

# ▶ Instructivo de Mejores Prácticas en la Creación de Pliegos de Cargos



|                                                                                                                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INSTRUCTIVO DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA CREACIÓN DE PLIEGOS DE CARGOS .....</b>                                                                                                                 | <b>3</b>  |
| <b>ERRORES MÁS COMUNES EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS.....</b>                                                                                                                         | <b>3</b>  |
| <b>REQUISITOS QUE PUEDEN CONSIDERARSE RESTRICTIVOS .....</b>                                                                                                                                      | <b>8</b>  |
| <b>ERRORES MÁS COMUNES EN LA ESTRUCTURACIÓN DE PLIEGOS DE CARGOS DE LICITACIONES POR MEJOR VALOR (LV) .....</b>                                                                                   | <b>9</b>  |
| <b>RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA ELABORACIÓN DE REQUISITOS FINANCIEROS (CARTA DE REFERENCIA BANCARIA, CARTA DE INTENCIÓN DE FINANCIAMIENTO, ESTADOS FINANCIEROS E ÍNDICES FINANCIEROS) .....</b> | <b>13</b> |
| <b>BUENAS PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CARGOS. ....</b>                                                                                                           | <b>16</b> |

## INSTRUCTIVO DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA CREACIÓN DE PLIEGOS DE CARGOS

El presente instructivo contiene un conjunto de consideraciones y recomendaciones sobre buenas prácticas que deberán aplicar las entidades del Estado al momento de elaborar los pliegos de cargos.

De igual forma, se incluye un análisis respecto a los errores más comunes, así como las malas prácticas que se observan con mayor frecuencia en la elaboración de los pliegos de cargos elaborados por las entidades licitantes para la adquisición de bienes, servicios y obras.

### I. ERRORES MÁS COMUNES EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS

El siguiente listado contiene solicitudes o requerimientos que comúnmente son incluidos en los Pliegos de Cargos por parte de las entidades licitantes, y que pueden obstruir el adecuado desarrollo de los procedimientos de selección de contratista.

#### **A) Formalismos Innecesarios**

- Declaraciones Juradas de Cumplimiento de Especificaciones Técnicas o Conocimiento del Pliego de Cargos. Al presentar sus propuestas, los proponentes aceptan en su totalidad el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones, lo cual incluye las especificaciones técnicas; por ende, resulta innecesario que la entidad obligue a los oferentes a que manifiesten que cumplirán lo exigido en el pliego de cargos.

- Solicitar autenticaciones o formalismos excesivos en la presentación de documentos generales. (Ejemplo: Notaría, autenticaciones ante una entidad del Estado). Estas exigencias contravienen el Principio de Eficacia que rige las Contrataciones Públicas, de acuerdo con el cual el procedimiento de selección de contratista es un medio y no un fin en sí mismo.

- Carta de garantía, incluso si es notariada. Tratándose de contrataciones menores, no debe la entidad solicitar aportar la carta de garantía como requisito, ya que el artículo 86 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, exige al

proponente seleccionado, al momento de la formalización del contrato u orden de compra, que garantice a la entidad por escrito el cumplimiento del contrato en la forma que establece esta disposición.

En el caso de licitaciones públicas y licitaciones por mejor valor, no debe la entidad solicitar carta de garantía de cumplimiento emitida por el proponente, ya que la Ley que regula la

Contratación Pública obliga al contratista a aportar una fianza de cumplimiento que garantiza el cumplimiento de las obligaciones que emanan del contrato.

## **B) Requisitos y Condiciones Confusas.**

- En ocasiones, se incluyen en la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos, exigencias que no constituyen requisitos de cumplimiento para los proponentes, lo cual genera confusión entre estos, así como a las comisiones verificadoras o evaluadoras. Por este motivo, es recomendable procurar evitar las siguientes situaciones:

- Estipular como requisitos en los Pliegos de Cargos, instrucciones o directrices relativas al orden en que pueden ser presentados los documentos.

- Incluir como requisito exigencias relativas a la etapa contractual, o estipulaciones que deben ser realizadas o formalizadas en la etapa de formalización o ejecución del contrato u orden de compra.

- Colocar aclaraciones o cualquier inducción de información adicional, ya que podría generar confusión entre los interesados. Por ejemplo: "Para cualquiera consulta al pliego de cargos, llamar al siguiente teléfono..."

- Colocar en la sección de "Otras Condiciones de la Contratación" del Pliego de Cargos, exigencias aplicables al proponente y requisitos obligatorios. Los requisitos obligatorios a ser cumplidos por los proponentes se deben incluir en la sección de "Otros Requisitos" y no en "Condiciones de la Contratación", ya que esta situación puede causar confusión entre los interesados.

- Discrepancias entre las estipulaciones elaboradas en la plantilla electrónica y las elaboradas en documentos adjuntos. Esta situación debe evitarse, según lo establecido en el artículo 60 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

- Solicitar formulario de propuesta. En el portal electrónico "PanamaCompra", cada proponente establece el valor económico de su propuesta y a fin de evitar dualidad de ofertas económicas de los proponentes, las entidades

deben abstenerse de incluir en el pliego de cargos el formulario de propuesta, ya sea como requisito obligatorio o dentro del Capítulo IV (Formularios) del pliego de cargos, salvo las excepciones establecidas en la Ley referentes a la falta de acceso certificada al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

## **C) Redundancia e Información Irrelevante**

- Colocar información innecesaria y que objetivamente está demás. Esta situación contraviene el Principio de Eficacia, conforme al cual el procedimiento de selección de contratista es un medio y no un fin en sí mismo, de allí que las formalidades exigidas en el pliego de cargos deben asegurar la escogencia de la mejor propuesta para la entidad licitante, prescindiendo de formalidades que no coadyuvan a esta finalidad.

- Reproducir las Condiciones Generales en el pliego de cargos adjunto, ya que estas son elaboradas por la DGCP y aplican para todos los actos públicos. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, prohíbe a las entidades reproducir el contenido de estas condiciones en documentos adjuntos que publiquen en el portal electrónico "PanamaCompra".

- Las entidades no deben solicitar que las propuestas se presenten en idioma español, puesto que esta instrucción forma parte de una directriz legal cuya inclusión en el pliego de cargos resulta repetitiva.

#### **D) Formas de Verificación y Acreditación Inapropiadas.**

- Experiencia mínima que se pretenda acreditar a través del aviso de operaciones. El aviso de operaciones no es el medio idóneo para acreditar experiencia, ya que este solo demuestra que el proponente cuenta con la autorización para realizar la actividad y desde qué fecha; sin embargo, ello no garantiza que el proponente cuenta con la experiencia práctica en el objeto de la contratación. Este aspecto se acredita a través de la aportación de cartas de referencia o certificaciones de experiencia.

- Solicitar estados financieros auditados, estados financieros interinos e índices financieros en procedimientos de contrataciones menores y que no tengan un alto nivel de complejidad. La inclusión de estas exigencias contraviene el carácter legal de las contrataciones menores, las cuales exigen a las entidades establecer un mínimo de formalidades, cumpliendo siempre los principios que rigen las contrataciones públicas.

- No se identifica el alcance de las experiencias similares. Al solicitar experiencias en proyectos similares al objeto de contratación, es necesario que la entidad defina el alcance de los tipos de proyectos que consideran similares al objeto de la contratación.

- No se define una cantidad mínima de documentos (cartas, notas, referencias, actas, entre otros). La Entidad debe definir la cantidad mínima de documentos (cartas, notas, referencias, actas, entre otros) a presentar. Es importante que, en cualquier procedimiento de selección de contratista, el pliego de cargos siempre defina de manera clara lo mínimo a ser exigido y aceptado por la entidad licitante para cada requisito establecido.

- Presentación de documento firmado por idóneo sin identificar su especialidad y/o profesión. Cuando se exija que un documento deba ser firmado por un profesional idóneo, se debe identificar la especialidad y/o profesión del profesional idóneo requerido.

- Visita a sitio obligatorio. Las visitas al lugar donde se realizará la obra o se suministrará el bien o servicio, no son obligatorias, ni se exigirá entregar certificación de haber visitado el sitio como requisito para participar del acto público.

- Reunión Previa y Homologación virtual sin acceso. La reunión previa y de homologación será pública, por lo que cualquier persona interesada en participar, debe tener la posibilidad de ingresar sin mayores restricciones, por lo que las entidades deberán establecer los enlaces de acceso, en un formato accesible al público.

- Proyecto de Contrato incompleto. Que el artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 exige a las entidades licitantes que incluyan el proyecto de contrato. Los servidores públicos de la Entidad son responsables por la dirección y el manejo del proceso de selección, lo cual incluye la adecuada estructuración de un proyecto de contrato que recoja todos los aspectos esenciales de la contratación, que garanticen una prestación eficiente del servicio, así como el mayor beneficio para el Estado y el interés público.

- Condiciones sobre la Fianza de cumplimiento incompletas. Según lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 22 de 2006, en los Actos Públicos mayores de B/.50 000.00, al momento de determinar la vigencia de la fianza de cumplimiento en el pliego de cargos, debe contemplarse que la vigencia de esta corresponde al periodo de ejecución del contrato principal y al término de la liquidación, más el término de un año, si se trata de bienes muebles para responder por vicios redhibitorios, como mano de obra, material defectuoso o de inferior calidad que el adjudicado o cualquier otro vicio o defecto en el objeto del contrato, salvo los bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial, cuyo término de cobertura será de seis meses, y por el término de tres años, para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de la obra o bien inmueble. De igual manera, la Entidad debe siempre procurar consultar las directrices emitidas por la Contraloría General de la República, mediante resoluciones o decretos.

#### **E) Adición, reproducción (duplicidad) o modificación de requisitos comunes o estandarizados de la plantilla electrónica**

Las entidades licitantes deben evitar solicitar de manera adicional en el Pliego de Cargos, reproducir y/o alterar la redacción de requisitos comunes o estandarizados del pliego de cargos, por ejemplo:

- Copia de la cédula o pasaporte vigente del representante legal de la empresa y de la persona a quien se otorgue poder.
- Carta Compromiso de Asociación y de Responsabilidad Solidaria, para adicionar el requisito relacionado con el certificado de existencia de proponente, en caso de consorcios.
- Certificado de Registro de Proponente. La acreditación de inscripción en el registro de proponentes, se entenderá realizado por todo proponente al momento de presentar su propuesta a través del Sistema Electrónico Contrataciones Públicas "PanamaCompra".
- Aportación de certificado de Registro Público.
- Aviso de operaciones.

#### **F) Inclusión de requisitos que no coadyuvan a la selección objetiva del proponente, ni a los fines de la contratación**

Inclusión de requisitos que están previstos implícitamente en la Ley o que están intrínsecamente contenidos con la presentación de la propuesta, así como aquellos innecesarios que puedan entorpecer una selección objetiva del proponente. A continuación se detallan ejemplos de este tipo de requisitos que suelen ser incluidos por las entidades licitantes:

- Manifestación de Conocimiento del Pliego de Cargos y la contratación.
- Declaración de compromiso de cumplimiento de la contratación.
- Declaración Jurada de Cumplimiento de obligaciones contractuales emitida por el proponente.
- Tiempo mínimo de constitución de la empresa, comprobable a través de certificado de Registro Público.
- Tiempo mínimo de operación de la empresa, comprobable a través de Aviso de Operaciones.
- Declaración de No Conflicto de Intereses y Declaración de no litigios.
- Declaración o certificación sobre datos del proponente, que incluya solicitar número de teléfono, correo electrónico, dirección y demás datos similares.
- Cuadro de cumplimiento técnico o declaración Jurada emitida por el proponente, sobre cumplimiento de especificaciones técnicas.

**G) Indicación de requisitos que deben ser presentados por todos o por alguno de los miembros del consorcio**

- Las entidades deben evitar esta práctica, ya que puede generar confusión por errores en la redacción. El artículo 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, dispone que dichos requisitos comunes o estandarizados deben ser aportados por todos los miembros del consorcio; por ende y al tratarse de una materia regulada en la Ley, deben las entidades licitantes abstenerse de detallar dichos requisitos contemplados en la sección de requisitos comunes o estandarizados por la DGCP. A continuación se cita un ejemplo de esta redacción improcedente:

*“Todas las personas que conformen un consorcio deberán aportar los requisitos de obligatorio cumplimiento establecidos en el presente pliego de cargos: Acuerdo de Consorcio, Certificado de Existencia del Consorcio, Poder de representación en el Acto Público, Paz y Salvo de la Caja de Seguro Social, Paz y Salvo de Renta, Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, Aviso de Operaciones, Declaración Jurada de Incapacidad Legal para Contratar, Pacto de Integridad, Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad, Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente, Carta de Compromiso Verde / Protección del Ambiente y Uso Sostenible de los Recursos Naturales, Documentos de Identidad Personal de los Representantes Legales”.*

**H) Inclusión de requisitos repetitivos o innecesarios**

- Solicitar Carta de intención de constitución de consorcio o de asociación accidental.
- Presentar Declaración Jurada para certificar que el Proponente ha verificado toda la información aportada con su Propuesta; por lo tanto, da fe de la veracidad de dicha documentación y manifestará conocimiento del proyecto, normas y especificaciones que rigen el mismo.

- Declaración de Incapacidad Legal para Contratar. No se estima necesario solicitar entre los requisitos de participación, la aportación de la declaración por parte de la persona natural o persona jurídica, para certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, de conformidad con el artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, ya que el mismo será suscrita y presentada electrónicamente a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

## II. REQUISITOS QUE PUEDEN CONSIDERARSE RESTRICTIVOS

A continuación, incluimos algunos ejemplos de requerimientos que pueden considerarse restrictivos y recomendaciones para la correcta elaboración de los Pliegos de Cargos y que deberán ser tomadas en cuenta por las entidades licitantes al momento de la elaboración y/o redacción de los requerimientos solicitados en los Pliegos de Cargos para evitar esta situación:

- Incluir requisitos o exigencias que se identifiquen o correspondan con el perfil particular de un proveedor específico.

Ejemplo:

"Los proponentes deben presentar certificación de calidad... emitida por el instituto privado..."

Para evitar que dicha exigencia sea considerada como restrictiva, recomendamos la siguiente redacción:

"Los proponentes deben presentar certificación de calidad emitida por el instituto privado o similares".

- Establecer reglas que no son generales e impersonales y que discriminen o favorezcan a un proponente en perjuicio de otro.

Ejemplo:

"Presentar actas de aceptación final o certificaciones de experiencia de obras de reparación de calles realizadas en la provincia de..."

Para evitar que dicha exigencia sea considerada como restrictiva, recomendamos la siguiente redacción:

"Presentar \_\_ (cantidad) actas de aceptación final o certificaciones de experiencia en ejecución de obras de \_\_\_\_ (definir exigencias del requisito en obras similares en características, alcance y precio)".

- Elaborar especificaciones técnicas en base a folletos o catálogos de una marca o producto específico.

Ejemplo:

"Los equipos deben cumplir con los requerimientos de la marca..."

Para evitar que dicha exigencia sea considerada como restrictiva, recomendamos la

siguiente redacción:

"Presentar catálogo o ficha técnica del bien, las cuales deben cumplir las especificaciones técnicas del pliego de cargos".

- Limitar referencias o experiencias a las realizadas solamente con la entidad licitante.

Ejemplo:

"Presentar certificación de experiencia o carta de referencia emitida por la entidad licitante que describa la realización de trabajos similares al objeto contractual en...".

Las entidades deben abstenerse de limitar la experiencia en el suministro de bienes, prestación de servicios o construcción de obras, a certificaciones o actas de aceptación final emitidas solo por la entidad licitante. Por el contrario, la exigencia debe ser abierta, permitiendo la aportación de experiencia con la propia entidad, con otros entes estatales o con empresas privadas.

- Limitar las referencias o experiencias solamente a un sector, ya sea público o privado (Deben ser ambas, brindando la alternativa).

Ejemplo:

"Presentar 1 o más certificaciones de experiencia o cartas de referencia emitida por entidades públicas que describan la realización de trabajos similares al objeto contractual en...".

"Presentar 1 o más certificaciones de experiencia o cartas de referencia emitida por empresas privadas que describan la realización de trabajos similares al objeto contractual en...".

- Exigir una experiencia en el objeto de la contratación o similar que acredite trabajos realizados en un plazo de tiempo que no sea razonable o sea muy justo o demasiado amplio, lo cual no garantiza la mayor participación de proponentes.

Ejemplos:

- "Los proponentes deben acreditar que han realizado trabajos similares al objeto contractual... dentro del año anterior a la publicación del aviso de convocatoria". (Tiempo demasiado justo)

- "Los proponentes deben acreditar haber realizado trabajos similares al objeto de la contratación previo a la convocatoria del presente acto público. ". (Tiempo demasiado amplio y sin límites.

Para evitar que dicha exigencia sea considerada como restrictiva, se recomienda que se exija un plazo de tiempo razonable para acreditar experiencia en el objeto contractual.

### III. ERRORES MÁS COMUNES EN LA ESTRUCTURACIÓN DE PLIEGOS DE CARGOS DE LICITACIONES POR MEJOR VALOR (LV)

- **Ausencia de alguno de los aspectos de evaluación que exige la Ley:** administrativo, financiero, técnico y económico (precio).

El pliego de cargos debe contener los aspectos de evaluación enunciados, los cuales son exigidos en el artículo 99 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022:

***"Artículo 99. Ponderación de requisitos. La entidad licitante deberá ponderar los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros propuestos por los proponentes y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos."***

- **Deficiente estructuración de la metodología de ponderación.** Al estructurar la metodología de ponderación, las entidades licitantes deben evitar las siguientes situaciones:

- a) Pasar por alto identificar en el pliego de cargos, cuáles de los requisitos mínimos obligatorios serán objeto de ponderación, como lo establece el artículo 98 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022.
- b) Omitir colocar la tabla de ponderación que indique claramente los puntajes y las ponderaciones que formen parte del criterio de selección dentro de cada aspecto.
- c) Iniciar la ponderación (asignación de puntaje mínimo), por debajo de la exigencia del requisito mínimo obligatorio.

Ejemplo:

Requisito mínimo obligatorio:

*Presentar mínimo una carta de referencia bancaria de 6 cifras altas.*

Criterio de Evaluación dentro del aspecto:

*Se otorga el puntaje mínimo (4 puntos) al proponente que presente una carta de referencia bancaria de 5 cifras altas. Lo anterior constituye un error, toda vez que se empieza a ponderar por debajo el mínimo obligatorio exigido. La ponderación debe iniciar, asignando el puntaje mínimo, a partir de 6 cifras altas, que es la exigencia del requisito mínimo obligatorio. De esta manera se evita incurrir en discrepancias entre los requisitos mínimos exigidos y la tabla de ponderación.*

- Ponderar con cero (0) puntos, el cumplimiento de la exigencia mínima del requisito obligatorio que se ha establecido también como requisito ponderable.

En estos casos, la entidad no otorga puntaje al proponente que cumple con el requisito mínimo obligatorio, cuando lo apropiado es que se le asigne el puntaje mínimo.

Esto es así toda vez que, en las Licitaciones por Mejor Valor, se entiende que los proponentes que pasan a la etapa de ponderación, son aquellos que han cumplido con todos los requisitos mínimos obligatorios (lo mínimo aceptado por la entidad licitante), por lo tanto todo proponente al que se le asignen puntajes por parte de la Comisión, deberá al menos obtener el puntaje mínimo dentro de los aspectos respectivos.

- El desarrollo del Aspecto de evaluación económico (precio), solo detalla el puntaje que representa sin expresar la fórmula para ponderar el precio ofertado.

- Asignación de puntaje al Aspecto de evaluación económico (precio), inferior a 40% o superior a 49%. Las entidades deben establecer una ponderación que debe estar entre el 40% y el 49%.

- Establecimiento de requisitos obligatorios subsanables en la sección de "Otros Requisitos" de la Plantilla Electrónica, cuando los mismos serán objeto de ponderación (requisitos ponderables). La Ley de Contrataciones Públicas prohíbe que los requisitos ponderables puedan ser subsanables.

- Indicar que los requisitos ponderables deben ser cumplidos por todos los miembros del consorcio. Los requisitos ponderables pueden ser aportados por alguno de los miembros del consorcio que cumple con dicho requisito.

- Limitar la ponderación de requisitos a una mera presentación de documentos, ya que ello conlleva una verificación de requisitos y no la aplicación de criterios de evaluación. La entidad licitante debe establecer rangos o bandas de ponderación en los criterios que ha identificado dentro de cada aspecto a ser ponderado, de tal forma que, permitan a la Comisión, en base a las estipulaciones del pliego de cargos, determinar la propuesta de mejor valor para la entidad, lo cual no se logra con la sola presentación de documentos, sino con el establecimiento de rangos de ponderación en función de criterios objetivos para establecer el mejor valor de una propuesta frente a otra.

- Citar o desarrollar los criterios y metodología de ponderación en la sección de requisitos obligatorios (Otros Requisitos del Pliego de Cargos Electrónico). En los requisitos obligatorios (sección de "Otros Requisitos"), las entidades no deben citar o remitir a los criterios y

metodología de ponderación, así como tampoco deben ser estos desarrollados en la plantilla electrónica (sección de "Otros Requisitos"), sino en las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos Adjunto.

Ejemplo de lo que se debe evitar:

*"Requisito mínimo obligatorio: Experiencia del personal: El proponente deberá presentar el listado del personal idóneo con las certificaciones que acrediten su experiencia en este tipo de proyectos, **como se indican en la ponderación.**"*

La formulación o forma de cumplimiento de los requisitos obligatorios o habilitantes (para la Licitación Por Mejor Valor), debe ser expresada de manera clara y precisa, separada del desarrollo de la metodología de ponderación para determinado criterio, entendiéndose que este tipo de licitación se comprende de dos fases claramente identificadas, siendo la primera el cumplimiento de los requisitos habilitantes y la segunda, que corresponde a la asignación de puntos de acuerdo a la metodología especificada en el pliego de cargos y los distintos sistemas de bandas establecidos.

La manera recomendable sería la siguiente:

Ejemplo:

*"Requisito mínimo obligatorio: Presentar hojas de vida de mínimo (cantidad de profesionales) que participarán en el diseño y desarrollo de planos. Los profesionales deberán contar con un mínimo de (número de años de experiencia) y con las siguientes especialidades...". "Se deberá adjuntar copia de cédula, Certificación de Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura."*

• Criterio de Ponderación: Definido en rangos de ponderación de acuerdo a:

- a) Años de experiencia en construcción o remodelación de proyectos similares al objeto de contratación. (Definir alcance de los proyectos similares).
- b) Monto de los proyectos.
- c) Cualquier otra experiencia que deba ser acreditable según el objeto contractual.

#### IV. RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA ELABORACIÓN DE REQUISITOS FINANCIEROS (CARTA DE REFERENCIA BANCARIA, CARTA DE INTENCIÓN DE FINANCIAMIENTO, ESTADOS FINANCIEROS E ÍNDICES FINANCIEROS)

Al momento de estructurar requisitos financieros, las entidades licitantes deben tomar en consideración, el mayor beneficio para el Estado y el interés público, así como promover la mayor participación de proponentes dentro del Acto Público, tomando en consideración los alcances de la contratación.

##### a) **Cartas de referencia bancaria.**

- Las cartas de referencia bancarias deben indicar una cantidad determinada de cifras, así como el tipo de producto financiero que admitirá la entidad licitante (cuenta de ahorro, corriente, plazo fijo, línea de crédito, sobregiro bancario, etc.).
- A efectos de revelar la cantidad de cifras de una cuenta bancaria, las entidades licitantes deben exigir que se indique el saldo actual en cifras y el saldo promedio en un periodo de tiempo determinado, por ejemplo, en los últimos 3 meses previos a la convocatoria del Acto Público.
- Cantidad de cifras requeridas. Para determinar este aspecto de la carta de referencia bancaria, la entidad licitante, no necesariamente debe establecer un monto que corresponde al precio de referencia del Acto Público. A estos efectos, se recomienda a la entidad tomar en consideración lo siguiente, según el objeto de la contratación:

##### Obra y Servicio:

Se debe solicitar una referencia bancaria por un monto de cifras, que sea inferior al precio de referencia, velando siempre por la proporcionalidad respecto a éste.

##### Bienes:

Se puede solicitar referencia bancaria por un monto de cifras igual o menor al precio de referencia.

- En el caso de cartas de referencia bancaria que demuestren facilidades de crédito, las entidades licitantes pueden indicar que se admiten cartas emitidas por empresas financieras y no solo por bancos.

b) **Cartas de intención de financiamiento.**

- Las cartas de intención de financiamiento deben atender al objeto de la contratación, los elementos particulares de la misma, la modalidad de contratación y del procedimiento de selección de contratista que elija la entidad. Tratándose de proyectos que se ejecuten bajo la modalidad de contratación "llave en mano", la carta de intención de financiamiento debe ser necesariamente por el 100% del precio de referencia.

c) **Estados financieros**

- Estados financieros auditados. En caso de que la entidad solicite índices financieros, debe necesariamente solicitar la presentación de estados financieros auditados por un contador público autorizado, indicando si se admite o no la presentación comparativa de dichos informes.

La entidad debe establecer los periodos con relación a los cuales solicita la presentación de estados financieros.

- Estados financieros interinos. La entidad puede solicitar estados financieros interinos a una fecha determinada antes de la presentación de propuestas.
- Estados financieros consolidados. Cuando el proponente sea una sociedad vinculada a un mismo grupo económico (filial, subsidiaria, casa matriz, entre otros.) y presente estados financieros consolidados, debe adjuntar una carta de compromiso de solidaridad ilimitada del grupo económico.

d) **Índices financieros**

Los índices financieros solicitados por la entidad licitante deben estar firmados por un Contador Público Autorizado (CPA) y elaborarse en base a las cifras contenidas en los Estados Financieros aportados en la propuesta.

La entidad licitante debe determinar los años para los cuales se deben presentar índices financieros. De igual forma, debe determinar los años que serán valorados para efectos del cumplimiento de requisitos obligatorios y aquellos que serán tomados en consideración para efectos de requisitos ponderables (criterios de evaluación).

- Índice de liquidez.

La entidad licitante, debe establecer la fórmula para calcular el índice de liquidez, así como un parámetro de valoración que indique que *"... el índice de liquidez debe ser igual o superior a ..."*. El valor mínimo que debe establecer la entidad licitante es uno (1), sin embargo, de acuerdo con la naturaleza de la contratación y bajo criterios razonables, puede establecer un valor superior, siempre y cuando, ello no restrinja la participación de los proponentes.

La Entidad Licitante deber establecer de forma clara, si la exigencia del índice de liquidez aplica a cada año solicitado o al promedio de todos.

- Índice de endeudamiento.

La entidad licitante, debe establecer la fórmula para calcular el índice de endeudamiento, así como un parámetro de valoración que indique que *"... el índice de endeudamiento debe ser igual o menor a ..."* y que dicho índice se expresa en términos porcentuales. Para determinar el índice de endeudamiento requerido, la entidad licitante debe utilizar criterios razonables y tomar en consideración la naturaleza de la contratación, sin que ello restrinja la participación de los proponentes.

La Entidad Licitante deber establecer de forma clara, si la exigencia del índice de endeudamiento aplica a cada año solicitado o al promedio de todos.

- Facturación mínima.

La entidad licitante, debe establecer un parámetro de valoración que indique que *"... la facturación mínima debe ser igual o superior a \_\_ % del precio de referencia"* y que dicho índice se expresa en términos porcentuales, en función del precio de referencia. Para determinar el índice de facturación mínima requerida, la entidad licitante debe utilizar criterios razonables y tomar en consideración la naturaleza de la contratación, sin que ello restrinja la participación de los proponentes.

La Entidad Licitante deber establecer de forma clara, si la exigencia de facturación mínima aplica a cada año solicitado o al promedio de todos.

## **V. BUENAS PRÁCTICAS RECOMENDADAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CARGOS.**

Las entidades licitantes deben procurar establecer requisitos y exigencias que sean cónsonos con el objeto de la contratación (bien, obra o servicio) y que coadyuven a lograr la finalidad de la contratación que es seleccionar de forma objetiva y justa al contratista, a través del establecimiento de requisitos y exigencias apropiados a los proponentes.

### **a. Elección del Procedimiento de Selección de Contratista**

Al momento de elegir el procedimiento de selección de contratista, es recomendable que la entidad tome en consideración, además del precio de referencia, la complejidad que puede tener la ejecución del contrato. En este sentido, la licitación por mejor valor debe aplicarse en proyectos de alta complejidad que requieran un análisis técnico, económico, administrativo y financiero detallado, garantizando la selección del contratista más capacitado. Según el Artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este procedimiento aplica cuando la contratación supera los B/500,000.00 y los proyectos requieren una valoración especial, como planificación o diseño del bien, servicio u obra.

### **b. Consulta a la Tienda Virtual**

**Antes de convocar un acto público la entidad debe consultar la Tienda Virtual.** La Circular NO. DGCP-DS-DPyGC-35-2024 del 18 de septiembre de 2024 establece que las entidades del Estado deberán verificar si los productos o servicios están incluidos en la tienda virtual, antes de convocar algún procedimiento de selección de contratista. De igual forma, indica que no se autorizará compras fuera de la tienda virtual si las solicitudes se presentan después de convocado el procedimiento de selección de contratista.

### **c. Certificación o declaración de proyectos en ejecución para obras**

Presentar una certificación o declaración donde se detalle los proyectos que el proponente tiene en ejecución para el sector público y privado. Se debe detallar el nombre de la entidad contratante o dueño privado del proyecto, monto, descripción del proyecto, número de Acto Público en caso de contratos públicos, determinar si es un proveedor individual o en consorcio y el avance del proyecto.

Lo anterior, tiene la finalidad de que la entidad pueda identificar cuántos proyectos tiene el proponente en ejecución, para el cumplimiento o no de las condiciones establecidas en el Pliego de Cargos relacionadas a riesgosisdad, según lo establecido en el artículo 80 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020 o para las evaluaciones referentes a las metodologías de ponderación establecidas en el Pliego de Cargos, según sea el caso, tomando a su vez en consideración los criterios o aspectos financieros establecidos.

#### **d. Solicitud de muestras físicas**

En el caso de adquisición de bienes, cuando que se solicite la presentación de muestras físicas, la entidad debe establecer mínimo los siguientes parámetros para su recibido:

- 1) Definir tamaño y cantidad de la muestra a solicitar.
- 2) Se debe determinar el periodo para la recepción, el cual debe permitir la entrega desde la fecha de la publicación de la convocatoria y en ningún caso podrá ser posterior a la fecha y hora de la presentación de propuestas.

Ejemplo:

*"se recibirán las muestras físicas desde la fecha y hora de publicación del Acto Público hasta la fecha y hora de la presentación de las propuestas".*

- 3) Lugar donde se recibirán las muestras.
- 4) Forma en que se acreditará la recepción.
- 5) Establecer cómo se dará la devolución de la muestra, salvo el caso de productos consumibles o perecederos.

#### **e. Solicitud de Paz y salvo municipal**

En el caso de solicitar paz y salvo del municipio donde se realizará la contratación, deberá adicionarse en su defecto la certificación de no contribuyente de dicho municipio.

**f. Adjuntar formularios y/o modelos en los Pliegos de Cargos.**

La Entidad deberá adjuntar los formularios y/o modelos correspondientes al tipo de licitación convocada, asegurándose de que sean cónsonos con los requisitos establecidos en la plantilla electrónica del pliego de cargos. Esto garantiza la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades.

**g. Transparencia y Acceso a la Información.**

Poner a disposición de los interesados, los pliegos de cargos y toda la documentación e información que sea relevante para la contratación desde que se anuncia la convocatoria del acto público respectivo en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

**h. Formulación de Requisitos y Especificaciones Técnicas.**

- La entidad debe incluir requisitos amplios que fomenten la participación, sin exceso de formalismos que pudiesen entorpecer la preparación de las ofertas.
- Elaborar las Especificaciones técnicas en base a las necesidades de la entidad, con la descripción técnica y alcance de la necesidad, sin basarse en las características técnicas de un bien de una marca específica.
- Revisión del modelo de contrato incluido en el pliego de cargos, por parte del Departamento Legal de la entidad.
- Se deben colocar exigencias a ser cumplidas por los proponentes, de forma ordenada y clara.

**i. Cumplimiento Normativo y Revisión Legal.**

- Solicitar como requisito obligatorio, la aportación de los permisos administrativos, actas de inspección, etc., sean sanitarios o de cualquier otra

índole, que sean necesarios para el desarrollo de las actividades que involucra la contratación; por ejemplo, permisos sanitarios para actividades de limpieza, suministro de alimentos preparados, actividades de recolección, transporte, almacenamiento temporal, tratamiento y/o disposición final de residuos y/o desechos peligrosos, y de residuos aceitosos derivados de hidrocarburos o de base sintética.

- Las entidades deben realizar las consultas necesarias en cuanto al cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que guardan relación con la contratación.

**j. Verificación y Consultas Previas.**

- Las entidades licitantes deben realizar la debida verificación en el sitio web de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), previo a la publicación del pliego de cargos, para constatar si el objeto de la contratación requiere o no que el contratista cuente con el registro en dicha entidad pública (Circular No. DGCP-DS-DJ-018-2023).

- Las entidades deben realizar las debidas consultas a las autoridades administrativas regentes en las materias que guardan relación con la contratación; en este sentido, debe citar dentro del pliego de cargos las resoluciones administrativas, decretos y leyes que regulan materias relacionadas con la contratación.

**k. Condiciones contractuales congruentes.**

- Las condiciones del contrato que se establezcan por parte de las entidades licitantes en el Pliego de Cargos, tales como lugar de entrega, término de entrega o ejecución, vigencia de contrato, liquidación de contrato, forma de pago, término de pago, multas por retraso, causales de resolución administrativa de contrato, entre otros, deben ser acordes, proporcionales y congruentes con el alcance, naturaleza y grado de complejidad de los bienes, servicios u obras que se desean adquirir.

**l. Evaluación de antecedentes de desempeño.**

- En los casos que la entidad licitante lleve a cabo licitaciones por mejor valor, en las cuales se estime ponderar los antecedentes de desempeño de los proponentes respecto a sanciones por incumplimiento de contratos públicos previo al acto público, la metodología de ponderación y distribución de puntaje deberá ser establecida de forma equilibrada, justa y proporcional, tomando en consideración otros aspectos tales como el tiempo mínimo de experiencia exigido en el Pliego de Cargos, entre otros. Cuando los proponentes participen utilizando la figura jurídica de consorcio o asociación accidental, bastará que una de las empresas que lo conforman acredite los antecedentes de desempeño.

### **CONCLUSIONES**

- Las entidades licitantes están en la obligación de elaborar pliegos de cargos que se ajusten a la Ley, su Reglamento y las directrices que establece la Dirección General de Contrataciones Públicas, a través de los manuales, guías y comunicados que emita. Los pliegos de cargos deben satisfacer las necesidades identificadas por la entidad licitante, garantizando la mayor participación de proponentes en condiciones de igualdad y plena competencia.
- La guía de mejores prácticas para la elaboración de pliegos de cargos identifica aquellos errores más comunes en que usualmente incurren las entidades licitantes, así como aquellas prácticas que son apropiadas, beneficiosas y que coadyuvan a elaborar pliegos de cargos que fomentan la mayor participación de proponentes y la selección objetiva del contratista en base a reglas justas, claras, completas y objetivas. La presente guía detalla ejemplos de requisitos que usualmente son duplicados, así como de aquellos que restringen la participación de proponentes o que resultan irrelevantes y no coadyuvan a la selección objetiva del contratista, lo cual afecta la aplicación de Principio de Eficacia que rige las Contrataciones Públicas.
- La finalidad de esta guía de mejores prácticas es lograr que las entidades licitantes estructuren de forma eficaz y eficiente los pliegos de cargos, incluyendo requisitos y criterios que coadyuvan a lograr una selección objetiva del proponente, así como aquellas condiciones y estipulaciones que garanticen la obtención del mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con la Ley de Contrataciones Públicas y los Principios que las rigen.

## ANEXO N° 1

### **Recomendaciones para la Elaboración de Pliegos de Cargos para los Procedimientos de Selección de Contratistas cuyo objeto Contractual recaiga en “Bienes”.**

A continuación, se detallan redacciones sugeridas de requisitos dentro de pliegos de cargos para la contratación de bienes, tomando en consideración el tipo de procedimiento de selección de contratista:

- a) Folletos, catálogos y fichas técnicas: cumplimiento de especificaciones técnicas.

*"Aportar Fichas técnicas, catálogos o folletos emitidos por el fabricante, para validar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes ofertados".*

- b) Experiencia del proponente, redacción recomendada:

*"Aportar \_\_ (cantidad) certificaciones, cartas de referencia o acta de recibo a satisfacción que certifiquen el suministro o entrega a satisfacción de \_\_\_\_\_ (realizar una descripción de los bienes que constituyen el objeto contractual, deben ser similares). El suministro de bienes debe haberse realizado en los últimos \_\_ años. Se admiten certificaciones o cartas emitidas por empresas privadas, así como actas de aceptación final emitidas por entidades estatales".*

**Observaciones:** La experiencia solicitada en el suministro o adquisición, no puede recaer sobre bienes que sean distintos al objeto de la contratación.

- c) Recurso Humano, redacción recomendada:

*"El proponente debe presentar un listado de los profesionales propuestos para los cargos o funciones detalladas a continuación:*

1. \_\_\_\_\_ (Cargo, perfil o función): Se admiten los siguientes profesionales \_\_\_\_\_ (detallar profesiones admitidas para este cargo).

*El proponente debe presentar al menos 1 profesional para este cargo.*

2. \_\_\_\_ (Cargo o función): Se admiten los siguientes profesionales \_\_\_\_ (detallar profesiones admitidas para este cargo). El proponente debe presentar al menos 1 profesional para este cargo.

3. \_\_\_\_ (Cargo o función): Se admiten los siguientes profesionales \_\_\_\_ (detallar profesiones admitidas para este cargo). El proponente debe presentar al menos 1 profesional para este cargo.

*Para el recurso humano propuesto, se debe aportar:*

1. Hoja de vida del profesional.

2. Copia de cédula de identidad personal vigente del profesional.

3. Certificación vigente de idoneidad en \_\_\_\_ (determinar la especialización de la idoneidad, emitida por Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura u otro ente estatal, si la profesión requiere idoneidad) y \_\_\_\_ (cantidad) certificaciones de experiencia en \_\_\_\_ (instalación y mantenimiento de los equipos que constituyen el objeto de la contratación), dentro de los últimos \_\_\_\_ años. Se admite que los profesionales propuestos sean trabajadores regulares del proponente o profesionales independientes, los cuales deben firmar una carta de compromiso para los fines del ejercicio del cargo solicitado".

**Observaciones:**

- La entidad licitante debe definir el cargo, perfil o función solicitada, así como las profesionales que son compatibles con su ejercicio.
- La entidad puede precisar la especialización que debe tener el profesional en la idoneidad que aporta.
- Además de instalación y mantenimiento de los equipos, puede la entidad ampliar la experiencia requerida de acuerdo con las particularidades de la contratación. "Instalación y mantenimiento de los equipos" es el alcance más común para lo que se requiere recurso humano en una contratación de bienes.

d) Cronograma de suministro e instalación:

*"El proponente deberá presentar en su propuesta técnica un cronograma con todos los trabajos a efectuar, detallando cada una de las actividades a realizar que incluya \_\_\_\_".*

**Observaciones:** La entidad licitante determinará las actividades que solicita sean incluidas, tales como importación de los equipos, instalación, pruebas operativas y de funcionamiento de los equipos propuestos, así como también prácticas o estrategias específicas, como por ejemplo sostenibilidad o mitigación de riesgos.

e) Carta de Distribuidor Autorizado:

*"Presentar carta de distribuidor autorizado emitida por fabricante a favor del proponente".*

Los requisitos obligatorios que defina la entidad licitante dependerán siempre del procedimiento de selección de contratista por el cual se desarrolle el Acto Público (Contratación Menor, Licitación Pública o Licitación Por Mejor Valor) y el alcance que se requiera de la contratación.

## **ANEXO N° 2**

### **Recomendaciones para la Elaboración de Pliegos de Cargos para los Procedimientos de Selección de Contratistas cuyo objeto contractual Recaiga en "Obras".**

A continuación, se detallan redacciones sugeridas de requisitos dentro de pliegos de cargos para la contratación de obras, tomando en consideración el tipo de procedimiento de selección de contratista:

- Experiencia del proponente, redacción propuesta:

*"Aportar Fichas técnicas, catálogos o folletos emitidos por el fabricante, para validar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes ofertados".*

- Experiencia del proponente, redacción propuesta:

*"Aportar \_\_ (cantidad) certificaciones, cartas de referencia o acta de recibo a satisfacción que certifiquen el suministro o entrega a satisfacción de \_\_\_\_\_ (realizar una descripción de los bienes que constituyen el objeto contractual, deben ser similares). El suministro de bienes debe haberse realizado en los últimos \_\_ años. Se admiten certificaciones o cartas emitidas por empresas privadas, así como actas de aceptación final emitidas por entidades estatales".*

- **Recurso Humano, redacción propuesta:**

*"El proponente debe presentar un listado de los profesionales propuestos para los cargos o funciones detalladas a continuación:*

*1. \_\_\_\_ (Cargo, perfil o función): Se admiten los siguientes profesionales \_\_\_\_ (detallar profesiones admitidas para este cargo)".*

Para el recurso humano propuesto, se debe aportar:

- 1. Hoja de vida del profesional.*
- 2. Copia de cédula de identidad personal vigente del profesional.*
- 3. Certificación vigente de idoneidad en \_\_\_\_ (determinar la especialización de la idoneidad, emitida por Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura) y \_\_\_\_ (cantidad) certificaciones de experiencia en \_\_\_\_ (proyectos de construcción, mejoras y/o remodelaciones que constituyen el objeto de la contratación), dentro de los últimos \_\_ años. Se admite que los profesionales propuestos sean trabajadores regulares del proponente o profesionales independientes, los cuales deben firmar una carta de compromiso para los fines del ejercicio del cargo solicitado".*

**Observaciones:**

La entidad licitante podrá contemplar dentro del personal técnico solicitado, un especialista en salud ocupacional.

- **Disponibilidad de Equipos, redacción propuesta:**

*"El proponente deberá demostrar que cuenta con la disponibilidad y la cantidad de equipo clave para la realización de sus trabajos, los cuales podrán ser propios o alquilados".*

*“Para certificar su disponibilidad podrá presentar copia digital de las facturas de compra o carta promesa de alquiler cuando sea el caso”.*

*Los equipos mínimos con los que debe contar el proponente son los siguientes: (detallar los equipos que se consideren son indispensables para la realización de la obra).*

- Estados Financieros, redacción propuesta:

*“El proponente deberá presentar los estados financieros debidamente auditados, con el informe original de un Contador Público Autorizado o una firma de Contadores Públicos Autorizados, correspondiente a los \_\_\_\_\_ (colocar el período) ejercicios fiscales”.*

- Cronograma de ejecución, redacción propuesta:

*“El proponente deberá presentar cronograma de trabajo, el cual deberá incluir el tiempo de ejecución del proyecto, en el cual deberán reflejarse todas las etapas \_\_\_\_\_ (indicar las etapas que componen el proyecto)”.*