



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N° DS-DF-1458-2023

De veintiséis (26) de octubre 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 de abogados **MORGAN & MORGAN LEGAL**, con domicilio en el piso 23 del P.H. MMG TOWER, ubicado en la avenida Paseo del Mar, urbanización Costa del Este, corregimiento de Juan Díaz, distrito y provincia de Panamá, República de Panamá, actuando en su condición de Apoderados Legales de la empresa **STRABAG AG**, sociedad anónima constituida y existente de conformidad con las leyes de Austria, con número de registro FN 61689w, en virtud del Poder Especial conferido por sus Representantes Legales, los señores **WOLFGANG ZECHMEISTER**, varón, de nacionalidad austriaca, mayor de edad, con Pasaporte No. U4590994 y **FELIX KOSELLECK**, varón, de nacionalidad austriaca, mayor de edad, con Pasaporte No.C4VWYT66J; ha presentado el día 12 de octubre de 2023, Acción de Reclamo contra el Informe de la Comisión Evaluadora publicado dentro del Acto Público N° [2023-0-09-0-99-AP-008446](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**LICITACIÓN DEL PROYECTO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DENOMINADO “REHABILITACIÓN, MEJORA Y MANTENIMIENTO POR ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE LA CARRETERA PANAMERICANA ESTE”**”, con un valor de referencia semestral de **CUARENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.46,660,645.00)** y con un valor de inversión inicial de **TRESCIENTOS SETENTA MILLONES DE BALBOAS (B/.370,000,000.00)**.

Que en el registro electrónico del Acto Público, consta publicada una segunda Acción de Reclamo contra el Informe Parcial de la Comisión Evaluadora publicado el día 25 de septiembre de 2023, dentro del Acto Público N° [2023-0-09-0-99-AP-008446](#), presentada por la firma de abogados **MORGAN & MORGAN LEGAL**, con domicilio en el piso 23 del P.H. MMG TOWER, ubicado en la avenida Paseo del Mar, urbanización Costa del Este, corregimiento de Juan Díaz, distrito y provincia de Panamá, República de Panamá, actuando en su condición de Apoderados Legales de la empresa **STRABAG AG**, sociedad anónima constituida y existente de conformidad con las leyes de Austria, con número de registro FN 61689w, en virtud del Poder Especial conferido por sus Representantes Legales, los señores **WOLFGANG ZECHMEISTER**, varón, de nacionalidad austriaca, mayor de edad, con Pasaporte No. U4590994 y **FELIX KOSELLECK**, varón, de nacionalidad austriaca, mayor de edad, con Pasaporte No.C4VWYT66J.

Que mediante Resoluciones N° DS-DF-1414-2023 y N° DS-DF-1415-2023, ambas de fecha 16 de octubre de 2023, esta Dirección resolvió admitir las Acciones de Reclamo presentadas por el proponente **STRABAG AG**, así como ordenar la

AS

suspensión del Acto Público, toda vez que cumplen 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 226 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020.

Que dada la presentación de dos Acciones de Reclamo contra el citado Acto Público, esta Dirección, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 230 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, aplicable de forma supletoria a los procesos de Licitación de Asociaciones Público Privadas, procede con la acumulación de los expedientes que contienen dichas Acciones de Reclamo, por lo que se resolverán a través de esta única resolución de fondo.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 26 de mayo de 2022, la entidad pública contratante publicó en el registro electrónico del Ente Rector dentro del apartado "Accesos Directos" del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el registro de la convocatoria a Precalificación N°PRE-001-009-2022-RAPP-PA y el Pliego de Cargos Base de la Precalificación.

Que en el expediente electrónico de la licitación, consta publicada el Acta de la Reunión de Homologación llevada a cabo el día 6 de junio de 2022 así como la lista de participantes y los cuadros de respuestas a las consultas e interrogantes planteadas en dicha reunión.

Que en el registro de actuaciones de la entidad pública contratante, constan publicadas las Adendas N°1, N°2, N°3, N°4 y N°5, así como el Pliego de Cargos Consolidado.

Que el día 19 de septiembre de 2022, la entidad pública contratante publicó el acta de apertura de propuestas de la precalificación, en la cual consta que concurrieron las siguientes empresas:

NO.	EMPRESA	OBSERVACIONES
1.	IC ICTAS INSAAT SANAYI VE TICARET A.S.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
2.	INTERVIAL CHILE S.A.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
3.	PROMOTORA Y DESARROLLADORA MEXICANA DE INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
4.	CONTROLADORA DE OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA, S.A. DE C.V.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
5.	CONSORCIO CRCCII-CCECC (CRCC INTERNATIONAL INVESTMENT CO, LTD (CRCCII) Y CHINA CIVIL ENGINEERING CONSTRUCTION CORPORATION (CCECC).	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
6.	STRABAG AG	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
7.	CONSORCIO PAES (CARIBBEAN BASIN CONSTRUCTION CORPORATION, LTD, CONSORCIO REMIX, S.A., CTL INGENIERÍA, S.A.)	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
8.	CONSORCIO CPA CONSORCIO (CONSTRUCTORA MECO, S.A. Y CONSTRUCTORA MECO, PANAMA, S.A.)	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
9.	CONSORCIO LA GRAN VÍA PANAMERICANA (SHANDONG HI - SPEED GROUP CO., LTD Y CHINA CAMC ENGINEERING CO., LTD. PANAMA BRANCH)	DOCUMENTACIÓN COMPLETA

10.	CONSORCIO APP LAS GARZAS – YAVIZA (MOTA – ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A. (SUCURSAL PANAMÁ) Y MOTA-ENGIL MEXICO, SOCIEDAD ANONIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE)	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
11.	CONSORCIO REHABILITACIÓN DE LA PANAMERICA ESTE (GAMI INGENIERÍA E INSTALACIONES, S.A., DE C.V. (SUCURSAL PANAMÁ) Y CENTROEQUIPOS, S.A.)	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
12.	CONSTRUCCIONES EL CÓNDO S.A.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
13.	CONSORCIO PANAMERICANA ESTE (SUCURSAL DE OBRASCON HUARTE LAIN, S.A. (OHLA) Y COINTER CHILE, S.A.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
14.	CONSORCIO API MOVILIDAD S.A. IMESAPI, S.A. E INVERSIONES FJ, S.A (API MOVILIDAD, S.A., IMESAPI, S.A. E INVERSIONES FJ, S.A.)	DOCUMENTACIÓN COMPLETA
15.	CHINA HARBOUR ENGINEERING COMPANY LTD.	DOCUMENTACIÓN COMPLETA

Que en el registro electrónico de la precalificación consta publicada la documentación subsanada por los proponentes y las propuestas presentadas.

Que el día 28 de septiembre de 2022, se publicó el acta de instalación de la Comisión Evaluadora. Posteriormente, el día 18 de octubre de 2023 se publicó el Informe de Evaluación en el cual se determina que los 15 proponentes son elegibles para participar en el proceso de licitación. Luego de publicado el Informe, los proponentes presentaron solicitudes de aclaración, así como observaciones al Informe de Comisión.

Que el día 1 de noviembre de 2022, se publicó la Resolución No. APP-002-2022 de 1 de noviembre de 2022 por la cual se resuelve anular totalmente el Informe de la Comisión Evaluadora y se ordena realizar una nueva evaluación de las propuestas presentadas.

Que el día 21 de noviembre de 2022, se publicó el acta de remisión del expediente del acto de precalificación y el Nuevo Informe de la Comisión Evaluadora en el cual se determina que el proponente **IC ICTAS INSAAT SANAYI VE TICARET A.S.** no cumple con todos los requisitos habilitantes, por lo que fue descalificado; en relación al resto de los 14 proponentes, la Comisión determinó que son elegibles para participar en el proceso de licitación, según se aprecia a continuación:

Las otras catorce (14) propuestas evaluadas CUMPLIERON con lo requerido en el pliego de cargos de la precalificación, a saber: INTERVIAL CHILE S.A; PROMOTORA Y DESARROLLADORA MEXICANA DE INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.; CONTROLADORA DE OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA, S.A. DE C.V.; CONSORCIO CRCCII-CCECC (CRCC INTERNATIONAL INVESTMENT CO, LTD (CRCCII) Y CHINA CIVIL ENGINEERING CONSTRUCTION CORPORATION (CCECC); STRABAG AG; CONSORCIO PAES (CARIBBEAN BASIN CONSTRUCTION CORPORATION, LTD. CONSORCIO REMIX, S.A., CTL INGENIERÍA, S.A.); CONSORCIO CPA (CONSTRUCTORA MECO, S.A. Y CONSTRUCTORA MECO, PANAMA, S.A.); CONSORCIO LA GRAN VÍA PANAMERICANA (SHANDONG HI – SPEED GROUP CO., LTD Y CHINA CAMC ENGINEERING CO., LTD. PANAMA BRANCH); CONSORCIO APP LAS GARZAS – YAVIZA (MOTA – ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A. (SUCURSAL PANAMÁ) Y MOTA-ENGIL MEXICO, SOCIEDAD ANONIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE); CONSORCIO REHABILITACIÓN DE LA PANAMERICA ESTE (GAMI INGENIERÍA E INSTALACIONES, S.A., DE C.V. (SUCURSAL PANAMÁ) Y CENTROEQUIPOS, S.A.); CONSTRUCCIONES EL CÓNDO S.A.; CONSORCIO PANAMERICANA ESTE (SUCURSAL DE OBRASCON HUARTE LAIN, S.A. (OHLA) Y COINTER CHILE, S.A.; CONSORCIO API MOVILIDAD S.A. IMESAPI, S.A. E INVERSIONES FJ, S.A (API MOVILIDAD, S.A., IMESAPI, S.A. E INVERSIONES FJ, S.A.) y CHINA HARBOUR ENGINEERING COMPANY LTD.

Que luego de publicado el Informe, el día 29 de noviembre de 2022 los proponentes presentaron observaciones al Informe de Comisión.

Que el día 6 de diciembre de 2022, la entidad pública contratante publicó la Resolución No. APP-004-2022 de esa misma fecha, por la cual se publica la lista de proponentes precalificados aprobada por la Comisión Evaluadora:

No.	EMPRESAS
1	INTERVIAL CHILE S.A.
2	PROMOTORA Y DESARROLLADORA MEXICANA DE INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.
3	CONTROLADORA DE OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA, S.A. DE C.V.
4	CONSORCIO CRCCII-CCECC (CRCC INTERNATIONAL INVESTMENT CO, LTD (CRCCII) Y CHINA CIVIL ENGINEERING CONSTRUCTION CORPORATION (CCECC).
5	STRABAG AG
6	CONSORCIO PAES (CARIBBEAN BASIN CONSTRUCTION CORPORATION, LTD, CONSORCIO REMIX, S.A., CTL INGENIERÍA, S.A.
7	CONSORCIO CPA CONSORCIO (CONSTRUCTORA MECO, S.A. Y CONSTRUCTORA MECO, PANAMA, S.A.)
8	CONSORCIO LA GRAN VÍA PANAMERICANA (SHANDONG HI – SPEED GROUP CO., LTD Y CHINA CAMC ENGINEERING CO., LTD. PANAMA BRANCH)
9	CONSORCIO APP LAS GARZAS – YAVIZA (MOTA – ENGI ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A. (SUCURSAL PANAMÁ) Y MOTA-ENGI MEXICO, SOCIEDAD ANONIMA PROMOTORA DE INVERSIÓN DE CAPITAL VARIABLE)
10	CONSORCIO REHABILITACIÓN DE LA PANAMERICA ESTE (GAMI INGENIERÍA E INSTALACIONES, S.A., DE C.V. (SUCURSAL PANAMÁ) Y CENTROEQUIPOS, S.A.)
11	CONSTRUCCIONES EL CÓNDROR S.A.
12	CONSORCIO PANAMERICANA ESTE (SUCURSAL DE OBRASCON HUARTE LAIN, S.A. PANAMÁ (OHLA) Y COINTER CHILE, S.A.
13	CONSORCIO API MOVILIDAD S.A. IMESAPI, S.A. E INVERSIONES FJ, S.A (API MOVILIDAD, S.A., IMESAPI, S.A. E INVERSIONES FJ, S.A.)
14	CHINA HARBOUR ENGINEERING COMPANY LTD

Que el día 17 de enero de 2023, se publicó en el registro electrónico del Ente Rector dentro del apartado “Accesos Directos” del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el pliego de cargos y el aviso de convocatoria del Acto Público, estableciendo como fecha para el Acto de Homologación el día 31 de enero de 2023 y como fecha para el Acto Público de Presentación y Apertura de Propuestas, el día 19 de julio de 2023.

Que el día 7 de febrero de 2023, la entidad pública contratante publicó el acta de la reunión de homologación y luego de celebrada dicha reunión, la entidad pública contratante publicó las Adendas N°1, N°2, N°3, N°4, N°5, N°6, N°7, N°8 y N°9, así como el Pliego de Cargos Consolidado.

Que el día 20 de julio de 2023, se publicó el acta de apertura de fecha 19 de julio de 2023, en la cual consta que concurrieron en calidad de proponentes, las siguientes empresas:

Propuestas					
N°	Proponente	Hora	Fecha Propuesta	Sobre Propuesta Técnica	Sobre Propuesta Económica
1	CHINA HARBOUR ENGINEERING COMPANY LTD	10:00 A.M.	B/. 2,827,068.00	4 TOMOS (2 SOBRES CON OFERTA TÉCNICA, 2 SOBRES CAPACIDAD FINANCIERA)	1 SOBRE SELLADO
2	STRABAG AG	10:25 A.M.	USD 3,100,000.00	3 TOMOS (2 SOBRES PARA LA OFERTA TÉCNICA, 1 SOBRE PARA CAPACIDAD FINANCIERA)	1 SOBRE SELLADO
3	CONSORCIO CORREDOR DEL ISTMO (PROMOTORA Y DESARROLLADORA MEXICANA DE INFRAESTRUCTURA, S.A. DE C.V.; LATINOAMERICANA DE INFRAESTRUCTURA, S.A.; PRODEMEX CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.)	10:26 A.M.	B/. 2,827,068.00	2 TOMOS (1 SOBRE PARA OFERTA TÉCNICA, 1 SOBRE PARA CAPACIDAD FINANCIERA)	1 SOBRE SELLADO
4	INTERVIAL CHILE, S.A.	10:28 A.M.	B/. 2,827,068.00	2 TOMOS (1 SOBRE PARA OFERTA TÉCNICA, 1 SOBRE PARA CAPACIDAD FINANCIERA)	1 SOBRE SELLADO

Que el día 26 de julio de 2023 se publicó el Informe de Subsanación, en el cual consta que el **CONSORCIO CORREDOR DEL ISTMO** subsanó documentación de su propuesta.

Que en el expediente electrónico, se publicaron las actas de Constancia de Custodia de Propuestas Económicas, de Retiro de Propuestas Económicas y de Apertura de Propuestas Económicas, así como el contenido de las propuestas presentadas.

Que el día 21 de agosto de 2023 la entidad pública contratante publicó la resolución que designa los comisionados, el acta de instalación de la comisión y el Informe de la Comisión Evaluadora, en el cual se determina que todos los proponentes cumplen con todos los requisitos obligatorios del pliego de cargos. Como resultado de las evaluaciones realizadas por la Comisión, esta asignó lo siguientes puntajes:

PUNTAJE TOTAL	Puntaje Valor Semestral (PCFI)	Puntaje Valor Inversión Inicial (PI)	TOTAL
China Harbour Engineering Company LTD	63.15	7.36	70.50
Strabag AG	67.81	9.38	77.19
Consortio Corredor del Istmo	64.96	7.60	72.56
Intervial Chile SA	90.00	10.00	100.00

Que el día 5 de septiembre de 2023, el proponente **STRABAG AG** presentó ante la entidad pública contratante, solicitud de investigación administrativa a la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** y escrito de observaciones al Informe de Evaluación.

Que el día 5 de septiembre de 2023, se publicó la Resolución N°124 de 5 de septiembre de 2023 por la cual se rechaza de plano, por improcedente, la solicitud de investigación administrativa por falsedad presentada por la empresa **STRABAG AG** sociedad contra la empresa **INTERVIAL CHILE, S.A.**

Que el día 6 de septiembre de 2023, se publicó la Resolución N°APP-008-2023 de 6 de septiembre de 2023 por la cual se anula parcialmente el Informe de la Comisión Evaluadora y se ordena un nuevo análisis parcial.

Que el día 25 de septiembre de 2023, se publicó la resolución que designa los comisionados, el acta de instalación de la comisión, solicitud de prórroga para la emisión del Informe, la resolución que concede dicha prórroga y el Informe de la Comisión Evaluadora, en el cual se determina que todos los proponentes cumplen con todos los requisitos obligatorios del pliego de cargos. Como resultado de las evaluaciones realizadas por la Comisión, esta asignó lo siguientes puntajes:

PUNTAJE TOTAL	Puntaje Valor Semestral (PCFI)	Puntaje Valor Inversión Inicial (PI)	TOTAL
China Harbour Engineering Company LTD	63.15	7.36	70.50
Strabag AG	67.81	9.38	77.19
Consortio Corredor del Istmo	64.96	7.60	72.56
Intervial Chile SA	90.00	10.00	100.00

Que en el expediente electrónico de la Licitación, constan publicados escritos de observaciones presentados por **STRABAG AG, CONSORCIO CORREDOR DEL ISTMO** e **INTERVIAL CHILE, S.A.**

Que los días 12 y 13 de octubre de 2023, el proponente **STRABAG AG** presentó dos acciones de reclamo, las cuales fueron admitidas por esta Dirección. Todo lo anterior es de conformidad con las constancias que reposan en el registro de la Licitación por Asociación Público Privada.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTAN LAS ACCIONES DE RECLAMO

1. Acción de Reclamo presentada por **STRABAG AG** el día 12 de octubre de 2023:

Que a través de su escrito, el reclamante solicita a esta Dirección se ordene la anulación del Informe Parcial y la realización de un nuevo análisis a través de una nueva Comisión Evaluadora, ya que a su juicio dicho Informe carece de fundamentos sólidos y presenta errores en la verificación de la propuesta presentada por **INTERVIAL CHILE, S.A.**, alejándose de las observaciones presentadas por **STRABAG AG**. Todos los hechos en que se fundamenta la acción de reclamo constan publicados en el registro de la Licitación en cuestión.

2. Acción de Reclamo presentada por **STRABAG AG** el día 13 de octubre de 2023.

Que a través de su escrito, el reclamante solicita a esta Dirección se ordene la suspensión del Acto Público hasta tanto la entidad finalice la investigación solicitada en relación a la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.**, se revoque en todas sus partes la Resolución 124 de 5 de septiembre de 2023 que rechaza de plano la solicitud de investigación administrativa por falsedad y que en lugar de ello, la entidad acceda a todas las solicitudes presentadas por la empresa **STRABAG AG**, a efectos que se adelante de inmediato la investigación administrativa a que se refiere el Artículo 9 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, se revise la información presentada por **INTERVIAL CHILE, S.A.** y se siga el procedimiento respectivo en la investigación. Todos los hechos en que se fundamenta la acción de reclamo constan publicados en el registro de la Licitación en cuestión.

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público N° [2023-0-09-0-99-AP-008446](#) se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección denominado Procedimiento de Licitación de Asociaciones Público Privadas, regulado por la Ley N°93 de 19 de septiembre de 2019, el Decreto Ejecutivo N°840 de 31 de diciembre de 2020.

Que la modalidad de procedimiento de selección denominada "Licitación de Asociaciones Público Privadas", es aquella en la cual, en una primera etapa, se evalúan únicamente el cumplimiento de los requisitos técnicos de las propuestas y en una fase posterior se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los proponentes que hayan cumplido con los requisitos técnicos, procediendo a adjudicar el acto público al proponente que haya cumplido con los requisitos técnicos y presente la oferta económica más beneficiosa para la entidad pública contratante según lo establecido en el pliego de cargos.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan las Acciones de Reclamo, resulta oportuno indicar que 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), que resulte contrario al procedimiento establecido en la Ley N°93 de 19 de septiembre

de 2019, el Decreto Ejecutivo N°840 de 31 de diciembre de 2020, por parte de la entidad pública contratante y la Comisión Evaluadora, lo cual no implica, bajo ningún concepto, que la labor de valoración de documentos que reposan en las Propuestas y la consiguiente verificación, en cuanto al cumplimiento o no de requisitos, le corresponda a este Despacho.

Que en el hecho sexto de su escrito, el reclamante advierte que la Comisión no atendió la orden expresa de la entidad pública contratante mediante Resolución Ministerial N°APP-008-2023 y en lugar de analizar las alegadas deficiencias en la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.**, concluyó que no existen falencias en su propuesta lo cual equivale a ratificarse en su análisis original, en lugar de realizar la nueva evaluación ordenada por la entidad.

Que en relación a este punto, vale resaltar que la Comisión es autónoma al momento de adoptar decisiones y emitir sus dictámenes, siendo plenamente responsable por sus actuaciones las cuales deben ajustarse a la Ley y el Pliego de Cargos. En este sentido, el mandamiento contenido en la Resolución Ministerial N°APP-008-2023 de 6 de septiembre de 2023 emitida por la entidad, va encaminado a solicitar a la Comisión analice nuevamente las propuestas atendiendo al contenido de las observaciones presentadas, sin que ello implique que los Comisionados deben acogerlas favorablemente, puesto que estos son soberanos y autónomos en la emisión de sus dictámenes sin menoscabo del ejercicio de las facultades fiscalizadoras que ejerce esta Dirección por mandato de Ley.

Que conforme a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones Públicas, aplicable supletoriamente en el caso de estudio ante la presentación de acciones de reclamo y los Principios que rigen la materia, los Comisionados poseen plenas facultades para ratificarse en sus dictámenes y decisiones, lo cual se encuentra sujeto al escrutinio y fiscalización que ejerce esta Dirección, al momento de resolver las acciones de reclamo que presentan los proponentes contra sus actuaciones.

Que en el hecho séptimo de su escrito, señala el accionante que la Comisión violó el Principio de Transparencia que recoge el Artículo 26, Numeral 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Artículo 129 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020; no obstante, al revisar el Informe de la Comisión Evaluadora, se observa que esta ha motivado su dictamen al verificar el cumplimiento de los requisitos obligatorios y específicamente aquellos requerimientos sobre los cuales recae el cuestionamiento expuesto por el proponente en su escrito de observaciones.

Que a continuación procede esta Dirección a dilucidar los cuestionamientos y reparos al Informe de Comisión, que expone el reclamante en las acciones de reclamo presentadas el día 12 y 13 de octubre de 2023. Veamos:

1) Capacidad Jurídica del Proponente.

Que señala el reclamante que, si bien el proponente **INTERVIAL CHILE, S.A.** podía otorgar autorizaciones o facultades adicionales a las otorgadas para la Precalificación con miras a cumplir los requisitos de Capacidad Jurídica y Representación Legal, ello no le eximía de la obligación de seguir cumpliendo con el requisito de Precalificación, el cual exigía actuar a través de apoderado domiciliado en Panamá, por ser una persona jurídica extranjera sin sucursal en

Panamá. Puntualiza el reclamante que fue el Ministerio de Obras Públicas el que exigió este requerimiento.

Que en base a lo anterior, sostiene el reclamante que los formularios de la licitación debían ser suscritos por apoderados domiciliados en Panamá, ya sea el mismo de precalificación con las mismas facultades, con facultades adicionales o distintas a los de la precalificación, con las facultades y autorizaciones requeridas por el pliego de cargos de la licitación. Al referirse a la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.**, señala el reclamante que los formularios de licitación que constan en la propuesta fueron erróneamente firmados en Chile por el Representante Legal de dicha empresa, no siendo un apoderado domiciliado en Panamá.

Que el accionante subraya que la sección 2.2.7 forma parte de las Bases de Precalificación y que, por ello, la Comisión no tomó en cuenta este argumento, señalando que no forma parte del pliego de cargos de la licitación.

Que en primera instancia, resulta conveniente para esta Dirección dejar por sentado que el acto público que nos ocupa se rige por el pliego de cargos publicado el día 17 de enero de 2023 y las nueve (9) adendas emitidas por la entidad, mas no por el Pliego de Cargos Base de la Precalificación, entendiéndose que esta etapa se encuentra prevista en el Artículo 31 de la Ley 93 de 19 de septiembre de 2019:

Artículo 31. Precalificación. La entidad pública contratante podrá efectuar con la aprobación del ente rector, un llamado a precalificación de proponentes a fin de seleccionar a los interesados que cumplan con los requisitos que se establezcan en las respectivas bases de precalificación, los que solo podrán referirse a aspectos jurídicos, capacidad financiera y técnica, experiencia y resultados en otros proyectos encargados en el pasado.

Que el llamado a precalificación de proponentes forma parte de los actos preparatorios del proceso de contratación, como una etapa previa al procedimiento de licitación que establece el Artículo 37 de la Ley 93 de 19 de septiembre de 2019. El proceso de precalificación de proponentes se rige por un Pliego de Cargos que constituye la base para realizar la elección de los proponentes que son elegibles para ser precalificados y que podrán participar en el procedimiento de licitación. El Pliego de Cargos que sirve de base al proceso de precalificación no rige el Acto Público que nos ocupa, al ser una fase ya evacuada y dentro de la cual se ha emitido un acto administrativo que reconoce los proponentes que han sido precalificados y que se encuentran habilitados a participar en el acto público de selección.

Que el Pliego de Cargos de la Licitación establece en el punto 4.2 los requisitos habilitantes, relacionados con la capacidad jurídica y representación legal:

4.2 REQUISITOS HABILITANTES – CAPACIDAD JURÍDICA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

4.2.1 Sin perjuicio de la facultad del MOP de corroborar las circunstancias y/o requisitos relativos a la Capacidad Jurídica de los Proponentes y/o Precalificados con posterioridad a la conformación de la Lista de Precalificados, durante la Licitación será necesario que los Proponentes presenten como parte de su Propuesta Técnica los documentos que acrediten el cumplimiento de los siguientes Requisitos Habilitantes, sólo cuando ocurran los eventos señalados para el efecto a continuación:

(a) Los descritos en el numeral 2.2.9 de las Bases de Precalificación, en los eventos en los que la acreditación de la Capacidad Jurídica del Precalificado o de alguno de sus Integranes para adelantar las actuaciones en Licitación, haya sido condicionada a la

expedición de autorizaciones posteriores a la Precalificación por parte de los órganos sociales competentes.

(b) Cuando el Representante Común del Proponente constituido durante la Precalificación –de haber sido necesario– no cuente con las facultades suficientes para la representación, sin limitaciones, de todos y cada uno de los Integrantes del Consorcio, en todos los aspectos que se requieran desde la presentación de la Propuesta y hasta la constitución de la SPE, deberán acreditarse dichas facultades.

(c) En el caso en que se haya modificado el Representante Común del Consorcio, se deberá presentar el mandato correspondiente, siguiendo lo establecido para el efecto en las Bases de Precalificación.

4.2.2 Siempre que se configure alguno de los casos indicados en el numeral 4.2.1 anterior de este Pliego de Cargos, el Proponente deberá presentar junto con su Propuesta todos los documentos que, de conformidad con el presente Pliego de Cargos y/o las Bases de Precalificación, sean necesarios para la acreditación de los Requisitos Habilitantes respectivos del Proponente, sus Integrantes, los Fondos de Capital Privado, según corresponda, de acuerdo con los numerales siguientes:

(a) Autorizaciones o facultades adicionales. En los eventos descritos en el numeral 4.2.1(a) de este Pliego de Cargos, el Proponente deberá acreditar su Capacidad Jurídica y representación legal –o las de su(s) Integrante(s) que hayan condicionado su acreditación durante la Precalificación, según corresponda– para adelantar todas las actuaciones relacionadas con la Licitación, la presentación de la Propuesta y la constitución de la SPE, aportando los siguientes documentos:

(i) Autorizaciones, aprobaciones y/o ratificaciones necesarias por parte de los órganos sociales competentes de las personas jurídicas, cuando las facultades entregadas al representante legal de la persona jurídica para actuar en la República de Panamá del miembro del Consorcio o Precalificado Individual estuvieran limitadas sólo a las actuaciones de la Precalificación. En los eventos anteriores, deberá entregarse un extracto del acta en la que conste la decisión del órgano social facultando al representante legal para adelantar todas las actuaciones relacionadas con la Licitación. En el caso en que el representante legal del Integrante del Consorcio o el Precalificado Individual no tengan limitaciones estatutarias para presentar la Propuesta y actuar en la Licitación, no se requerirá dicha autorización.

(ii) El mandato o modificación del mandato para actuar en Panamá otorgado por quien corresponda cumpliendo con lo exigido en la legislación de la República de Panamá para que tenga efectos en este país, reconociendo las facultades del mandatario para representar al Proponente Individual o al Integrante del Consorcio en todas las actuaciones relacionadas con la Licitación y la creación del SPE. En el caso en que las facultades entregadas al mandatario para actuar en Panamá en la Precalificación incluyan las actuaciones en la Licitación solicitadas en este Pliego de Cargos, no será necesario entregar estos documentos, a menos que dicho mandatario quiera ser modificado para la Licitación.

(b) Facultades del Representante Común o cambio del mismo. En los eventos descritos en los numerales 4.2.1(b) y/o 4.2.1(c) de este Pliego de Cargos, en un mandato específico, los Integrantes del Consorcio autorizarán al Representante Común para adelantar todas las actuaciones relacionadas con la Licitación, la presentación de la Propuesta y la constitución de la SPE. De considerarlo pertinente, como parte de dicho mandato, podrá modificarse al Representante Común acreditado en la Precalificación, incluso si en ese momento se le otorgaron facultades suficientes para representar al Precalificado en la Licitación.

Que el punto 4.2.1 del Pliego de Cargos del acto público remite al numeral 2.2.9 de las Bases de Precalificación, al señalar que durante la Licitación será necesario que los Proponentes presenten como parte de su Propuesta Técnica los documentos que acrediten las autorizaciones requeridas para actuaciones posteriores a la Precalificación relativas a la Licitación, las cuales podrán estar condicionadas a autorizaciones posteriores de los órganos internos del Participante o del Integrante.

Que es de observar que el Pliego de Cargos del Acto Público no establece la obligatoriedad de constituir un apoderado domiciliado en la República de Panamá para firmar la propuesta. La exigencia a que alude el reclamante y que guarda relación con la constitución de un mandatario domiciliado en Panamá, aplicaba únicamente para el proceso de precalificación, ya que así se desprende con claridad del contenido de la cláusula 2.2.7 del Pliego de Cargos Base de la Precalificación:

2.2.7 Existencia y Representación Legal: Personas Jurídicas Extranjeras

...

*(c) **Las Personas Jurídicas extranjeras sin sucursal en Panamá, deberán acreditar un mandatario domiciliado en Panamá, debidamente facultado para la presentación de la Propuesta de Precalificación, así como para participar y comprometer a su representado en las diferentes instancias de la Precalificación**, suscribir los documentos y declaraciones que se requieran, suministrar la información que le sea solicitada y demás actos necesarios de acuerdo con las Bases de Precalificación. Las personas extranjeras que participen en Consorcios deberán ser representadas por un mandatario común y, en tal caso, para los efectos de la presentación de la Propuesta de Precalificación, será suficiente presentar el poder otorgado por todos los integrantes del Consorcio con los requisitos que prevé el numeral 2.2.2(a)(iv) de las Bases de Precalificación. Lo anterior, sin perjuicio de la designación de apoderados adicionales que podrán designarse en documento separado.*

...

2.2.9 Las actuaciones posteriores a la Precalificación relativas a la Licitación podrán estar condicionadas a autorizaciones posteriores de los órganos internos del Participante o del Integrante, caso en el cual dentro del proceso de Licitación deberán aportar las autorizaciones adicionales requeridas.

Que en opinión de esta Dirección, la verificación realizada por la Comisión se ajusta al Pliego de Cargos del Acto Público y la Ley, siendo lo procedente confirmar lo actuado por la Comisión.

2) Proyecto de Plan de Obras:

Que el accionante señala que **INTERVIAL CHILE, S.A.**, no cumple el requisito de la sección 4.8 del Pliego de Cargos de la Licitación relativo al Proyecto de Plan de Obras.

Que a continuación se cita el contenido de la Sección 4.8 del Pliego de Cargos de la Licitación:

4.8 PROYECTO DE PLAN DE OBRA

4.8.1 Los Proponentes deberán incluir junto con su Propuesta un proyecto de Plan de Obras, el cual deberá ser entregado como parte de la Propuesta Técnica del sobre No. 1, tanto impreso como en formato electrónico en Primavera o formato compatible con ese programa. Dicho Plan de Obras deberá contar exclusivamente con el siguiente contenido:

(a) Listado y descripción general de actividades asociadas con y/o requeridas para la ejecución de las Obras establecidas en el Contrato, tomando en consideración lo requerido en el Apéndice Técnicos 1, y el Contrato de APP. Estas actividades deben incluir, por lo menos:

(i) Las actividades previstas para la Etapa Precedente y la Etapa de Preconstrucción; así como cualquier otra que se requiera para el desarrollo de estas actividades.

(ii) Las Obras previstas para la Etapa de Construcción y demás actividades previstas para esta Etapa.

(b) Tiempo previsto para la ejecución de las actividades desde la suscripción del Acta de Inicio de Ejecución (para aquellas que se deban ejecutar durante la Etapa Precedente) y desde la suscripción del Acta de Inicio de la Etapa de Construcción (para aquellas actividades que se deban ejecutar durante la Etapa de Construcción). En ningún caso, estos tiempos podrán ser mayores a los plazos que establece para el efecto el Contrato y/o sus Apéndices.

(c) Dependencias entre las diferentes actividades y subactividades.

(d) Resumen del Plan de Obras mediante un cronograma en diagrama de Gantt, a nivel de actividades y subactividades, que identifique la ruta crítica del Proyecto para la terminación de la Etapa de Construcción.

4.8.2 El Plan de Obras deberá considerar los siguientes aspectos formales:

(a) El Plan de Obras se debe presentar en escala de tiempo mensual.

(b) Las actividades deben estar descritas en forma jerárquica (actividades y subactividades).

(c) Debe mostrar los hitos de inicio y terminación.

4.8.3 Se considerará que un Proponente ha cumplido con lo establecido en este numeral, cuando el proyecto de Plan de Obras que presente como parte de su Propuesta Técnica cumpla con los aspectos formales descritos anteriormente y trate, de forma general, los contenidos exigidos en esta Sección.

4.8.4 En todo caso, la presentación del proyecto de Plan de Obras no liberará de manera alguna al Contratista APP de su obligación de presentar el Plan de Obras, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Contrato de APP y en el Apéndice Técnico 7 y en la oportunidad señalada en el Contrato de APP. En consecuencia, la SPE deberá ejecutar cualquier actividad que resulte necesaria y/o pertinente para la entrega de un Plan de Obras que satisfaga completamente los requisitos establecidos en el Contrato y/o el Apéndice Técnico 7 para el efecto, sin que el proyecto de Plan de Obras presentado con su Propuesta limite dicha obligación.

Que como primer punto, señala el reclamante que el proponente **INTERVIAL CHILE, S.A.** no cumplió con el requisito técnico 4.8 denominado "Proyecto de Plan de Obra", ya que no incluyó los siguientes elementos:

- Las actividades relacionadas al cumplimiento de indicadores en la etapa precedente y de pre-construcción.
- Las actividades necesarias para dar cumplimiento al apéndice técnico e incluir las actividades previstas para la etapa precedente y de pre-construcción, tal y como lo establece claramente en la sección 4.8 arriba transcrita.

Que alega el reclamante que la propuesta en referencia desconoció la sección 4.8 al omitir el contenido del Apéndice Técnico 1 que debía ser incluido en el proyecto de Plan de Obras.

Que al revisar el requisito obligatorio, se observa que este establece que se da por cumplido, si el Proyecto de Plan de Obras presentado cumple con los aspectos formales siguientes:

- El Plan de Obras se debe presentar en escala de tiempo mensual.

- Las actividades deben estar descritas en forma jerárquica (actividades y subactividades).
- Debe mostrar los hitos de inicio y terminación.

Que en relación a este punto conviene resaltar que la exigencia del requisito constituye la presentación de un “proyecto” y no el plan de obra *per se*; dicho proyecto debe cumplir los aspectos formales detallados en la sección 4.8.2. En contraste, la cláusula 4.8.4 estipula que la presentación del **proyecto** (de plan de obras) no libera al **contratista** de cumplir con la obligación de presentar el **plan de obras** cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP y en el apéndice técnico 7:

*4.8.4 En todo caso, la presentación del **proyecto de Plan de Obras** no liberará de manera alguna al Contratista APP de su obligación de presentar el **Plan de Obras, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Contrato de APP y en el Apéndice Técnico 7 y en la oportunidad señalada en el Contrato de APP**. En consecuencia, la SPE deberá ejecutar cualquier actividad que resulte necesaria y/o pertinente para la entrega de un Plan de Obras que satisfaga completamente los requisitos establecidos en el Contrato y/o el Apéndice Técnico 7 para el efecto, sin que el proyecto de Plan de Obras presentado con su Propuesta limite dicha obligación.*

Que a juicio de esta Dirección, no le asiste la razón al reclamante en relación a este punto, dado el hecho que la Comisión ha validado el cumplimiento de las exigencias contenidas en el requisito habilitante (punto 4.8.2), lo cual se ha podido corroborar al confrontar la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** (Cfr. Páginas 257 y siguientes de la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.**):

4.8.2 El Plan de Obras deberá considerar los siguientes aspectos formales:

- (a) El Plan de Obras se debe presentar en escala de tiempo mensual.*
- (b) Las actividades deben estar descritas en forma jerárquica (actividades y subactividades).*
- (c) Debe mostrar los hitos de inicio y terminación.*

Que como segundo punto, indica el reclamante que la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** señaló en su proyecto de plan de obra un plazo de 60 días después de inicio y emisión de la orden de proceder, como plazo de presentación del Plan de Operación y de Mantenimiento para las Etapas de Pre-construcción y Construcción. Sostiene el accionante que la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** desconoce la sección 9.1 (e) (iii) (1) de la minuta del contrato APP que establece claramente que el plazo para presentar el Plan de Operación y Plan de Mantenimiento es de 20 días después de la orden de proceder.

Que lo requerido en el requisito constituye un proyecto de plan de obra y no el plan de obra *per se*, el cual debe cumplir a cabalidad con el contrato de APP y el apéndice técnico 7. Lo anterior involucra el plazo para presentar el plan de operación y de mantenimiento contemplado en la minuta del contrato APP, lo cual corresponde atender al proponente que resulte adjudicatario del acto público. La actividad a que alude el reclamante forma parte del proceso de verificación documental, previsto en el Capítulo IX, sección c (iii) del modelo de contrato (Cfr. Página 114 del modelo de contrato), sin que sea una exigencia aplicable al proponente, el presentar un “Proyecto de Plan de Obra”, mas no el plan de obra en sí, lo cual es un elemento que se presentará en una etapa ulterior. Para mayor ilustración, se cita el punto 4.8.4 del pliego de cargos:

*4.8.4 En todo caso, la presentación del **proyecto de Plan de Obras** no liberará de manera alguna al Contratista APP de su obligación de presentar el **Plan de Obras, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Contrato de APP y en el Apéndice Técnico 7 y en la oportunidad señalada en el Contrato de APP**. En consecuencia, la SPE deberá ejecutar cualquier actividad que resulte necesaria y/o pertinente para la entrega de un Plan de Obras que satisfaga completamente los requisitos establecidos en el Contrato y/o el Apéndice Técnico 7 para el efecto, sin que el proyecto de Plan de Obras presentado con su Propuesta limite dicha obligación.*

Que en opinión de esta Dirección, no le asiste la razón al accionante toda vez que la verificación realizada por la Comisión se ajusta al pliego de cargos.

Que por otra parte, señala el reclamante que en el proyecto de plan de obra presentado por **INTERVIAL CHILE, S.A.** no se visualiza el hito de terminación en la etapa precedente ni los hitos de inicio y fin para cada uno de los tramos de vía, desconociendo la sección 4.8.2 del pliego de cargos que establece que el plan de obras debe mostrar los hitos de inicio y terminación.

Que al revisar la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** (Cfr. Páginas 257 y siguientes de la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.**), se observa que el proyecto de plan de obra detalla el comienzo y terminación de cada actividad, lo cual ha sido validado por la Comisión Evaluadora al momento de verificar el cumplimiento del requisito habilitante; en consecuencia, lo actuado se ajusta al pliego de cargos y la Ley.

Que argumenta el reclamante que la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** no incluyó la actividad relativa a la realización y entrega del estudio específico de patología con el objeto de analizar estructuralmente el punteo del Río Bayano. El reclamante cita en su escrito el contenido de la sección 4.8 del Apéndice Técnico 1 de la minuta del Contrato APP (Estructuras – Puentes).

Que al revisar el documento denominado “023-0-09-0-99-AP-008446- CPE Apéndice 1 del Contrato”, se observa que el Capítulo III (Descripción de los trabajos durante la etapa de preconstrucción) contiene el punto 4.8 (Estructuras, puentes), cuyo literal c) exige lo siguiente:

“...
(c) Para el caso del puente del Río Bayano (estación 95 + 135), adicional a la rehabilitación, el Contratista APP deberá realizar un estudio específico de patología con el objeto de poder analizar estructuralmente el puente en mención. El estudio deberá realizarse durante los primeros seis (6) meses del Contrato. Si, como consecuencia de este estudio se requiera de alguna obra en el puente del Río Bayano, será tramitada conforme se prevé en la Sección 25.1 del Contrato.

Que en relación a este punto, consideramos oportuno reiterar que la exigencia del requisito constituye la presentación de un “proyecto” y no el plan de obra *per se*; dicho proyecto debe cumplir los aspectos formales detallados en la sección 4.8.2. En contraste, la cláusula 4.8.4 estipula que la presentación del **proyecto** (de plan de obras) no libera al **contratista** de cumplir con la obligación de presentar el **plan de obras** cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP y el apéndice técnico 7. A juicio de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente de confirmar lo actuado.

Que señala el reclamante que en el proyecto de plan de obra de **INTERVIAL CHILE, S.A.** publicado en el portal de la licitación, no se observa la ruta crítica que debía

ser incluida según los términos de la sección 4.8.1 (d) del Pliego de Cargos. Aunado a lo anterior, señala el reclamante que el plan de obra presentado no cumple con el Apéndice Técnico 1 y no es congruente con varios de los aspectos más relevantes para el desarrollo del Proyecto, ya que no incluyó en su proyecto de plan de obra actividades transversales como explotación de fuentes de materiales, movilización de equipos, implementación de programas de gestión ambiental y social, cumplimiento de indicadores ni supervisión del MOP.

Que en relación a estos señalamientos, es menester de esta Dirección señalar que corresponde a la Comisión valorar el concepto de “ruta crítica” como una exigencia del pliego de cargos, por lo que no le es dable a esta Dirección emitir juicios en cuanto al cumplimiento o no de este aspecto técnico de la propuesta. En el caso que nos ocupa, se advierte que la Comisión ha emitido su dictamen siendo plenamente responsable por la decisión adoptada al validar el cumplimiento de esta exigencia; por consiguiente, se confirma lo actuado por la Comisión.

Que en lo que respecta al cumplimiento del Apéndice Técnico 1 y de aspectos relevantes de desarrollo del proyecto, esta Dirección reitera que la exigencia del requisito constituye la presentación de un “proyecto” y no el plan de obra *per se*. La cláusula 4.8.4 estipula que la presentación del **proyecto** (de plan de obras) no libera al contratista de cumplir con la obligación de presentar el **plan de obras** cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP y el apéndice técnico 7. A juicio de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente de confirmar lo actuado.

Que para el tramo 2, señala el reclamante que no se incluyó la actividad de diseño incluyendo el reciclado de un espesor mínimo de 20 cm del pavimento existente, lo cual está claramente señalado como un requerimiento del Plan de obra de la sección 4.2.2 del Apéndice Técnico 1: “*El diseño deberá incluir el reciclado de un espesor mínimo de 20 cm del pavimento existente mediante la estabilización con emulsión asfáltica...*”.

Que en cuanto al cumplimiento del Apéndice Técnico 1, sección 4.2.2, es preciso reiterar lo expuesto en el párrafo que antecede. A juicio de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente de confirmar lo actuado.

Que señala el reclamante que **INTERVIAL CHILE, S.A.** omitió incluir las actividades transversales y necesarias para la ejecución de las obras descritas y relacionadas con explotación de fuentes de materiales, incumpliendo con lo previsto en el Capítulo II (d) (x) del Apéndice Técnico 7 que establece:

“(d) El Plan de Obras se basará en el proyecto de Plan de Obras presentado como parte de la Oferta Técnica del Contratista APP, y deberá contar con las siguientes condiciones:

(x) El programa debe incluir la explotación de fuentes de materiales, de necesitarse y las actividades que se requieran para ese propósito (camino de acceso, medidas de seguridad al cruzar áreas pobladas, acciones de mitigación del impacto ambiental, entre otras)...”

Que alega el reclamante que la sección 4.8.1 (a) (i) del Pliego de Cargos de la Licitación establecía claramente que “*Las actividades previstas para la Etapa Precedente y la Etapa de Preconstrucción; así como cualquier otra que se requiera para el desarrollo de estas actividades*”.

Que en relación a este punto, esta Dirección reitera el criterio vertido en líneas superiores en el sentido que la cláusula 4.8.4 estipula que la presentación del proyecto de plan de obras) no libera al contratista de cumplir con la obligación de presentar el plan de obras cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP y el apéndice técnico 7, de allí que la exigencia alegada por el reclamante sea aplicable al plan de obras y no al proyecto presentado. De igual forma ocurre con lo atinente a las actividades previstas para la Etapa Precedente y la Etapa de Preconstucción; así como cualquier otra que se requiera para el desarrollo de estas actividades. En opinión de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que expresa el reclamante que no se evidencian actividades de operación del CCO ni del SICC, durante las etapas de preconstrucción y de construcción, sólo incluyeron la habilitación del CCO en Preconstrucción y la Construcción en 6 meses. En el caso del SICC, incluyen la puesta en marcha mas no su funcionamiento, lo cual es vital para medir los indicadores y cumplir con las obligaciones de resultado que demanda el contrato APP.

Que en cuanto a este punto, esta Dirección reitera que la cláusula 4.8.4 estipula que la presentación del proyecto de plan de obras no libera al contratista de cumplir con la obligación de presentar el plan de obras cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP, en el cual se encuentran inmersos los aspectos que sirven de base al reclamante para cuestionar el dictamen de la Comisión. En opinión de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que indica el reclamante que **INTERVIAL CHILE, S.A.** omitió incluir la gestión de implementación ambiental y social durante la etapa de construcción, lo cual resulta fundamental para poder ejecutar las obras.

Que las objeciones presentadas por el reclamante, guardan relación con el plan de obras mas no con el proyecto, por ende, resulta relevante destacar que este debe cumplir a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP. Las exigencias aludidas por el reclamante están contenidas en el Apéndice Técnico 7, el cual resulta aplicable al plan de obra, mas no al proyecto que se presente por así disponerlo la cláusula 4.8.4 que estipula que la presentación del proyecto de plan de obras no libera al contratista de cumplir con la obligación de presentar el plan de obras cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el contrato de APP y el apéndice técnico 7 a que alude el reclamante. A juicio de esta Dirección, no le asiste la razón al reclamante en cuanto a este punto, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que expresa el reclamante que **INTERVIAL CHILE, S.A.** no incluyó la revisión y aprobación de los Estudios del MOP, lo cual hace parte de la ruta crítica para cumplir con el alcance de las Obras, el Apéndice Técnico 1 y en general con el Contrato APP de forma oportuna, por lo que incumplió el texto del Capítulo 11 (d) (xi) del Apéndice Técnico 1.

Que en relación a este punto, es de advertir que se trata de exigencias técnicas aplicables al plan de obra, mas no al proyecto de plan de obra; en este sentido, consideramos oportuno reiterar que las exigencias aludidas por el reclamante están contenidas en el Apéndice Técnico, las cuales aplican al plan de obras a ser

presentado por el contratista y no al proyecto, siendo que aquel debe cumplir con lo establecido en el contrato de APP y los apéndices técnicos.

Que asevera el reclamante que no se observan actividades predecesoras para la verificación de obras del Tramo 1 y que esta actividad debería ser independiente de los tramos, ya que el contrato APP no establece entregas por tramos sino entrega de las obras totales del proyecto. Adicionalmente, señala el reclamante que en el tramo la última actividad (máxima fecha para ejecución) a realizar tiene fecha de terminación 22/06/2026, sin embargo, la verificación de las obras tiene fecha de terminación al 10/01/2025. Por su parte, el Tramo 2 finaliza el 27/07/2026 y la verificación de obras 10/01/2025.

Que a juicio del reclamante, lo anterior evidencia serias inconsistencias en la temporalidad de la ejecución de las obras, incumpliendo así los tiempos requeridos por el OP para realizar una oportuna verificación, desconociendo nuevamente el contenido del Capítulo II literal (d) (xi) del Apéndice Técnico 7 que establece el requerimiento de tener en consideración las respectivas aprobaciones del MOP.

Que en relación a este punto, esta Dirección reitera que las exigencias a que alude el reclamante son aplicables al plan de obra *per se*, mas no al proyecto de plan de obra. El punto 4.8.4 estipula que el plan de obras debe cumplir con el contrato APP y el apéndice técnico 7; sin embargo, los reparos del reclamante van encaminados a cuestionar el proyecto de plan de obras.

Punto 4.8.4

En todo caso, la presentación del proyecto de Plan de Obras no liberará de manera alguna al Contratista APP de su obligación de presentar el Plan de Obras, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Contrato de APP y en el Apéndice Técnico 7 y en la oportunidad señalada en el Contrato de APP. En consecuencia, la SPE deberá ejecutar cualquier actividad que resulte necesaria y/o pertinente para la entrega de un Plan de Obras que satisfaga completamente los requisitos establecidos en el Contrato y/o el Apéndice Técnico 7 para el efecto, sin que el proyecto de Plan de Obras presentado con su Propuesta limite dicha obligación.

Que en opinión de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que señala el accionante que la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** presenta incongruencias en las fechas que indica el contrato desde su inicio. Advierte el reclamante que, en el proyecto de plan de obras, el acta de puesta a disposición ocurre el mismo día que el acta de inicio de etapa de pre-construcción lo cual es errado, en la medida que el contrato APP establece en la sección 11.4 (a) que la entrega de las obras y estructuras existentes se indica al día hábil siguiente a la fecha de inicio de la etapa de pre-construcción y se materializa con el acta de puesta a disposición. A juicio del reclamante, se incumple la sección 11.4 (c) del contrato APP.

Que los reparos del reclamante van encaminados a cuestionar el proyecto de plan de obras en cuanto a las fechas de inicio y de pre-construcción, los cuales son elementos que deben ser incluidos y validados al momento de presentar el plan de obra, el cual debe ajustarse estrictamente al contrato de APP, como se ha dejado expresado en líneas superiores, al citar el contenido del punto 4.8.4:

*En todo caso, la **presentación del proyecto de Plan de Obras** no liberará de manera alguna al Contratista APP de su **obligación de presentar el Plan de Obras**,*

cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Contrato de APP y en el Apéndice Técnico 7 y en la oportunidad señalada en el Contrato de APP. En consecuencia, la SPE deberá ejecutar cualquier actividad que resulte necesaria y/o pertinente para la entrega de un Plan de Obras que satisfaga completamente los requisitos establecidos en el Contrato y/o el Apéndice Técnico 7 para el efecto, sin que el proyecto de Plan de Obras presentado con su Propuesta limite dicha obligación.

Que en opinión de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que por otra parte, el reclamante cuestiona lo manifestado por la Comisión al señalar esta que *“para la revisión de este Plan de Obra el Pliego de Cargos establece los siguientes aspectos formales, en el numeral 4.8.2 y 4.8.3. Al dar revisión al plan de obra del proponente cumple con los tres (3) aspectos formales establecidos”*. Señala el reclamante que, al responder mediante su Informe Parcial, la Comisión indica que los aspectos formales con los que debe cumplir el Plan de Obras, se establecen en los numerales 4.8.2 y 4.8.3 del pliego de cargos de la licitación.

Que expresa el reclamante que no es suficiente cumplir los aspectos de forma del 4.8.2, sino que es necesario, según el numeral 4.8.3 tratar de forma general los contenidos exigidos en esta sección y dicha sección es toda la sección 4.8 (Proyecto Plan de Obra), la cual indica el reclamante no cumplió **INTERVIAL CHILE, S.A.**

Que al revisar el pliego de cargos, específicamente la sección 4.8.2 se advierte que este exige tres elementos formales que debe considerar el plan de obras:

4.8.2 El Plan de Obras deberá considerar los siguientes aspectos formales:

(a) El Plan de Obras se debe presentar en escala de tiempo mensual.

(b) Las actividades deben estar descritas en forma jerárquica (actividades y subactividades).

(c) Debe mostrar los hitos de inicio y terminación.

Que, por otra parte, la cláusula 4.8.4 señala que el plan de obras se diferencia del proyecto, siendo que aquel debe cumplir con el contrato APP y el apéndice técnico 7:

4.8.4 En todo caso, la presentación del proyecto de Plan de Obras no liberará de manera alguna al Contratista APP de su obligación de presentar el Plan de Obras, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el Contrato de APP y en el Apéndice Técnico 7 y en la oportunidad señalada en el Contrato de APP. En consecuencia, la SPE deberá ejecutar cualquier actividad que resulte necesaria y/o pertinente para la entrega de un Plan de Obras que satisfaga completamente los requisitos establecidos en el Contrato y/o el Apéndice Técnico 7 para el efecto, sin que el proyecto de Plan de Obras presentado con su Propuesta limite dicha obligación.

Que al revisar el Informe de la Comisión, se observa que esta ha validado el cumplimiento de las exigencias contenidas en el requisito habilitante (punto 4.8.2), en lo relativo a las exigencias formales del plan de obra, lo cual se ha podido corroborar al confrontar la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.** (Cfr. Páginas 257 y siguientes de la propuesta de **INTERVIAL CHILE, S.A.**). A juicio de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

3) Fianza de Propuesta.

Que en su escrito, el reclamante sostiene que el proponente **INTERVIAL CHILE, S.A.** no cumple con el requisito de vigencia mínima de la fianza de propuesta que establece el pliego de cargos en la sección 3.2.7:

Sección 3.2.7: “La Fianza de Propuesta deberá tener una vigencia mínima de ciento veinte (120) Días Hábiles siguientes a la Fecha de Cierre”.

Que señala el reclamante que la fecha de cierre de la licitación fue el 19 de julio de 2023 y la fianza debía tener una vigencia de 120 días hábiles contados a partir del 20 de julio de 2023 (día hábil siguiente a la fecha de cierre), precisamente para cumplir con la vigencia mínima de 120 días hábiles siguientes a la fecha de cierre. En consecuencia, incumple el requisito de fianza de propuesta ya que la vigencia de la fianza que presentó fue de 120 días hábiles a partir del 19 de julio de 2023.

Que el Artículo 10 del Decreto Número 1-2022-LEG-FySE que reglamenta las fianzas de propuestas y de cumplimiento en contratos APP, establece que “...*Las fianzas deberán mantenerse vigentes por el plazo previsto a los efectos en cada caso, en el pliego de cargos de la licitación y el respectivo contrato de APP..*”

Que el modelo de fianza de propuesta que establece el Decreto Número 1-2022-LEG-FySE establece lo siguiente, en cuanto a la vigencia:

VIGENCIA: (el número de días hábiles que se establezca en el pliego de cargos contados a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas)

Que en concordancia con lo anterior, el Artículo 16 del citado Decreto establece que el plazo de vigencia se cuenta “... *a partir de la fecha prevista para la presentación de la oferta*”:

ARTÍCULO 16. Vigencia. El plazo de vigencia de la fianza de propuesta se establecerá en cada pliego de cargos; con un plazo mínimo de ciento veinte (120) días hábiles y hasta un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la fecha prevista para la presentación de las ofertas.

Que al revisar la fianza de propuesta presentada por **INTERVIAL CHILE, S.A.** se observa que esta indica una vigencia de “*120 días hábiles a partir del 19 de julio de 2023*”, es decir, la fianza de propuesta cuestionada se ajusta al término de vigencia que solicita la entidad en el pliego de cargos, el cual se cuenta a partir de la fecha prevista para la presentación de las propuestas (día 19 de julio de 2023), según lo exige el Decreto Número 1-2022-LEG-FySE de 21 de abril de 2022 emitido por la Contraloría General de la República.

Que si bien la sección 3.2.7 exige que la Fianza de Propuesta debe tener una vigencia mínima de ciento veinte (120) Días Hábiles siguientes a la Fecha de Cierre, el Decreto que reglamenta esta materia, el cual tiene una jerarquía normativa superior, es claro al disponer que el término de vigencia se cuenta a partir de la fecha de presentación de propuestas. En opinión de esta Dirección, lo actuado por la Comisión se ajusta al pliego de cargos y la Ley, en consecuencia, se confirma lo actuado por la Comisión Evaluadora.

4) Investigación administrativa por falsedad.

Que a través de su escrito, el reclamante cuestiona la actuación de la entidad licitante al emitir la Resolución N°124 de 5 de septiembre de 2023, por la cual se

rechaza de plano, por improcedente, la solicitud de investigación administrativa por falsedad presentada por la empresa **STRABAG AG** sociedad contra la empresa **INTERVIAL CHILE, S.A.** dentro del proceso de licitación No. 2023-0-09-0-99-AP-008446. A juicio del reclamante la Resolución N°124 de 5 de septiembre de 2023 viola el Artículo 9 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que señala el accionante que ninguna norma que regula la precalificación y la licitación establece limitaciones temporales ni términos perentorios para que la entidad adelante la investigación administrativa, cuando advierta o se le advierta falsedad de información, ni exige que previamente se hayan presentado reclamos sobre el particular, por lo que la entidad debe iniciar un proceso de investigación por falsedad en base a los hechos puestos en su conocimiento.

Que el reclamante solicita a esta Dirección, revoque en todas sus partes la Resolución N°124 de 5 de septiembre de 2023 y en su lugar, se acceda en su totalidad a la solicitud de **STRABAG AG**. El accionante fundamenta su solicitud en el numeral 8, Artículo 37 de la Ley 93 de 19 de septiembre de 2019 que crea el régimen de Asociaciones Público Privadas y el Artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, al señalar que la aludida resolución es un acto ilegal y arbitrario realizado por la entidad pública contratante.

Que en los hechos expuestos por el reclamante (Cfr. Hechos segundo en delante de la acción de reclamo), este sustenta que el proponente **INTERVIAL CHILE, S.A.** incurrió en falsedad de información al indicar que era parte de un proyecto de participación privada al momento en que tuvo lugar la financiación y que era miembro del contratista al momento de la firma del contrato que acredita experiencia técnica y que en consecuencia, ello incide en el cumplimiento de los requisitos 2.3, 2.4 y 25 relativo a la experiencia, dentro del Pliego de Cargos Base de la Precalificación.

Que en primera instancia, consideramos oportuno señalar que no le corresponde a esta Dirección realizar investigaciones por presunta falsedad de documentos; de igual forma, no corresponde a esta Dirección emitir juicios de valor en cuanto a la procedencia o no de los hechos expuestos por el reclamante en su escrito de advertencia de falsedad de documentos, ni en relación al cumplimiento o no de requisitos habilitantes por parte de los proponentes, al ser esto último una labor que le compete a la Comisión Evaluadora.

Que es función de esta Dirección fiscalizar que las actuaciones de las entidades licitantes y Comisiones en los procesos de licitación cumplan con lo establecido en la Ley. En este sentido, la fiscalización que realiza esta Dirección se contrae a examinar y revisar el procedimiento realizado por la Entidad y la Comisión Evaluadora, para determinar si su actuación se ajusta o no a la Ley y el pliego de cargos correspondiente.

Que es preponderante para esta Dirección señalar que la Resolución N°124 de 5 de septiembre de 2023 constituye un acto administrativo emitido por la entidad pública contratante en el ejercicio de las atribuciones que le otorga la Ley, al momento de evaluar en una etapa preliminar, la procedencia o no de una solicitud de investigación por presunta falsedad de documentos. La emisión de la referida resolución fue precedida de un examen y estudio a los hechos expuestos en la solicitud de investigación y que configuran, a juicio del reclamante, una falsedad de información. En este sentido, la actuación de la entidad, al emitir la Resolución

N°124 de 5 de septiembre de 2023, se realiza en el marco del Principio de Responsabilidad que rige las actuaciones de los servidores públicos que intervienen en el proceso de contratación.

Que dada la etapa procedimental en que se encuentra el proceso licitatorio (emisión de Informe de Comisión Evaluadora), es decir, habiéndose llevado a cabo un proceso de precalificación, considera esta Dirección que lo procedente es instar a la entidad pública contratante a que evalúe el mérito de los hechos expuestos en la solicitud de investigación y en base a ello llevar a cabo la investigación respectiva, para lo cual debe aplicar de forma supletoria las normas que regulan el procedimiento administrativo general, en aras de corroborar la veracidad o no de los señalamientos expuestos por el reclamante y que guardan relación con la aportación de documentación presuntamente falsa por parte de la empresa **INTERVIAL CHILE, S.A.** Lo anterior, con el propósito de salvaguardar la integridad del debido proceso licitatorio, el cual exige a los servidores públicos garantizar a todas las partes afectadas que sean oídas, puedan hacer valer sus derechos y que se le brinden las garantías tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo.

Que frente a cualquier advertencia de falsedad de documentos realizada hasta antes de la adopción de una resolución de decisión (adjudicación o declaratoria de desierto), es obligación de la entidad licitante examinar los señalamientos expuestos y que se le endilgan a una propuesta en particular, para lo cual debe emitir un acto administrativo que decida la procedencia o no de dicha advertencia. Esta Dirección es del criterio que la advertencia de hechos que describen la presunta falsedad no se puede limitar a una etapa determinada del procedimiento de selección de contratista, entendiendo que este abarca desde la precalificación hasta la adopción de la resolución que decide la etapa precontractual (emisión de la resolución de adjudicación o declaratoria de desierto).

Que en lo que respecta a las causales de nulidad absoluta y relativa que expone el reclamante en los hechos vigésimo primero, vigésimo segundo y vigésimo tercero de su escrito (*desviación de poder y prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso, Numeral 4, Artículo 52 de la Ley 38 de 2000*), es menester de esta Dirección aclarar que no somos competentes para declarar nulidades absolutas o relativas, ni para juzgar la legalidad o no de un acto administrativo en cuanto a los presupuestos para su celebración o emisión.

Que una vez examinados los hechos expuestos en la acción de reclamo y siendo confrontados con el pliego de cargos, el expediente electrónico del acto público y la Ley N°93 de 19 de septiembre de 2019, el Decreto Ejecutivo N°840 de 31 de diciembre de 2020 y el 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, aplicable de forma supletoria, estima esta Dirección que lo procedente es **CONFIRMAR** lo actuado dentro del Acto Público N°[2023-0-09-0-99-AP-008446](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**LICITACIÓN DEL PROYECTO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DENOMINADO “REHABILITACIÓN, MEJORA Y MANTENIMIENTO POR ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE LA CARRETERA PANAMERICANA ESTE”**”, con un valor de referencia semestral de **CUARENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.46,660,645.00)** y con un valor de inversión inicial de **TRESCIENTOS SETENTA MILLONES DE BALBOAS (B/.370,000,000.00)**.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR lo actuado dentro del Acto Público N° [2023-0-09-0-99-AP-008446](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**LICITACIÓN DEL PROYECTO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DENOMINADO “REHABILITACIÓN, MEJORA Y MANTENIMIENTO POR ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO DE LA CARRETERA PANAMERICANA ESTE”**”, con un valor de referencia semestral de **CUARENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.46,660,645.00)** y con un valor de inversión inicial de **TRESCIENTOS SETENTA MILLONES DE BALBOAS (B/.370,000,000.00)**.

SEGUNDO: INSTAR a la entidad pública contratante a que evalúe el mérito de los hechos expuestos en la solicitud de investigación y en base a ello llevar a cabo la investigación respectiva, para lo cual debe aplicar de forma supletoria las normas que regulan el procedimiento administrativo general.

TERCERO: ORDENAR el levantamiento de la Suspensión del Acto Público N° [2023-0-09-0-99-AP-008446](#).

CUARTO: ORDENAR el archivo de los expedientes de las Acciones de Reclamo presentadas por **STRABAG AG**.

QUINTO: ADVERTIR que la presente Resolución es de única instancia; y 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 8 de mayo de 2020, no admite recurso alguno y surte efectos a partir del día hábil siguiente de su publicación.

SEXTO: PUBLICAR la presente Resolución en los términos establecidos en el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 153, 154 y demás concordantes del Texto Único Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020; Artículo 230 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 93 de 19 de septiembre de 2019.

Dada en la ciudad de Panamá a los veintiséis (26) días del mes de octubre de dos mil veintitrés (2023).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

Exp. 23637 / 23638

IS/YC/lbvb
