



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 176-2021

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

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.1150 de 23 de noviembre de 2021, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2021-1-06-0-99-LV-010180, emitida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.018-2021-Pleno/TACP de 20 de diciembre de 2021.

Por la cual se adopta una medida para mejor proveer dentro del proceso de Recurso de Impugnación, promovido por el apoderado especial de la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 12 de agosto de 2021, a las 4:27 p.m., el Departamento de Compras de la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)**, publicó en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra" el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para el acto de recibo de propuestas a realizarse el día 8 de octubre de 2021, hasta las 9:00 a.m., y el acto de apertura de propuestas a partir de las 9:01 a.m., del mismo día, correspondiente al Acto Público No.2021-1-06-0-99-LV-010180, para el "**SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA ASEP EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA, AGENCIAS Y REGIONALES SEGÚN EL PLIEGO DE CARGOS**", con un precio de referencia por la suma de **QUINIENTOS DIEZ MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.510,000.00)**, Visible en la página del Portal Electrónico "PanamáCompra", y de fojas 02 a 010 del Expediente del Tribunal.

Que el día 25 de octubre de 2021, se publicó en el Portal Electrónico el "Informe de la Comisión Evaluadora", cuyo método de evaluación arrojó como resultado la puntuación de 98 para la proponente **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, única en pasar a la fase de ponderación (Informe de Comisión Evaluadora visible en el Portal Electrónico "PanamaCompra" dentro del Icono denominado "Informe de Comisión Evaluadora", en la publicación del día indicado).

Que el acto administrativo recurrido lo constituye la Resolución No. 1150 de 23 de noviembre de 2021, por medio de la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2021-1-06-0-99-LV-010180, para el "**SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA ASEP EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA, AGENCIAS Y REGIONALES SEGÚN EL PLIEGO DE CARGOS**", proferida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)**, por un monto de B/. 510,000.00

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 1 de diciembre de 2021 a las 3:51 p.m., el licenciado **Héctor Rodríguez**, portador de la cédula de identidad personal N° 9-139-763, en virtud del Poder Especial conferido por el representante legal de la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)**, señor **Alfredo Álvarez Escala**, portador de la cédula de identidad personal No.8-223-1293, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, un Recurso de Impugnación en contra de la **Resolución No.1150 de 23 de noviembre de 2021**, expedida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)**, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2021-1-06-0-99-LV-010180, para el "**SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA**



LA ASEP EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA, AGENCIAS Y REGIONALES SEGÚN EL PLIEGO DE CARGOS” (Poder

y libelo del Recurso de Impugnación visible de fojas 013 a 030 del Expediente del Tribunal, respectivamente.).

Que la empresa recurrente **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A., (SEPROSA)** adjuntó al libelo del Recurso la Fianza de Impugnación: No.FIAN-153-00000033059 de 26 de noviembre de 2021, emitida por Mapfre Panamá, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la suma de CINCUENTA Y UN MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.51,000.00), que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia, consignado ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cuya Diligencia de Consignación reposa a foja 048 del expediente del tribunal.

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP) mediante la Resolución No.158-2021/TACP de 2 de diciembre de 2021 (Admisión), admite el Recurso de Impugnación interpuesto por el Héctor Rodríguez Ureña, en virtud del Poder Especial conferido por el representante legal de la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)** para que a partir de la notificación de la resolución precitada, la entidad compulsara, dentro del término no mayor a (3) días hábiles, el informe de conducta, dejando constancia que dicho término es común para que los terceros interesados intervengan con sus alegaciones en interés de la Ley o en interés particular. (Visible de fojas 062 a la 064 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del Icono “Resolución de Admisión TACP” a fecha 3-12-2021).

Que el Magistrado Ponente el día 14 de diciembre de 2021, recibió de la Secretaría General, el Expediente del Tribunal numerado No.176-2021, conforme se describe en la diligencia de entrega de expediente. (Visible a foja 104 del mismo expediente).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

Que el acto Impugnado lo constituye la **Resolución No.1150 de 23 de noviembre de 2021**, expedida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)**, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2021-1-06-0-99-LV-010180, para el **“SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA ASEP EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA, AGENCIAS Y REGIONALES SEGÚN EL PLIEGO DE CARGOS”** (Visible de fojas 011 a la 012 del Expediente del



Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamáCompra", en la publicación Resolución de adjudicación, la cual copiamos a continuación:

AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN

Resolución No. *1160* del *23 de Noviembre 2021*

Por el cual se adjudica la Licitación por Mejor Valor No. 2021-1-06-0-99-LV-010180 para "SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DE LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES UBICADAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA (ANTIGUO DEPÓSITO DE RODELAG), Y EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN AL USUARIO DE LA DOÑA, LOS ANDES, Y OFICINAS DE ATENCIÓN AL USUARIO EN LAS PROVINCIAS DE COLÓN, PANAMÁ OESTE, COCLÉ, HERRERA, LOS SANTOS, VERAGUAS, CHIRIQUÍ, DARIÉN Y BOCAS DEL TORO".

El Administrador General,
en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

Considerando:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamáCompra" el día 12 del mes de agosto del año 2021 se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2021-1-06-0-99-LV-010180, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Que el día 8 de octubre de 2021, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

No.	Proponente	Oferta Económica
1	MILLENNIUM SECURITY SERVICE, S.A.	B/. 497,164.80
2	CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL / URRACA, S.A.	B/. 419,868.00
3	SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCION, S.A. (SEPROSA)	B/. 378,231.09

Que posteriormente las propuestas presentadas en el Acto Público fueron remitidas a la Comisión Evaluadora, con el propósito que las mismas se evaluarán conforme a lo establecido en el pliego de cargos.

Que luego de realizar la verificación de los requisitos mínimos obligatorios, la propuesta presentada por **CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL / URRACA, S.A.**, no cumplió con los requisitos mínimos obligatorios, dado que la fianza de propuesta no estaba firmada por la aseguradora ni por el contratante, y tampoco cumplió con la presentación de las cinco (5) cartas de referencia comerciales privadas ya que solo presentó una (1) carta de referencia de entidades públicas, cuando lo pedido en el Pliego de Cargos era mínimo tres cartas de referencias de empresas privadas y tres cartas de entidades públicas. Tampoco presentó copia de póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Vigente. Las Declaraciones Juradas mediante Notario Público de Certificación de las pruebas antidoping de prueba de tiro, documentos estos que debían ser aportados por la empresa **CONSORCIO VIGILANCIA ESPECIAL / URRACA, S.A.**, ya que según el Acuerdo de Consorcio presentado la responsabilidad técnica recae sobre ella en un sesenta y nueve por ciento del total de la responsabilidad total, razón por la que fue descalificada.

Que, por otro lado, la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)**, no cumplió con el requisito del Pacto de Integridad ya que este tiene error en la cédula del representante legal y Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y las notas de los Estados financieros del 2018 no fueron presentadas, razón por la cual, fue descalificada.

Por lo anterior, el día veinticinco (25) de octubre de 2021, fue publicado el Informe de la Comisión Evaluadora, correspondiente al Acto Público No. 2021-1-06-0-99-LV-010180 para "SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DE LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES UBICADAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA (ANTIGUO DEPÓSITO DE RODELAG), Y EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN AL USUARIO DE LA DOÑA, LOS ANDES, Y OFICINAS DE ATENCIÓN AL USUARIO EN LAS PROVINCIAS DE COLÓN, PANAMÁ OESTE, COCLÉ, HERRERA, LOS SANTOS, VERAGUAS, CHIRIQUÍ, DARIÉN Y BOCAS DEL TORO", mismo que determinó que el proponente **MILLENNIUM SECURITY SERVICES, S.A.** además de cumplir con todos los requisitos obligatorios contenidos en el pliego de cargos, obtuvo un puntaje de Noventa y Ocho (98) puntos, el cual representa el mayor puntaje luego de aplicarse los criterios y metodologías de evaluación contenidos en el pliego de cargos y por lo tanto representa los mejores intereses para el Estado.

Que, siendo así, y por las razones explicadas en el párrafo anterior, la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)**, presentó escrito de objeciones al Informe de la Comisión Evaluadora, y esta Autoridad hizo uso del derecho consignado en el numeral catorce (14) del artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, al no emitir pronunciamiento alguno y aceptando el informe de la Comisión Evaluadora.

Que, el día nueve (9) de noviembre de 2021, la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)**, presentó formal Acción de Reclamo contra el Informe de la Comisión Evaluadora ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, misma que fue admitida mediante la Resolución No. 1263-2021 de 12 de noviembre de 2021.

Que, en tiempo oportuno, la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante la Resolución No. 1299-2021 de diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), resolvió: CONFIRMAR, lo actuado por la Entidad Licitante y la Comisión Evaluadora, a través de su informe de fecha 15 de octubre de 2021, emitido dentro del Acto Público No. 2021-1-06-0-99-LV-010180. LEVANTAR la suspensión del Acto Público que nos ocupa, y ORDENAR el archivo de la Acción de Reclamo presentada por el licenciado José Manuel Sevilla, quien actuó para este caso, como Apoderado Especial de la empresa **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)**.

Que, por todas las consideraciones descritas previamente, el Administrador General, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas, y teniendo como referencia el Informe de la Comisión.

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2021-1-06-0-99-LV-010180 a la empresa **MILLENNIUM SECURITY SERVICES, S.A.**, por la suma de Cuatrocientos Noventa y Siete Mil Ciento Sesenta y Cuatro Balboas con 80/100 Centavos (B/. 497,164.80).

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamáCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: Advertir que, contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 59 y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLIQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


ARMANDO FUENTES RODRIGUEZ
Administrador General



IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

Que el licenciado Héctor Rodríguez Ureña, apoderado especial de la empresa impugnante, sustentó su recurso sobre la base de lo siguiente:

Que en el acta de apertura de ofertas, el funcionario encargado realizó observaciones a dos de las tres ofertas; actuación que considera no transparente, por cuanto que dicha acción es una exclusividad de la Comisión Evaluadora.

En cuanto al informe de la Comisión Evaluadora, indica que el mismo se encuentra dirigido al representante legal de la **ASEP**, con fecha de 14 de octubre de 2021 y cuya publicación ocurrió el día 25 de octubre de los corrientes, violando así lo consagrado en el artículo 59, numeral 12 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, con lo cual concluye que la evaluación se realizó con anterioridad, tomando en cuenta que el acto de apertura se llevó a cabo el día 8 de octubre, sumado a los tres días de subsanación, el cual venció el día 13 de octubre, teniendo la comisión sólo un día para realizar la evaluación, razón por la cual indica que se elaboró con anterioridad, lo que a su criterio transgrede todos los principios de la contratación pública.

Con respecto al presunto incumplimiento de su oferta, sostiene que la omisión de la cédula de identidad personal del representante legal de la entidad, no es motivo de descalificación, al contener el resto de la información requerida, siendo ese un error de forma y no de fondo. Agrega que de los formularios del pacto de integridad de la DGCP y de la entidad en el pliego de cargos consolidado, existen inconsistencias, que provocaron que la empresa **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, al prescindir la frase "abogado de profesión" en el formulario presentado, que se encuentra incorporado en el formulario de la ASEP.

También fundamenta que, la motivación que la entidad realizó del estado financiero del año 2018 de la propuesta de su representada, carece de sustento, ya que lo que se solicitó como requisito eran los estados financieros de los años 2018, 2019 y 2020 y el mismo fue aportado tal y como lo presentó la empresa **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.** (2018-2019 y 2020-2019). En ese sentido, la firma de Auditores Mendoza & Garibaldi, quien auditó los estados financieros de su representada, sostuvo que los mismos fueron realizados hasta el 31 de diciembre, o sea, 2018 y 2019. Por lo anterior, indica que se satisface con el requisito solicitado en el pliego de cargos y lo establecido en el artículo 122 de Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que rige el cumplimiento de la capacidad financiera en los procedimientos de selección de contratista por licitación por mejor valor.



En cuanto a los incumplimientos de la proponente **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, enumera los siguientes:

Que se le concedió una puntuación al estado financiero de la empresa adjudicataria, sin ser ese requisito ponderable, ya que en el aspecto financiero los diez puntos en el pliego de condiciones se reparten entre la carta de referencia bancaria y la carta de intención de financiamiento.

Los estados financieros de **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, no están firmados por el auditor que los emite ni tampoco constan su idoneidad.

El desglose de precios lo aportó de forma global y no por renglón de acuerdo a los puestos requeridos por la entidad licitante, y que está debidamente indicado en el capítulo III y IV del pliego de cargos consolidado. Sigue manifestando que el desglose de precios no define el detalle del objeto contractual, al no describirse según el puesto de trabajo para las provincias de Panamá (Los Andes, la Doña), Panamá Oeste, Colón, Coclé, Veraguas, Los Santos, Herrera, Bocas del Toro y Darién.

Por último, refiere en cuanto al personal técnico, que las certificaciones del Jefe de Seguridad Gustavo A. Ortega, tres de las certificaciones del Departamento de los Estados Unidos, las cuales no están debidamente traducidas al idioma español como lo exige la ley de contrataciones públicas y cita un extracto de la información que aparece antes del requisito No.1 de los términos de referencia que desarrolla el tema de los documentos provenientes del extranjero.

Y formuló sus pretensiones, las cuales plasmó de la siguiente manera:

PRETENSION:

Solicito respetuosamente a los Honorables Magistrados del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, 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, se **REVOQUE la RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN No. JCT-RA-029-2021** publicada el 25 de noviembre de 2021, a las 8:35 a.m., emitida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**, mediante el cual se adjudica el **Acto de Licitación por Mejor Valor N° 2021-1-06-0-99-LV-010180**, para el **"SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DE LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES UBICADAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA (ANTIGUO DEPÓSITO DE RODELAG), Y EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN AL USUARIO DE LA DOÑA, LOS ANDES, Y OFICINAS DE ATENCIÓN AL USUARIO EN LAS PROVINCIAS DE COLÓN, PANAMÁ OESTE, COCLÉ, HERRERA, LOS SANTOS, VERAGUAS, CHIRIQUÍ, DARIÉN Y BOCAS DEL TORO."**, por haberse emitido, esta **Adjudicación** en contravención a lo establecido en los principios Generales de la Contratación Pública, en lo establecido en el Artículo 59 del Texto Único que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 08 de mayo 2020 y el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, y los requisitos establecidos en el pliego de cargo consolidado y en su defecto se **ADJUDIQUE** a nuestro representado **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCION, S.A. (SEPROSA)**, por cumplir con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargo consolidado y se pondere nuestra propuesta.



V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que en cumplimiento de los trámites a efectuarse para la solución del presente proceso, se procede a un examen de las constancias procesales y los argumentos exteriorizados por las partes, por lo que el Pleno del Tribunal debe verificar la conformidad del acto impugnado con el ordenamiento jurídico aplicable, haciendo referencia a los aspectos más relevantes contenidos en el expediente, de la siguiente manera:

A- EXAMEN DE LAS PRUEBAS Y DE LOS DESCARGOS ANUNCIADOS POR LAS PARTES:

Que de conformidad al procedimiento incoado por el artículo 238 y 253 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y respetando las garantías constitucionales y legales del debido proceso, mismos que están instituidos por el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, de igual forma en el artículo 32 de la Ley 22 de 2006 en su Texto Único; así como su remisión al contexto del artículo 201 ordinal 31 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cual a la letra indica al respecto:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

....

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, así como la publicación del Informe de Conducta, cual respalda lo actuado dentro del Expediente Administrativo, éste, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

“

Adjuntamos Pruebas.

1. Copia de Certificación de Registro Público de SEPROSA ✓
2. Fianza de Recurso de Impugnación que cubre el 10% del precio de referencia. ✓
3. Resolución Motivada de Adjudicación N° RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN No.1150- 23-11-2021 ✓
4. Copia de la Cedula del Rep. Legal ✓
5. Copia del Aviso de Operación SEPROSA. ✓
6. Copia de Nota de objeción Dirigida a ASEP ✓

”



A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

En lo atinente a la copia de Certificación de Registro Público de **SEPROSA**, Resolución motivada No.1150 de 23 de noviembre de 2021, copia de la cédula de identidad personal del representante legal de la empresa impugnante, copia del aviso de operación de **SEPROSA** y copia de la Nota de objeción dirigida a ASEP, se admiten porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

En cuanto a la fianza del recurso de impugnación que cubre el 10% del precio de referencia, la misma constituye presupuesto procesal para la admisión de la acción recursiva; por lo tanto, no se admite para la valoración probatoria del fondo del asunto.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

B. VALORACIÓN DE LA LITIS:

Este Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa, atendiendo funcionalmente el estudio de las diversas gestiones incursionadas por la entidad administrativa, **AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP)** frente a las pretensiones externadas por la recurrente dentro de la Licitación Por Mejor Valor No. 2021-1-06-0-99-LV-010180; quien se opone a la voluntad expedida por la gestora del acto de adjudicación a través de su Resolución No. 1150 de 23 de noviembre de 2021, por la cual se adjudicó la Licitación Por Mejor Valor; a la empresa **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, por un monto de Cuatrocientos Noventa y Siete Mil Ciento Sesenta y Cuatro Balboas con 80/100 (B/.497,164.80) en virtud de haber sido la única oferta que satisfizo los requisitos habilitantes del pliego de cargos y haber obtenido un puntaje de 98 de acuerdo a la metodología de ponderación, según la entidad; indicando la impugnante que la misma se manifestó en contravención del ordenamiento jurídico de Contrataciones Públicas, razón por la cual procedemos a escrutar dichas actuaciones, contrastándolas con la excerta aludida.

Lo primero en precisar ahora, es el tipo de procedimiento de selección de Contratista impenetrado para el requerimiento del siguiente objeto contractual:

"SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA ASEP EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA, AGENCIAS Y REGIONALES SEGUN EL PLIEGO DE CARGOS".

Siendo atendido esto sobre las bases de una Licitación Por Mejor Valor, la que encuentra su resguardo en el artículo 59 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, preceptuando que se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la



metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, en concordancia con el artículo 96 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, donde se señala que la Comisión Evaluadora debe detallar las propuestas descalificadas por el incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, si las hubiera, y se describirá cada propuesta con el puntaje obtenido de acuerdo con la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos.

Al adentrarnos al ejercicio valorativo de la encuesta jurídica, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas apunta a los siguientes presupuestos, todos estos con fundamento en los pilares que no son más que los principios generales de la Contratación Pública, en este caso; específicamente el relacionado al principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, cual se encuentra tipificado en el artículo 28 de la Ley de Contrataciones Públicas en su Texto Único, en el cual se señala la responsabilidad que poseen los servidores públicos al momento de desempeñar sus funciones, dentro de la presente encuesta tratándose de los comisionados que conforman la Comisión Evaluadora, que fue designada mediante la Resolución N° 1141-ADM de 28 de septiembre de 2021.

siendo así, ésta debió efectuar cada una de sus actuaciones con estricto apego a la Ley de Contrataciones Públicas, y su reglamentación.

Es por ello, que nos remitimos a la normativa instituida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único); cual transcribimos a continuación:

Artículo 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.

....

....

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante ~~o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión.~~ En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión. La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados.

...."

(El resaltado es nuestro)

De lo anterior, se desprende que el informe debe contener una debida motivación, ya que, por tratarse de un tema específico, que contiene un listado de requerimiento que



necesita ser explicado las razones por las cuales la comisión considera su cumplimiento o no de cada condición. Por ejemplo, el recurrente indica que la situación de su estado financiero es idéntica al de la empresa adjudicataria y que, a pesar de eso, no se pronunciaron en cuanto a la presunta inconsistencia del estado financiero de la empresa **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.** Que la valoración de la Comisión Evaluadora con respecto a la oferta de su representada, se centró en que las notas de los estados financieros 2018 no fueron aportadas y que esa afirmación carece de objetividad por cuanto que lo que se solicitó como requisito eran los estados financieros; mismos que a su criterio fueron aportados como los presentó **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, es decir, 2018-2019 y 2020-2019. En ese sentido, necesitamos una explicación por parte de los miembros de la Comisión Evaluadora, con el propósito de que nos aclaren si la calificación que sostiene la impugnante es correcta o si existen algunas diferencias sustanciales entre el estado financiero entre una u otra empresa (**MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.** y **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A.**).

En cuanto al criterio que la Comisión Evaluadora sostuvo en su informe, concerniente al incumplimiento del pacto de integridad por carecer del número de cédula de identidad personal del representante legal de la entidad, este Tribunal y la DGCP se han pronunciado, indicando que lo anterior no es una condición sustancial para definir la valoración o no del requisito en debate, reiterando que se trata de un excesivo formalismo que contraría el principio de eficiencia que se concentra a la finalidad del acto de contratación por encima de las formalidades; criterio que ha sido sostenido por esta Colegiatura en innumerables fallos, de los cuales citamos la Resolución No.097-2021-Pleno/TACP de 13 de agosto de 2021 y la Resolución No.104-2021-Pleno/TACP de 7 de septiembre de 2021.

Con respecto a los certificados que detallan los cursos del señor Gustavo Ortega, quien forma parte del personal técnico de la empresa **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, vemos que tres de los documentos (certificados) se encuentran en un idioma que no es el oficial de la República de Panamá, de conformidad al artículo 7 de nuestro Texto Fundamental y que contraría el pliego de cargos cuando en el aviso que se encuentra posterior al enunciado de documentos a entregar con la propuesta describe las características de los documentos provenientes del extranjero.

Aprovechamos la coyuntura para indicarle a los miembros de la Comisión Evaluadora, que con respecto a la fianza de la propuesta **VIGILANCIA ESPECIAL, S.A.**, quienes indican que la misma no mantenía firma del fiador ni de la contratista, no vemos que se haya realizado el examen para determinar la existencia o no de un método de validación por parte de quien la emitió, a fin de verificar la validez del documento y vigencia, de conformidad al contenido del artículo 122 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006.



La valoración a realizar por los miembros de la comisión debe ser clara y llevarnos a resolver las dudas planteadas por el recurrente, al existir incertidumbres en ciertos aspectos ya citados, por lo que, de acuerdo a su ejercicio profesional, cual se encuentra consagrado por su idoneidad, y siendo este de igual forma un acto administrativo que conforme a la doctrina de la teoría de los actos administrativos del derecho administrativo, debe contener en su haber una motivación, cual es un elemento indispensable y en éste debe sustentar las razones por la cual se forja la decisión dentro de la presente encuesta, debido a que, en este descansa como deber indicar el ¿Por qué?, se determinó si las propuestas valoradas en su dictamen vertido e indicado, se ajustaba al cumplimiento o no de las exigencias requeridas por el pliego de cargos.

De tal manera que en su análisis debe profundizar los razonamientos por las cuales lo llevan a la conclusión en su evaluación; situación que a todas luces no se desprende de manera efectiva del informe publicado el día 25 de octubre de 2021. En razón a ello, se procede a anular el informe de la Comisión Evaluadora, y en su lugar, se ordenará un nuevo análisis a los mismos miembros, esta vez bien fundamentado de conformidad a la metodología establecida por el propio pliego de cargos.

Por lo anteriormente citado, nos remitimos de conformidad al artículo 69 de la Ley de Contrataciones Públicas que desarrolla lo concerniente sobre la “nulidad del Informe” cual le atribuye de manera puntual y precisa a la comisión el carácter de la valoración de la propuesta de manera exclusiva, ya sea para los casos de verificación o evaluación. De tal manera que al incumplir con el acatamiento normativo al respecto de su motivación, a pesar de haberse indicado el incumplimiento de dos de las propuestas, salta a la duda, motivada a través del recurso de impugnación y que ha sido traída por la accionante, el cumplimiento o no de la empresa adjudicataria y la explicación de las razones por la cual se descartó a la recurrente, pues, al detalle no se esclarecen las razones en que se indican sus incumplimientos y en otros casos se valoran aspectos de riguroso formalismo que en nada favorecen la finalidad del contrato público y que a su vez contrarían los principios de la contratación estatal.

Así las cosas, situación que nos conduce a advertir que dicho informe se ha generado en contravención a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones Públicas, su reglamentación y dentro del pliego de cargos, al aducirse las falencias descritas, y que obligan necesariamente a la realización de una nueva valoración por parte de los comisionados designados dentro del presente acto público de Licitación Por Mejor valor, en virtud de carecer de la fundamentación o motivación que arrojaron en su mencionado informe; cual carecía del sustento que motivó o determinó la declaratoria de desierto del presente procedimiento de selección de contratista.



Por lo anterior, es necesario que la comisión realice el informe de manera eficaz, puntual, y conclusivamente hasta dentro de un término de cinco (5) días hábiles, a partir de la publicación de ésta resolución, de conformidad a lo expuesto por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Es por ello que se les hace un llamado a los comisionados, para que tengan presente lo concerniente ante la eventualidad de generarse pretermisión de los términos, lo cual puede generarles las sanciones, en base a lo preceptuado en el artículo 18 numeral 10; así como en el artículo 28 numeral 6 y 146 numeral 7 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único).

Es así como, nos remitimos a lo preceptuado en el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, el cual trata sobre los elementos esenciales que deben contener los actos administrativos, tal es el caso de la **competencia**, objeto, causa, **motivación**, entre otros.

De manera que, al elaborar el próximo informe, debe ser con real apego a la ley y los criterios estampados estrictamente en el pliego de cargos, por ser el documento que indica las reglas del juego en cada acto público. Decisión que se fundamenta en el artículo 69 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006 positiva que sostiene lo siguiente:

Artículo 69. Modificación del Informe. El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que por mandamiento del representante legal de la entidad, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos, para lo cual deberán indicar en la respectiva resolución los incumplimientos de los requisitos legales y/o formales del pliego de cargos y de la ley que han sido infringidos por la comisión.

*La verificación o evaluación de las propuestas es competencia **exclusiva de las comisiones**, por lo que el jefe o representante de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no podrá modificar el informe sin enviarlo a los comisionados, así como tampoco podrá emitir la decisión sin ordenar a la misma comisión o a una nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial de las propuestas.*

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente.

La comisión en el nuevo informe deberá fundamentar las razones por las cuales considera que los proponentes cumplen o no con los requisitos del pliego de cargos.

...

(El subrayado es nuestro)

Ante lo expuesto, consideramos oportuno que la Comisión Evaluadora realice otro informe detallado y debidamente motivado. Tal y como lo indica la norma supra citada.

Así, pues, y luego del análisis integral de las actuaciones contentivas del acto público de licitación, objeto de la controversia, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas arriba a la conclusión que lo procedente en el caso que nos ocupa, es anular el Informe de la Comisión Evaluadora y la realización de una nueva evaluación, de



conformidad al procedimiento contenido en los artículos 68 y 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, y a lo dispuesto en las Condiciones Especiales – Requisitos Obligatorios del pliego de cargos, ponderación de ser necesario, y a la emisión de un nuevo informe, cuyo dictamen debe ser remitido a los estrados del Tribunal y no a la entidad.

El Tribunal en aras de resolver la litigiosidad administrativa dentro de la presente encuesta, se ve en la necesidad de ordenarle un nuevo análisis a la propia Comisión Evaluadora, ya que el mismo fue efectuado en contravención con los ordenamientos jurídicos estipulados por la Ley de Contrataciones y el Pliego de Cargos. El análisis debe realizarse con los documentos aportados por las empresas participantes dentro del procedimiento de selección de contratista N°2021-1-06-0-99-LV-010180.

Vertidas las valoraciones y anotadas las consideraciones expuestas, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en usos de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el Informe de la Comisión Evaluadora dentro del Acto Público N°2021-1-06-0-99-LV-010180, para el “**SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN LAS INSTALACIONES QUE OCUPA LA ASEP EN EL EDIFICIO OFFICE PARK, OFICINAS EN EL HANGAR DE VISTA HERMOSA, AGENCIAS Y REGIONALES SEGÚN EL PLIEGO DE CARGOS**”, se hizo en contravención al Ordenamiento Jurídico de Contrataciones Públicas y en forma incompatible con lo preceptuado por el Pliego de Cargos, y en virtud de ello generó su nulidad.

SEGUNDO: ORDENAR una nueva evaluación parcial de las ofertas de **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPROSA)** y **MILLENIUM SECURITY SERVICE, S.A.**, de conformidad a la metodología impetrada por los artículos 59, 68 y 69 de la Ley de contrataciones Públicas (Texto Único) y el Pliego de Cargos, por parte de la Comisión Evaluadora designada dentro del Acto Público No. 2021-1-06-0-99-LV-010180, en el sentido de realizar la verificación-evaluación de la presentación de los requisitos obligatorios, así como la ponderación (si es necesario), tomando en cuenta las advertencias jurídicas señaladas en la parte motiva que al respecto ha señalado el Tribunal. Así como también, dirigir y remitir su dictamen a los estrados del Tribunal y no a la entidad.

TERCERO: EXPONER que los efectos procurados por la presente Resolución son para medida previa dentro de la valoración al Acto Público N°2021-1-06-0-99-LV-010180, los cuales deberán practicarse por los miembros de la Comisión Evaluadora dentro de hasta un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente Resolución.

CUARTO: PUBLICAR dentro del portal de contrataciones públicas el nuevo informe requerido a la Comisión Evaluadora, a más tardar al vencimiento del término indicado anteriormente.

QUINTO: ADVERTIR a los integrantes de la Comisión que, para la realización de su ejercicio valorativo y dictamen a través de un nuevo Informe, debe ceñirse en conformidad al Principio de Responsabilidad e inhabilitación de los Servidores Públicos.

SEXTO: COMUNICAR a las partes que una vez evacuada por la Comisión respectiva del Acto, la medida decretada mediante la presente resolución, el Tribunal procederá a resolver el recurso presentado atendiendo al término de Ley, salvo que se requiera alguna otra medida previa al respecto.

SEPTIMO: SEÑALAR, que la presente Resolución es de mero trámite, por lo que no admite recurso alguno.

OCTAVO: NOTIFICAR, el contenido de la presente Resolución a través del Portal Electrónico "Panamá Compra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posterior a su alzada en el dicho Portal.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 25, 28, 59, 68, 69, 156, 157, 158 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; artículo 14, 32, 95, 129, 130, 238, 253 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, Ley 38 de 31 de julio de 2000 en lo aplicable. Ley No. 57 de 1978.

Notifíquese y Cúmplase,


José Aranda Ríos
Magistrado


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

