



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Expediente N°: 188-2021

Recurrente: SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN,
S.A.(SEPROSA).

Acto Impugnado: Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021,
por la cual el Banco Nacional de Panamá, adjudicó el acto
público N° 2021-1-01-0-99-LP-019059.

Magistrado Sustanciador: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN N°009-2022-PLENO/TACP de 17 de enero de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado a través de la Ley 153 de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia el recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020(D.E. 439 de 2020), por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El día 31 de agosto de 2021, el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ(BNP), publicó a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para la celebración del acto público, bajo el procedimiento de Licitación Pública No. 2021-1-01-0-99-LP-019059, referente al servicio de "SERVICIO DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO EN DIFERENTES SUCURSALES E INSTALACIONES DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ." con precio de referencia de NOVECIENTOS CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/. 905,688.00); cuya recepción de ofertas, conforme el registro electrónico del acto público en mención,



fue programada para el día 20 de octubre de 2021, hasta las 10:00 a.m. y la apertura de las propuestas a las 10:01 a.m., de ese mismo día, el cual asistieron varios proponentes de acuerdo al Acta de Apertura:

Propuestas Recibidas:

No.	PROPONENTE	OFERTA ECONOMICA
1	SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)	B/.740,805.60
2	MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.	B/.699,120.00
3.	CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL / FORMACIÓN	B/.777,648.00
4.	ARCANGEL SECURITY, S.A.	B/.767,640.00

Seguidamente, previa evaluación de las ofertas por parte de la Comisión Verificadora; la entidad licitante [BNP] resolvió adjudicar el acto público N° 2021-1-01-0-99-LP-019059, referente al servicio de “SERVICIO DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO EN DIFERENTES SUCURSALES E INSTALACIONES DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ.”, a la oferente MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., mediante Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 22 de diciembre de 2021.

Por su parte, el Licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO, en calidad de apoderado legal de la sociedad denominada SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA), presentó en tiempo oportuno Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021, a través del cual la entidad adjudicó el acto público N° 2021-1-01-0-99-LP-019059, visible de foja 011 a 022 del expediente del Tribunal.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, el Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución No. 169-2021/TACP de 28 de diciembre de 2021 (Admisión), visible de fojas 038 a 040 del expediente del Tribunal.

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

La parte actora es decir la empresa SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA), fundamentó su escrito en los siguientes hechos:

Según el impugnante, la Comisión Verificadora, recomendó la adjudicación a una empresa (MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.), que incumplió con los requisitos exigidos en el pliego de cargos, desconociendo a su vez dicha comisión, los criterios establecidos en el cartel de condiciones.

De acuerdo al impugnante, la empresa favorecida incumple con los siguientes requisitos:

- Los estados financieros, aparentemente no son originales y no se encuentra firmado por el contador que, lo emite.
- Declaración de renta; al respecto no se cuenta con la firma legal de la empresa, ni el Contador Público, autorizado que avala dicho documento.
- Se refiere el impugnante que, la entidad licitante no se ciñó para la publicación del pliego de cargos, en este caso, para la Licitación Pública establecido por la DGCP, para todas las instituciones del Estado según código PRL-0041, de los documentos estandarizados para los procedimientos de selección de contratistas. Sigue, señalando el accionante que, al no incluirse dicho formulario en el capítulo IV del pliego, que establece



la DGCP, el proponente debe presentar el desglose de precios, de acuerdo a los puestos solicitados en las especificaciones técnicas y no de forma global, como lo presentó la empresa adjudicataria.

El impugnante solicita al Tribunal lo siguiente: "... en virtud de los puntos antes descritos y habiendo evidencia que el proponente MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos e igualmente el BNP incumplió a nuestro análisis con el instructivo de los formularios y los requisitos del pliego de cargos, se REVOQUE la RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN N° GG-419-2021 del 22 de diciembre de 2021 emitida por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ..."

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD RECURRIDA.

De acuerdo al Informe de Trámite de 05 de enero de 2022, (foja 057 del expediente del Tribunal), la entidad licitante el día 03 de enero de 2021, publicó en el Sistema Electrónico "PanamaCompra", del referido acto público el Informe de Conducta, específicamente en la sección "Documentos Adjuntos"; en la que expone de manera pormenorizada, cada una de las actuaciones acaecidas en el acto público de marras.

V. ALEGACIONES DE TERCEROS.

Cabe señalar que, dentro del término establecido en el artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, no hubo intervención de terceros en interés de la ley o particular.

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, (Texto Único de la Ley 22 de 2006) este Tribunal procede a decidir el recurso.

En este sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarse respecto al Recurso de Impugnación presentado por la empresa, SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA), contra la Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021, a través del cual la entidad licitante adjudicó el acto público N° 2021-1-01-0-99-LP-019059, referente al "SERVICIO DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO EN DIFERENTES SUCURSALES E INSTALACIONES DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ", a la oferente MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., en razón del precio propuesto de SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/. 699,120.00), por haber cumplido de acuerdo a la recomendación de la Comisión Verificadora.

Desde la perspectiva de la hermenéutica jurídica y de los estudios valorativos del análisis del caso, se justifica en los artículos 215, 266 y 298 de la Constitución Política de nuestro país, en el sentido de apegarse al reconocimiento del derecho sustantivo, más que a las meras formalidades; a procurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación; así como la exigencia de garantizar la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados, en este caso, del mercado público de contrataciones.

"Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.



1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

“Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.

Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”.

La presente encuesta jurídica, lo hacemos con fundamento en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en el sentido de que, al hacer la interpretación de las normas de los procedimientos de selección de contratista, tomamos en consideración “los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”. Sin desatender el principio de congruencia, en el que este Tribunal se pronunciará en cuanto a lo solicitado por el recurrente; así como de hacer prevalecer el derecho de todos los participantes.

CUERPO NORMATIVO BAJO LA CUAL SE SUSTENTA EL ACTO PÚBLICO.

Es importante tener en cuenta que, al momento de hacer el análisis de este Acto Público, debemos enmarcarnos al concepto estipulado para la Licitación Pública, el cual se encuentra normado en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública y el cual fue el sustento de la entidad para solicitar el servicio:

Art. 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

Luego de haber realizado, el estudio minucioso de los elementos que reposan en el expediente administrativo(electrónico), así como al examen del Informe de Conducta, y el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, en torno a las actuaciones efectuadas por la entidad licitante [BNP], el Pliego de Cargos y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; es menester, dirigirnos directamente a las actuaciones de la entidad licitante, ya que las mismas, representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este despacho.

Aspectos cronológicos de la causa:

Tratándose de la celebración de un Procedimiento de Licitación Pública, para resolver el Recurso de Impugnación, nos remitimos a las normas de procedimiento que al respecto contempla el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública; así como el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020, el expediente



administrativo, y el Informe de Conducta, además del Pliego de Cargos y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; así como a las normas relacionadas al objeto contractual.

Empezamos señalando que, el criterio establecido por la entidad licitante y el cual se complementan, con el procedimiento habilitado para la adquisición del servicio de un tercero, es el siguiente: *“Será adjudicada al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos”*.

La entidad convocante, de acuerdo al monto del precio de referencia, realizó la reunión previa y homologación, en la fecha prevista en el pliego de condiciones; ejercicio este, ejercido por las empresas que asistieron a dicha reunión, en la que dejaron sus observaciones al pliego de condiciones, específicamente en lo atinente la parte administrativa, legales y técnicas. Así se corrobora el Acta de 21 de septiembre de 2021, emitida por la entidad convocante, en dónde quedó transcrito el derecho reconocido por la ley de contrataciones, en la que se corrobora la participación de varias empresas. (ver acta publicada el día 21-09-2021 en la sección de documentos adjuntos).

En referencia a la etapa de homologación, la entidad consideró adendar el pliego mediante adenda 1, conforme lo exige el artículo 54 de la Ley 22 de 2006; publicada el día 28 de septiembre de 2021, en las secciones del “Acto Público”, como en “Documentos Adjuntos”, veamos lo que estipuló en dicha adenda:

Página 1

ANEXO N°1 AL PLEGO DE CARGOS

Acto Público No. 2021-I-01 0-99-LP-019059

"Servicio de Seguridad, Vigilancia y Control de Acceso en diferentes Sucursales e Instalaciones del Banco Nacional de Panamá."

Conforme a lo mencionado en el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, hacemos del conocimiento de los interesados en participar en el presente Acto Público, las siguientes modificaciones al Pliego de Cargos:

Se modifica el Pliego de Cargos tanto de la plantilla del sistema de PanamaCompra como del Pliego de Cargos adjunto.

PRIMERA:

CAPÍTULO II CONDICIONES ESPECIALES

I. REQUISITOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS Y OTROS REQUISITOS:

OTROS REQUISITOS

DONDE DICE:

Subsanable

10 Lista de Agente de Seguridad:

SI

Presentar lista firmada por el Representante Legal, de veinticinco (25) agentes de seguridad, con quien cuenta para brindar el servicio objeto de este acto público. Además deberá designar a un (1) Jefe de Seguridad y (1) Supervisor. Se debe indicar el rol asignado y datos generales de cada uno de los agentes detallados en la lista, adjuntar copia de cédula de identidad, Seguro Social, y copia de sus respectivos permisos alternos, para portar armas de fuego y foto reciente. Para el Jefe de Seguridad designado deberá adjuntar certificado de idoneidad o de los cursos y seminarios debidamente autenticados por la DIASP (Dirección Institucional en los Asuntos de Seguridad Pública) que comprueben que el Jefe de Seguridad es especialista en materia de Seguridad.

DEBE DECIR:

Subsanable

10 Lista de Agente de Seguridad:

SI

Presentar lista firmada por el Representante Legal, de veinticinco (25) agentes de seguridad, con quien cuenta para brindar el servicio objeto de este acto público. Además deberá designar a un (1) Jefe de Seguridad y (1) Supervisor. Se debe indicar el rol asignado y datos generales de cada uno de los agentes detallados en la lista, adjuntar copia de cédula de identidad, Seguro Social, pruebas de antidoping, pruebas psicológicas que indique está apto para portar armas de fuego, pruebas de tiro y foto reciente. La certificación de la Tenencia de Arma de Fuego, deben estar vigente Para el Jefe de Seguridad designado deberá adjuntar certificado de idoneidad o de los cursos y seminarios debidamente autenticados por la DIASP (Dirección Institucional en los Asuntos de Seguridad Pública) que comprueben que el Jefe de Seguridad es especialista en materia de Seguridad.


Guilenella Alvarado
Jefe del Departamento de Licitaciones y
Subasta de Bienes Públicos





Luego, en cumplimiento con las reglas establecidas en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, la entidad realizó la apertura de sobres, en la que cuatro (04) empresas presentaron sobres de manera electrónica: (i) MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., (ii) SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA). (iii) CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL/FORMACIÓN, (iv) ARCANGEL SECURITYTY, S.A.

La entidad publicó en el Sistema Electrónico “PanamaCompra”, de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 58 norma especial, específicamente en “documentos Adjuntos”, como en “documentos del Acto”, el Acta de Apertura de sobres de 20 de octubre de 2021, en dónde los servidores públicos de compras, realizaron el control de documentos presentados por los oferentes. Al respecto, la entidad dejó plasmada en dicha acta, aquellas incidencias en cumplimiento, de la norma que nos rige:

Acto de Apertura 2021-1-01-0-99-LP-019059

Datos del Acto Público

Entidad

Unidad

N°

Descripción

Modalidad de Adjudicación

Precio Referencia

Subsanación(SI/No)

BANCO NACIONAL DE PANAMÁ

0

2021-1-01-0-99-LP-019059

Servicio de Seguridad, Vigilancia y Control de Acceso en diferentes Sucursales e Instalaciones del Banco Nacional de Panamá

Global

905688.00

SI

Propuestas Recibidas

Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	Subsanación
MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.	Ver Propuesta	20-10-2021 08:14 a.m.	699,120.00	Otros Requisitos: Punto # 5: Presentó Declaración de Impuestos Sobre la Renta, sin embargo, debe subsanar el documento que evidencia la recepción del mismo, ante la Dirección General de Ingresos que certifica que el formulario descrito ha sido presentado por el contribuyente. Punto # 10: Presentó Documento de Gustavo Ortega, Jefe de Seguridad, debe traducir al idioma español los Certificados de United States Department Of Justice Drug Enforcement Administration, Certificado Security Awareness Training For All Port Facility Personnel, Certificado Training Course For Instructors y Certificado Port Facility Security Officer (PFSO).
ARCANGEL SECURITY S.A.	Ver Propuesta	20-10-2021 09:53 a.m.	767,640.00	Otros Requisitos: Punto # 5: Presentó Declaración de Impuestos Sobre la Renta, sin embargo, debe subsanar el documento que evidencia la recepción del mismo, ante la Dirección General de Ingresos que certifica que el formulario descrito ha sido presentado por el contribuyente.
CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL / FORMACION	Ver Propuesta	20-10-2021 09:41 a.m.	777,648.00	Documentos a Presentar en la Propuesta: Punto #8: Presentó Aviso de Operación de Formación y Desarrollos, S.A., sin embargo, las actividades no están relacionadas con el objeto del acto público. Otros Requisitos: Punto # 5: Presentó Declaración de Impuestos Sobre la Renta, sin embargo, debe subsanar el documento que evidencia la recepción del mismo, ante la Dirección General de Ingresos que certifica que el formulario descrito ha sido presentado por el contribuyente. Además no está firmada.
SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCION, S.A. (SEPROSA)	Ver Propuesta	20-10-2021 07:49 a.m.	740,805.60	Otros Requisitos: Punto #3: Presentó Carta de Referencia Bancaria emitida por Bac Credomatic, no indica el teléfono de contacto, como está establecido en el modelo adjunto al pliego de cargos. Punto #5: Presentó Declaración de Impuestos sobre la Renta, correspondiente al periodo fiscal 2019, debe ser la que presentó ante la Dirección General de Ingresos en el año 2021 y debe subsanar el documento que evidencia la recepción del mismo, ante la Dirección General de Ingresos que certifica que el formulario descrito ha sido presentado por el contribuyente. Punto #10: Presentó Certificados de Rene Quintero, Jefe de Seguridad, en idioma inglés, debe traducirlos al idioma español.



Propuestas Rechazadas

Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	Motivo Rechazo
No existen Propuestas				

Incidencias de Acto de Apertura

Observaciones
Se deja constancia en la presente Acta que se les ha informado a todos los representantes de los diferentes proponentes que para efectos de la subsanación de documentos, tal como se establece en el Pliego de Cargos, contarán con un periodo de dos (2) días hábiles, es decir hasta el día 22 de octubre de 2021 hasta las 4:30 p.m. Es responsabilidad de los proponentes revisar sus propuestas a fin de verificar si existe algún documento subsanable que corresponda remediar, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos y que no se le haya advertido en el acto de apertura de propuesta. Se debe subsanar Via Electrónica. Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta que requiera una corrección o modificación. Documento no presentado no es subsanable, tal como se establece en el pliego de cargos. A la empresa Seguridad Permanente y Protección, S.A. (SEPROSA), se le manifiesta que en otros requisitos, punto #10, no aportó Certificación de Manejo de Armas de Fuego del Agente Joel Bonilla. Al Consorcio Vigilancia Especial /

Formación De Desarrollos, S.A., en otros requisitos, punto #10 del listado de agentes, no aportó lo siguiente: Agustín Rodríguez, no adjuntó prueba de antidoping; Tomas González no aportó copia de cédula; Emilio Vazquez no aportó prueba de tiro; Ramón Abrego no aportó prueba de antidoping; Gregorio Solís, Jefe de Seguridad, no aportó prueba de antidoping y prueba de tiro. Punto #11: no aportó el Registro de Proponente del Consorcio, aclaramos que este requisito solo es subsanable, siempre que el proponente se haya inscrito en el Registro de Proponentes de la Dirección General de Contrataciones Públicas, antes de la presentación de la oferta del acto público. A la empresa Arcángel Security S.A., no aportó Tenencia de arma y prueba de Tiro de Dagoberto Huéiz, Jefe de Seguridad. Se les recuerda a los proponentes que tal como lo establece el pliego de cargos en caso de ser adjudicado, ejecutoriada la adjudicación, el adjudicatario deberá aportar en un término de quince (15) días hábiles, todos los documentos con las formalidades que en su momento no le fue posible cumplir.

Proponentes del Acto Público

Nombre Proveedor	Observación
------------------	-------------

Funcionarios que intervienen en el Acto de Apertura

Nombre Funcionario	Cargo del Funcionario	Unidad del Funcionario
GUIANELLA ALVARADO	JEFA	DEPARTAMENTO DE LICITACIONES Y SUBASTA DE BIENES PÚBLICOS.
RUBY CEDEÑO	ANALISTA DE COMPRAS	DEPARTAMENTO DE LICITACIONES Y SUBASTA DE BIENES PÚBLICOS.

Proponentes que intervienen en el Acto de Apertura

Nombre Empresa	Representante Legal
ALFREDO ALVAREZ ESCALA	SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCION, S.A. (SEPROSA)
EDUARDO ALBERTO DIAZ STRUHZ	CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL / FORMACIÓN
LEYDA REBECA TUÑON DE LEÓN	MILLENIUM SECURITY SERVICE
MARUQUEL MALENA VERGARA	ARCANGEL SECURITY S.A.

Listado de documentos adjuntos

Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
No Hay Documentos Adjuntos Ingresados			

Las empresas, MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., (ii) SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA). Y (iv) ARCANGEL SECURYTY, S.A., adjuntaron los documentos para subsanar de acuerdo al control de seguimiento de subsanación, que se encuentra en la sección de “Documentos del Acto Público” (Publicación realizada el día 25 de octubre de 2021:

Para tales efectos, la entidad licitante, previo a los trámites administrativos correspondientes, designó a los miembros de la Comisión Verificadora, mediante Resolución No GG-295-2021 de 13 de septiembre de 2021, con el fin de revisar cada una de las ofertas presentadas en el referido acto público, conforme lo exige el artículo 58 de la Ley de Contratación Pública.



De acuerdo con los presupuestos contemplados, en el artículo 58 de la norma especial de contrataciones públicas, la Comisión Verificadora, realizó la evaluación de la oferta del precio más bajo, es decir MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., determinando el cumplimiento de todos los requisitos que están consignados en el cuadro electrónico. (Informe publicado en el sistema electrónico el día 25-10-2021).

Consta, en el sistema electrónico de "PanamaCompra" de la licitación pública en estudio, la Acción de Reclamo presentada por la empresa SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA), luego de las observaciones realizadas contra dicho informe, la cual van dirigidas contra unos de los puntos cuestionados (estados financieros) en la impugnación; por lo tanto, la dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), al analizar algunos aspectos de la acción de reclamo, procedió a confirmar la recomendación de la Comisión Verificadora dentro del acto público 2021-1-01-0-99-LP-019059, mediante Resolución N° 1291-2021 de 18 de noviembre de 2021, al señalar lo siguiente:

Que en relación a los Estados Financieros auditados, la plantilla electrónica, en el Punto 4 "Otros Requisitos", señala lo siguiente:

4 Estados Financieros: Presentar los estados financieros debidamente auditados con el informe Si en original de un Contador Público Autorizado o una Firma de Contadores Públicos Autorizados, correspondiente al último ejercicio fiscal auditado (2020), comparativo con el año fiscal anterior (2019). En caso de empresas extranjeras, los estados financieros deben ser legalizados conforme especifica la Ley sobre documentos provenientes del extranjero. Con este requerimiento se efectuará un análisis a la situación financiera y económica de los proponentes, sean estos nacionales o extranjeros, con el objeto de determinar si cuenta con liquidez y capacidad de financiamiento para el objeto de este acto público. El último ejercicio fiscal auditado (2020) deberá cumplir con al menos tres de los cuatro siguientes márgenes solicitados: Margen de liquidez mínimo 1.0; Margen de endeudamiento máximo de 2.5; EBITDA * / Patrimonio mayor que 0; EBITDA * / Activos mayor que 0. Estos márgenes se analizan aplicando la siguiente fórmula: Liquidez (Activos Corrientes / Pasivos Corrientes); Endeudamiento (Pasivo Total / Patrimonio); * EBITDA = Utilidad Neta + Intereses + Impuestos + Depreciación y Amortizaciones.

Que en base a lo anterior, se procedió a revisar lo solicitado en el punto N° 4 de "Otros Requisitos" de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos Electrónico, junto con la propuesta presentada por la empresa MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., en el archivo denominado (ESTADOS FINANCIEROS.pdf), advirtiéndose que constan presentados los Estados Financieros e Informes de Auditores para los años terminados al 31 de diciembre de (2019-2018) y (2020-2019) por la firma de Contadores Públicos Autorizados Canova & Asociados; por tanto, estima esta Dirección que lo actuado por los Señores Comisionados se ajusta a lo dispuesto en el Pliego de Cargos.

✓S

P

Análisis Fáctico y consideraciones:

El funcionamiento de la Comisión Verificadora, se encuentra regulado en los artículos 68 y 69 de la Ley 22 de 2006; siendo esta autónoma, al momento de evaluar la/s propuesta/s, de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 58 de la norma especial.

"Art. 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora.

Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

Nuestra legislación, establece la existencia de un organismo específico encargado de, manifestar una opinión o dictamen técnico, con la potencial competencia para



realizar la evaluación o verificación; luego de un estudio pormenorizado de las actuaciones, de la documentación presentada por los oferentes en base al pliego de cargos, los requerimientos técnicos y las normas que regulan la contratación pública a efectos de tomar una decisión objetiva y sólida; este es el caso de la Comisión Evaluadora/Verificadora. En ese sentido, la Comisión Evaluadora/Verificadora, es un organismo desconcentrado, colegiado, transitorio, compuesto por un número impar; dependerá de la magnitud de la licitación que puede ser tres o cinco funcionarios; y que está constituido para un fin determinado, para una situación concreta; cuyo dictamen va dirigido a la máxima autoridad de la entidad contratante.

La entidad convocante, en virtud de la recomendación de la Comisión Verificadora, adjudicó el acto público de marras, mediante Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021, el acto público N° 2021-1-01-0-99-LP-019059, referente al “SERVICIO DE SEGURIDAD, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACCESO EN DIFERENTES SUCURSALES E INSTALACIONES DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ”, a la oferente MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A., en razón del precio propuesto de SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/. 699,120.00), por ser la oferta con el precio más bajo y que, cumplió con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones; sin embargo, la posición de la empresa SEPROSA, es contraria al resultado emitido por la Comisión.

El punto central, que es parte del núcleo del análisis y cuestionamiento del recurrente, lo constituye el dictamen emitido por la Comisión, en cuanto a que ésta recomendó la adjudicación a una empresa que no, cumplió con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

Sobre la base del cuestionamiento planteado por el recurrente, es menester, dirigirnos a los acontecimientos originados en el Sistema electrónico (expediente administrativo), la cual se da desde la confección del pliego, la Reunión Previa y Homologación, hasta el dictamen del Informe de Comisión, siendo esta última la más cuestionada.

Análisis de los cuestionamientos de la empresa recurrente contra el Informe de Comisión:

Según la empresa recurrente, la empresa adjudicataria no cumple con el requisito denominado “Estados Financieros”, toda vez que, el informe del auditor no aparenta ser documento original y que carece de la firma del Contador que lo emite.

Al respecto, es propicia la ocasión remitirnos al requisito establecido en el numeral 4 del Cuadro Electrónico “Otros Requisitos”, el cual solicita los “Estados Financieros”:

4	Estados Financieros. Presentar los estados financieros debidamente auditados con el informe en original de un Contador Público Autorizado o una Firma de Contadores Públicos Autorizados, correspondiente al último ejercicio fiscal auditado (2020), comparativo con el año fiscal anterior (2019). En caso de empresas extranjeras, los estados financieros deben ser legalizados conforme especifica la Ley sobre documentos provenientes del extranjero. Con este requerimiento se efectuará un análisis a la situación financiera y económica de los proponentes, sean estos nacionales o extranjeros, con el objeto de determinar si cuenta con liquidez y capacidad de financiamiento para el objeto de este acto público. El último ejercicio fiscal auditado (2020) deberá cumplir con al menos tres de los cuatro siguientes márgenes solicitados: Margen de liquidez mínimo 1.0; Margen de endeudamiento máximo de 2.5; EBITDA * / Patrimonio mayor que 0; EBITDA * / Activos mayor que 0. Estos márgenes se analizan aplicando la siguiente fórmula: Liquidez (Activos Corrientes / Pasivos Corrientes); Endeudamiento (Pasivo Total / Patrimonio); * EBITDA = Utilidad Neta + Intereses + Impuestos + Depreciación y Amortizaciones.	Si
---	---	----

En relación a lo anterior, la Comisión justificó el cumplimiento de los estados financieros presentados por la empresa adjudicataria, señalando lo siguiente:



4	Estados Financieros: Presentar los estados financieros debidamente auditados con el informe en original de un Contador Público Autorizado o una Firma de Contadores Públicos Autorizados, correspondiente al último ejercicio fiscal auditado (2020), comparativo con el año fiscal anterior (2019). En caso de empresas extranjeras, los estados financieros deben ser legalizados conforme especifica la Ley sobre documentos provenientes del extranjero. Con este requerimiento se efectuará un análisis a la situación financiera y económica de los proponentes, sean estos nacionales o extranjeros, con el objeto de determinar si cuenta con liquidez y capacidad de financiamiento para el objeto de este acto público. El último ejercicio fiscal auditado (2020) deberá cumplir con al menos tres de los cuatro siguientes márgenes solicitados: Margen de liquidez mínimo 1.0; Margen de endeudamiento máximo de 2.5; EBITDA * / Patrimonio mayor que 0; EBITDA * / Activos mayor que 0. Estos márgenes se analizan aplicando la siguiente fórmula: Liquidez (Activos Corrientes / Pasivos Corrientes); Endeudamiento (Pasivo Total / Patrimonio); * EBITDA = Utilidad Neta + Intereses + Impuestos + Depreciación y Amortizaciones.	☒	☐	Evaluated with document visible in the sheets 00000815 to 00000831. Financial statements issued by the firm Canova & Asociados. Complying with the four financial indicators to December 2020: A) Margen de Liquidez 3.41 B) Margen de Endeudamiento 0.19 C) EBITDA / Patrimonio 0.13 D) EBITDA / Activos 0.11
---	---	-------------------------------------	--------------------------	--

La empresa adjudicataria, presentó los estados financieros, debidamente auditados por la Firma de Consultores Canova & Asociados; de hecho, es válido el documento presentado por la empresa adjudicataria, teniendo en cuenta que, la noma, es decir la Ley 57 de 1978, por la cual “Se regula la profesión del contador público autorizado”, establece en el artículo 11 lo siguientes: “No obstante, las opiniones o dictámenes podrán ser firmadas con el nombre de la persona jurídica, sin que aparezca la firma del representante legal o de algunas de los socios con derecho al uso de la firma social. Los documentos así firmados surtirán todos los efectos legales como se hubiesen sido firmados por el representante legal o por alguno de los socios con derecho al uso de la firma social de la respectiva persona jurídica”.

En cuanto, al otro cuestionamiento de la impugnante, “Declaración de renta”, no cuenta con la firma legal de la empresa, ni el Contador Público autorizado que, avala dicho documento.

El numeral 5 del Cuadro Electrónico “Otros Requisitos”, se estableció lo siguiente:

5	Declaración de Impuesto Sobre la Renta: Presentar original de la Declaración de Impuesto sobre la Renta, presentada ante la Dirección General de Ingresos, en el año 2021.	Si
---	--	----

Al remitirnos a la Declaración de Impuesto, de la empresa adjudicataria, en efecto la misma se adhiere a lo solicitado en el numeral 5 del Cuadro Electrónico “Otros Requisitos”; así se corrobora con el número de identificación del trámite “Renta jurídica F-2V7 Jurídica N° 200002095119, dónde consta toda la información de la empresa adjudicataria, el cual fue debidamente subsanado. El Certificado de Recepción de Impuesto, fue firmado por el Director General de la Dirección General de Impuesto.

Se refiere el impugnante que, la entidad licitante no se ciñó para la publicación del pliego de cargos, en este caso, para la Licitación Pública establecido por la DGCP, para todas las instituciones del Estado según código PRL-0041, de los documentos estandarizados para los procedimientos de selección de contratistas. Sigue, señalando el accionante que, al no incluirse dicho formulario en el capítulo IV del pliego, que establece la DGCP, el proponente debe presentar el desglose de precios, de acuerdo a los puestos solicitados en las especificaciones técnicas y no de forma global, como lo presentó la empresa adjudicataria.

Al respecto, el pliego en cumplimiento a la norma, otorgó a los posibles oferentes la acción de presentar observaciones a la documentación adjunta como electrónica de



los requisitos, incluyendo los formularios; de hecho, la DGCP, en base a sus facultades legales y competencia, no suspendió el acto público por lo señalado por el impugnante. Los modelos de formularios, son referenciales para la entidad como para los proponentes, siendo de gran ayuda para los que presenten ofertas.

La empresa adjudicataria presentó, su desglose el cual la información se corrobora con la propuesta electrónica, cuyo período es de 24 meses; teniendo en cuenta que, la entidad licitante no lo exigió en los requisitos del cuadro electrónico, ni en el adjunto, así como tampoco en los modelos de formularios.

Debemos recordarles a los recurrentes, en referencia a la carga de la prueba, en la cual se hace mención a dos aspectos separables, en el plano teórico: para poder adoptar una decisión fundada el juez o tribunal ha de adquirir un cierto grado de convicción acerca del acaecimiento de aquella circunstancia, pero para ello es necesario que alguna de las partes le proporcione los elementos probatorios que le permitan alcanzarlo. Las reglas sobre carga de la prueba comprenden, pues, de un lado, la determinación del umbral de certidumbre que requiere el juzgador para satisfacer la pretensión y, de otro, la determinación de cuál de las partes ha de suministrar las pruebas para alcanzar dicho umbral, so pena de recibir una decisión adversa sobre el fondo del asunto si no lo hace.

Consideraciones Finales:

Después, de haber realizado el escrutinio del expediente de la referida licitación pública, es necesario señalar que, el Estado tiene el deber, conforme a la Ley, de establecer las pautas que procuren que el interés público prevalezca sobre el interés particular; es decir, lo que más le conviene a la sociedad como destinataria del servicio. Para tales efectos, las propuestas presentadas por las empresas aspirantes en un concurso determinado no tienen que caracterizarse únicamente porque presentan el menor costo económico, sino que deben, además, reunir todas las condiciones técnicas requeridas por el pliego y demás normas para tales efectos, para cumplir con el contrato; con el fin de satisfacer plenamente los requerimientos de la Institución, y de la colectividad.

Es propicio manifestar que las entidades licitantes, dentro de los procesos licitatorios, se encuentran obligadas a cumplir con las normas en contrataciones públicas, los criterios y metodologías contenidas en el Pliego de Cargos, a efecto de procurar una selección justa y objetiva del contratista, tal como se encuentra consagrada en los numerales 2 y 3 del artículo 21, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cuando al tenor dice lo siguiente:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

...

2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.

*3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, **con base en lo estipulado en el pliego de cargos** y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también le corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.*

...”. (El resaltado es nuestro).

No debemos olvidar que, una vez presentada la oferta, el proponente acepta sin restricciones las condiciones establecidas en el pliego; esto significa que, al momento de remitir su oferta en el sistema electrónico del acto público en estudio, queda obligada a cumplir, con las condiciones establecidas en los términos de



referencia.

“Art. 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

Antes de concluir, estimamos propicio recordar que el pliego de condiciones especiales es un acto administrativo, que debe estar subordinado a la ley, dictado unilateralmente por la entidad licitante, para un contrato determinado, sujeto a la ley y normas de procedimiento para su validez. Este acto administrativo tendría efectos particulares, ya que sólo obligaría a los oferentes en un determinado procedimiento licitatorio.

Concluido el escrutinio de los argumentos esgrimidos, así como el estudio integral de las constancias procesales, este Tribunal con base en sus facultades legales, considera que lo procedente es confirmar la Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021, por la cual el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, adjudicó el acto público N° 2021-1-01-0-99-LP-019059.

Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el Sistema Electrónico de PanamaCompras, debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes. La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.”

Respecto de la fianza de recurso de impugnación, de acuerdo con el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, este Tribunal ordenará su devolución.

En atención a todo lo anteriormente valorado, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución N° GG-419-2021 de 17 de diciembre de 2021, proferida por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, por la cual resolvió adjudicar la Licitación Pública N° 2021-1-01-0-99-LP-019059.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación N° FIAN-15300000033152 de veintitrés (23) de diciembre de 2021, emitida por MAPFRE PANAMÁ, por el monto de NOVENTA MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO BALBOAS CON 80/100 (B/ 90,568.80.), según diligencia de consignación n° 171-2021, que reposa a foja 027 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.188-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado
ARANDA digitalmente por [F]
RIOS JOSE NOMBRE ARANDA
ALEXANDER RIOS JOSE
ID 2-708-758 ALEXANDER - ID
 2-708-758
 Fecha: 2022.01.17
 14:02:54 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD.
Secretario General

