediante la Resolución N° DS-DF-1298-2023 de veintidós (22) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo presentada por la Licenciado **HÉCTOR RODRÍGUEZ UREÑA** en calidad de Apoderado Especial de la empresa **CATCO BYB CORP.**, de generales que anteceden, así como ordenar la suspensión del Acto Público, toda vez que cumplía 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 el Artículo 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.

# ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el Aviso de Convocatoria del Acto Público, se publicó el día 21 de julio de 2023, estableciéndose la modalidad de adjudicación como "Global" y fijándose como fecha del Acto de Reunión Previa y Homologación el día 25 de agosto de 2023; así como para la presentación y Apertura de Propuestas el día 28 de septiembre de 2023. Constan publicadas las adendas N°1, 2, 3, 4, 5 y 6.

Que a raíz de la convocatoria del presente Acto Público, y las objeciones expresadas sobre las reglas de participación y los requisitos del Pliego de Cargos,

15

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, el Accionante solicita que esta Dirección ordene eliminar los puntos 1 y 3, así como modificar el punto 5, todos de la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos del Acto Público y se apliquen medidas correctivas. 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° 2023-0-04-0-08-LV-013697, se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación por Mejor Valor", regulado por el Artículo 59 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 y las disposiciones reglamentarias del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan la Acción de Reclamo, resulta oportuno indicar que, en base a lo establecido en el numeral 12 del artículo 15 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, corresponde a esta Dirección efectuar un análisis del Acto Público citado, a efectos de determinar si se ha incurrido en un acto u omisión ilegal o arbitrario durante el proceso de selección de contratista (procedimiento), por parte de la Entidad Licitante, que resulte contrario al Texto Único citado y al Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Que en primera instancia, esta Dirección estima oportuna dejar por sentado 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 a efectos del análisis en que nos avocamos, y lo manifestado por el Accionante, es pertinente indicar que, en el Acta de Reunión Previa y Homologación, de los interesados concurrentes, para exteriorizar sus observaciones e inquietudes las empresas LCC INGENIERIA, S.A., CATCO BYB utilizaron el Foro en mención cuestionando aspectos concernientes a los Capítulos II y IV sin objetar las especificaciones técnicas del Capítulo III. Mientras que el participante EMPRESA PASS, S.A., la cual esbozó sus apreciaciones sobre las especificaciones técnicas, obtuvo las aclaraciones pertinentes por parte de la Entidad Licitante sobre el componente técnico del Pliego de Cargos. (Adicionalmente LCC INGENIERIA, S.A., solicitó extensión de tiempo en la entrega de la Propuesta de 15 días hábiles).

Que al revisar los señalamientos del Accionante, sobre la exigencia del requisito de la presentación de los Estados Financieros del Punto N° 12 de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico (punto 11.26 del Pliego de Cargos Consolidado, publicado el 15 de septiembre de 2023), vemos que la Entidad





Licitante ha dispuesto que en caso de que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, este requisito "aplica a todos los miembros del Consorcio".

Que lo anterior evidentemente es contrario al espíritu normativo, instituido en el Artículo 5 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 su letra reza así:

"...En los casos en que los proponentes participen utilizando la figura jurídica de consorcio o asociación accidental, las empresas que lo conforman deberán aportar todos los requisitos obligatorios comunes establecidos en la plantilla electrónica del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra"; sin embargo, para el cumplimiento de los demás requisitos, cualquiera de las empresas que conforman el consorcio o asociación accidental podrá aportar estos documentos, sin que esto conlleve la descalificación del proponente.

(Negrita y cursiva nuestra)

Que ante lo evidenciado, es notorio que para el cumplimiento de los requisitos de la Sección de los "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos, establecidos por la Entidad Licitante; cualquiera de los integrantes del consorcio o asociación accidental del Proponente, que aporte su ofrecimiento bajo la figura en referencia podrá cumplir con dichas exigencias de la plantilla electrónica. Dicho esto, lo procedente es que la Entidad Licitante adopte las medidas correctivas para eliminar esta limitante y reajustar su redacción acorde a la norma.

Que en nuestro examen fiscalizador se advierte que en el Punto N°6 "Certificación de equipo apropiado" de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico (punto 11.20 del Pliego de Cargos Consolidado, publicado el 15 de septiembre de 2023), el documento en mención deberá estar "refrendada" por la persona natural o por el Representante Legal o Apoderado de la persona jurídica o consorcio o asociación accidental. En este sentido, el término no es claro y podría interpretarse subjetivamente por lo que se recomienda reemplazar el término por "firmada" lo que traería certeza al documento solicitado y por ende a la Propuesta.

Que el Accionante opina que es una omisión, que en la plantilla electrónica, no sean considerados los formularios de: índice de liquidez e índice de endeudamiento, aspectos a ponderarse dentro de la capacidad financiera del Proponente. Dado esto, es de suma importancia recalcar la diferencia entre requisitos de obligatorio cumplimiento y aquellos que son de materia inherente a la Metodología y Criterios de Ponderación.

Que es responsabilidad de la Entidad Licitante identificar los requisitos obligatorios de los ponderables, toda vez que estos últimos no son susceptibles de ser subsanados (Cfr. Artículo 98 del Texto Único aplicable). No obstante, la Entidad posee la facultad de estructurar el Pliego de Cargos, haciendo la distinción de las reglas participativas para el cumplimiento de los requisitos obligatorios, para la fase de verificación, de los aspectos concernientes a la etapa ponderativa. Por lo que, congruentemente con lo expresado, se confirma lo actuado por la Entidad Licitante.

Que al análisis del requerimiento del Cronograma de Actividades, en función de visualizar los elementos que lo integran en función de la forma de cumplimiento en fondo y forma, el Punto N°13 de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico (punto 11.27 del Pliego de Cargos Consolidado, publicado el 15 de septiembre de 2023), dispone lo siguiente:

15

#### 13 Cronograma de actividades

El proponente debe presentar cronograma de actividades (en dispositivo de almacenamiento USB o CD, en sobre cerrado debidamente identificado) en Microsoft Project, el cual deberá indicar el tiempo de ejecución de las diferentes tareas de la Supervisión Integral, Inspección y Control de Obra, las cuales deben estar acorde con lo indicado en el Alcance (ver Capítulo III, de Especificaciones Técnicas de este pliego de cargos). Se puede utilizar el modelo GANTT, indicando las rutas críticas para la ejecución de las actividades y considerará como mínimo la siguiente información: Estructura Detallada de Trabajo, Lista de Actividades, Secuencia de Actividades, Diagrama de GANTT (con la ruta crítica del proyecto), Diagrama de HITOS.

Que al corroborar lo indicado por el Accionante, sobre la petición a los Proponentes de presentar el Cronograma de Actividades en dispositivo de almacenamiento USB o CD, ciertamente este no compagina con la forma en que los Proponentes deben cumplir con la presentación electrónica de sus ofrecimientos, al alojar los archivos documentales y sus componentes en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Que el requisito en mención, exige que el tiempo de ejecución de las diferentes tareas de la Supervisión Integral, Inspección y Control de Obra, sean acordes con el alcance del trabajo de las Especificaciones Técnicas del Capítulo III.

Que a la revisión del apartado "C" vemos que la Entidad Licitante ha desglosado el trabajo a efectuarse en tres grandes etapas en el desarrollo del proyecto: a. Estudios preliminares, Diseño y Confección de planos. b. Construcción del Proyecto y c. Suministro de equipo que incluye la capacitación del personal de la DGSP en todos los sistemas y equipos que lo requieran. En este sentido, se le exige a la empresa Contratista, entre otros aspectos, que presente el Cronograma de las diferentes etapas del proyecto, su orden de prelación y fechas de entrega.

Que la presentación del Cronograma de Actividades en USB o CD, bien puede ser suplida en la etapa contractual, sin perjuicio que la Entidad Licitante exija el aporte del mismo a los Proponentes de forma documental en archivo permitiendo su incorporación en la Propuesta Electrónica respectiva. Sobre este aspecto, la Entidad Licitante procederá a tomar las medidas correctivas para eliminar la petición a los Proponentes de presentar este Cronograma fuera de la oferta alojada en el registro del Acto Público.

Que en cuanto a la secuencia numérica, a la vista de la publicación del Pliego de Cargos consolidado con fecha de 15 de septiembre, que debe integrar todas las modificaciones incurridas por las adendas generadas en el Acto Público, la Entidad Licitante podrá examinar lo aducido por el Accionante y tomar las medidas correctivas de ser el caso.

Que los aspectos ponderables del Cronograma, son definidos por la Entidad Licitante sin perjuicio de la presentación del documento en mención, acorde a lo exigido en el Pliego de Cargos electrónico, para el cumplimiento de lo estipulado en el requisito de obligatorio cumplimiento.

Que ante los reparos del Accionante, a que sea solicitada la copia simple de la idoneidad con vencimiento no mayor a tres (3) meses de la fecha del Acto Público, para los profesionales que conforman el personal clave idóneo, como componente ponderable; es de nuestra consideración, que indistintamente esta no sea requerida como aspecto de obligatorio cumplimiento en la plantilla electrónica, la Entidad Licitante posee la potestad de incorporarlo dentro de los documentos ponderables. De lo dicho, no consta compromiso, en el Acta de Homologación, en que este criterio

15

fuera a ser modificado por la Entidad Licitante. (Ver página 3 del documento de marras).

Que los documentos solicitados en los Criterios de Evaluación, referentes a la existencia de domicilio y la presentación de la estructura organizacional del Proponente y los profesionales a cargo de la gerencia, ha sido establecido por la Entidad Licitante como responsables de distinguir los requisitos obligatorios de los ponderables. En este sentido, nos reiteramos en lo preceptuado en la norma Ut Supra.

Que si bien para la Carta de Compromiso del Profesional del Proyecto, requisito exigido en el Punto N°7 de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico (punto 11.21 del Pliego de Cargos Consolidado, publicado el 15 de septiembre de 2023), permite la presentación de este documento compromisorio hacia la Entidad Licitante, este establece una excepción exigiendo que el Director del Proyecto y el Ingeniero Superintendente de obra formen parte de la planilla permanente del Proponente.

Que en comprensión de la necesidad de la Entidad Licitante, de asegurar la participación de los profesionales idóneos que desempeñen funciones sensitivas en el desarrollo y ejecución de la obra encomendada; debemos señalar que imponer la permanencia del personal deviene en obligaciones laborales que no corresponde imponer a los Proponentes. Dado esto, el marco de garantías en la consecución del objeto contractual deviene de la responsabilidad primigenia del Proponente de aportar el personal clave con las características y experticia solicitadas, y en el caso del Contratista que en todo momento velará por cumplir a cabalidad la obra convocada. Que en vista de lo anterior, la Entidad Licitante procederá al análisis respectivo y las medidas correctivas que den a lugar.

Que los departamentos o direcciones de compras institucionales, como enlaces entre la Dirección General de Contrataciones Públicas y las Entidades Públicas contratantes, serán responsables por el cumplimiento de las políticas, los lineamientos y las directrices que sean establecidos por esta Dirección y por la ejecución de todos los procedimientos de contrataciones públicas objeto de esta Ley.

Que una vez analizados todos los hechos expuestos por el Accionante, confrontados con las actuaciones publicadas en el Pliego de Cargos del presente Acto Público, lo expuesto en la presente Resolución, y lo dispuesto en el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020 que lo reglamenta, estima esta Dirección que lo procedente es ORDENAR a la Entidad Licitante la APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS al Pliego de Cargos del Acto Público Nº 2023-0-04-0-08-LV-013697, convocado por el MINISTERIO DE GOBIERNO, bajo la descripción "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL EDIFICIO DE RESOCIALIZACIÓN EN EL COMPLEJO PENITENCIARIO LA JOYA EN EL CORREGIMIENTO DE PACORA", con un precio de referencia de UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 59/100 CENTAVOS (B/.1,738,487.59); en específico sobre el Punto N°6 "Certificación de equipo apropiado", Punto N°7 "Carta de Compromiso del Profesional del Proyecto", Punto N° 12 "Estados Financieros" y Punto N°13 "Cronograma de Actividades", todos de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico y realizar los ajustes pertinentes de los aspectos correspondientes en el Pliego de Cargos consolidado, conforme a la parte motiva



RESOLUCIÓN N° DS-DF-1339-2023 De veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023) Página 6 de 6

de la presente Resolución. Todo lo anterior, 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° 2023-0-04-0-08-LV-013697, convocado por el MINISTERIO DE GOBIERNO, bajo la descripción "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL EDIFICIO DE RESOCIALIZACIÓN EN EL COMPLEJO PENITENCIARIO LA JOYA EN EL CORREGIMIENTO DE PACORA", con un precio de referencia de UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 59/100 CENTAVOS (B/.1,738,487.59).

<u>SEGUNDO</u>: ORDENAR a la Entidad Licitante la aplicación de medidas correcticas al Pliego de Cargos del Acto Público en específico sobre el Punto N°6 "Certificación de equipo apropiado", Punto N°7 "Carta de Compromiso del Profesional del Proyecto", Punto N° 12 "Estados Financieros" y Punto N°13 "Cronograma de Actividades", todos de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico y realizar los ajustes pertinentes de los aspectos correspondientes en el Pliego de Cargos consolidado, conforme a la parte motiva de la presente Resolución. Todo lo anterior, acorde a los criterios esbozados en párrafos superiores.

<u>TERCERO</u>: ORDENAR el archivo del Expediente de la Acción de Reclamo presentada por la Licenciada HÉCTOR RODRÍGUEZ UREÑA en calidad de Apoderada Especial de la empresa CATCO BYB CORP., dentro del Acto Público.

<u>CUARTO:</u> 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 veintinueve (29) días del mes de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,** 

RAPHAEL A. FUENTES G. DIRECTOR GENERAL

Exp. 23588