



## REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

### DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

#### RESOLUCIÓN N° DF-700-2020

de veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020).

#### EL DIRECTOR GENERAL

en uso de sus facultades legales;

#### CONSIDERANDO:

Que el señor **JUAN MANUEL ALVARADO SOBENIS**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad N° 8-778-994, con domicilio en el corregimiento de Bethania, avenida Ricardo J. Alfaro, Plaza Gloriela, local N°4, provincia de Panamá, República de Panamá, localizable al Teléfono 260-0035/0043, actuando en condición de Representante Legal de **ENCOM GLOBAL, S.A.**, inscrita a Folio N° 762415 (S), de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, ha presentado Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° **2020-3-30-0-08-CM-003667**, convocado por el **BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**, bajo la descripción “**SUMINISTRO DE SOLUCIONES DE SEGURIDAD Y CONTROL DE ACCESO SIN CONTACTO PARA EL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**”, con un precio de referencia de **CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES BALBOAS CON 62/100 (B/.49,843.62)**.

Que esta Dirección, mediante la Resolución N° DF-683-2020 de 18 de noviembre de 2020, resolvió admitir la Acción de Reclamo en comento; así como, ordenar la suspensión del Acto Público.

#### ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 13 de noviembre de 2020, se publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria del Acto Público N° **2020-3-30-0-08-CM-003667**, estableciendo que la modalidad de adjudicación es Global, fijándose como fecha para el Acto de Presentación y Apertura de Propuestas, el día 19 de noviembre de 2020 y tres (3) días hábiles después de la fecha de apertura como periodo de subsanación de aquellos documentos que hayan sido establecidos como subsanables y no se estableció porcentaje de onerosidad.

Que el Pliego de Cargos ha sido objeto de la Acción de Reclamo, que pasamos a dilucidar y que ha sido admitida. Todo lo anterior es de conformidad con las constancias publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

#### HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que dicha Acción de Reclamo fue presentada el 17 de noviembre de 2020, en la que el Accionante solicita a esta Dirección, se ordene la aplicación de medidas correctivas al Pliego de Cargos, a fin que la Entidad Licitante promueva mayor transparencia en las especificaciones técnicas, a objeto de lograr un alto grado de participación de los oferentes.

Que el Accionante señala que el Pliego de Cargos hace mención en sus referencias técnicas sobre una solución de marca ZKTECO PROFACE, contraviniendo lo establecido en el artículo 28 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, manifestando además, que contiene requisitos que limitan la participación.

Que lo anterior, es confrontable en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

#### CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público N° **2020-3-30-0-08-CM-003667**, se desarrolla bajo la modalidad del procedimiento de selección de contratista denominado Contratación Menor, regulado por el Artículo 57 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan la Acción de Reclamo, resulta oportuno indicar que, en base a lo establecido en el Artículo 15 numeral 12 del Texto Único *Lex Cit*, corresponde

RAF

MLV

a esta Dirección efectuar un análisis del Acto Público citado, a efectos de determinar si se ha incurrido en un acto u omisión ilegal o arbitrario en el procedimiento de selección de contratista, alejado al ordenamiento jurídico, incluso en la estructuración del Pliego de Cargos, que directamente pueda incidir en la participación de los proponentes, de conformidad con lo normado en el Artículo 39, numerales 2 y 3 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020.

Que el Accionante señala que el Pliego de Cargos en el título y especificaciones técnicas, hace una correlación directa de la marca ZKTECO, al solicitar: *“Pantalla táctil de 8” con 400 lux, CPU personalizado de doble núcleo de 900MHz 512 MB RAM/8G Flash, reconocimiento de palma 3 en 1 (forma de palma, impresión de palma y vena de palma) se realiza en 0.35 segundos por mano. Los datos de palma adquiridos se compararán con un máximo de 5,000 plantillas de palmas”, entre otras funciones propias de la marca ZKTECO, perdiendo de vista el espíritu de lo establecido en la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020”.*

Que al confrontar lo advertido por el Accionante con el Pliego de Cargos y la información disponible en la página web de la marca aludida: <https://www.zktecolatinoamerica.com/proface-x-ptd>, se observa que en dicha página web se hace referencia un producto denominado *“Terminal de Verificación de Rostro, Palma y Medición de Temperatura”*, el cual posee características y especificaciones que coinciden con las expuestas en el Capítulo III de las Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos adjunto.

Que entre las características y especificaciones observadas que coinciden, se encuentran las detalladas por el Accionante y otras más, veamos: pantalla táctil de 8" con 400 lux, CPU personalizado de doble núcleo de 900MHz 512 MB RAM/8G Flash, reconocimiento de palma (forma de palma, impresión de palma y vena de palma) se realiza en 0.35 segundos por mano. Los datos de palma adquiridos se compararán con un máximo de 5,000 plantillas de palmas, brillo de luz LED ajustable, sonido Hi-Fi, micrófono de alta sensibilidad, sensor de detección de distancia, botón de reinicio e interruptor de sabotaje, estándar de Protección IK04 para exterior, máxima capacidad anti-falsificación de identidad que evita falsos positivos, descarta fotografías blanco y negro a color, videos y máscaras 3D, desviación de medición de +- 0.3° C, detección de rostro vivo y cubrebocas, capacidad de 30,000 usuarios, captura instantánea, compatibilidad: SRB (Security Relay Box)/Wiegand/RS485/Lector esclavo RS232 con FP/RFID/ Código de barras/Código QR, Voltaje: 12V DC, consumo energético < 2,000mA, entre otras.

Que expuesto lo anterior, es preciso señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, que ampara el Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes, los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro; por ende, las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

Que así mismo, el artículo 44 del prenombrado Texto Único, establece que *“las especificaciones técnicas constituyen las características técnicas del objeto que se va a contratar, las cuales no pueden hacer referencia, en su caso, a marcas de fábrica, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante”.*

Que de la normativa transcrita se colige que la Entidad Licitante debe mantener un equilibrio entre su necesidad y la libre participación de proponentes en igualdad de condiciones, tal como lo dispone el numeral 36 del Artículo 2 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020. Es decir, el Pliego de Cargos debe contener reglas y requisitos que permitan ampliar la participación de proponentes y evitar que se conlleve solo a proveedores que suplan equipos de un determinado fabricante.

Que es preciso señalar además, que en el Pliego de Cargos electrónico, se aprecia que el nombre y descripción del acto es *“Suministro de soluciones de Seguridad y Control de Acceso sin Contacto para El Banco Hipotecario Nacional”*, el objeto de la contratación es *“bien”*, el rubro en las especificaciones técnicas del Pliego de Cargos electrónico se clasificó como: *“Reguladores de temperatura”* y se describe como *“Equipos con Capacidad de Medición de Temperatura e Identificación de Temperatura e Identificación Biométrica sin contacto de la Palma de la Mano y Reconocimiento Facial con Cubrebocas (ver especificaciones técnicas adjuntas)”.*

Que sin embargo, al observar los requisitos de participación del Pliego de Cargos electrónico, en estos se solicitan dos técnicos idóneos, de los cuales se debe aportar copia del carné de registro ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en actividades de electrónica y/o comunicación, documentación de experiencia en suministro, instalación, configuración así como soporte. Por otro lado, en el Pliego de Cargos adjunto en la sección *“lugar y plazo de ejecución”* se hace mención a *“servicio”* y en el capítulo de las Especificaciones Técnicas adjuntas se hace

referencia a mantenimiento preventivo y correctivo; por lo que, en razón a que en el Pliego de Cargo electrónico no se establece que se requiera servicio, no queda claro si la Entidad Licitante adicional a la adquisición del bien, requiere también los servicios de instalación y mantenimiento. Cabe señalar que en el Pliego de Cargos adjunto, la palabra instalación no se aprecia, solo en el requisito de experiencia se habla de “instalado”. En consecuencia, se le insta a que detalle claramente lo que requiere, a fin que reciba ofrecimientos que satisfagan integralmente su necesidad, pues si lo que solicita es solamente el suministro de los bienes, para ello no se requiere de técnicos idóneos, los cuales sí pueden ser exigidos en caso que también necesite el servicio de instalación por ejemplo o incluso de configuración del bien a adquirir.

Que con relación a lo manifestado en el párrafo anterior, se exhorta a la Entidad Licitante que en el evento de que incluya servicio y requiera los técnicos idóneos, procure no limitar la participación de otras ramas profesionales similares a la electrónica y/o comunicación que cuentan con Idoneidad emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y que pueden llevar a cabo la ejecución de la contratación.

Que en cuanto al requisito obligatorio denominado “Vehículos” que consiste en que los proponentes presenten acta notarial en donde conste el registro único vehicular que demuestre que la empresa posee al menos dos (2) vehículos para servicio técnico, este Despacho es del criterio que la cantidad de vehículos que posea un proveedor, no determina que pueda llevar a cabo y a satisfacción la contratación, por lo que se estima necesario eliminar este requisito, el cual puede constituirse en un requisito limitante de la participación.

Que con relación al requisito obligatorio de experiencia, el cual exige: “*Presentar cinco (5) referencias de proyectos de seguridad y control de acceso con valores similares o mayores a los del precio ofertado, de entidades gubernamentales o privadas o copia simple de contratos en donde se certifique que la empresa ha realizado proyectos donde se haya suministrado, instalado, configurado y brindado el soporte. Como mínimo tres (3) de estas referencias deben ser de proyectos gubernamentales. Dicha referencia podrá certificarse mediante, carta de referencia, copia de contrato u orden de compra*”. Esta Dirección es del criterio que establecer un mínimo de referencias de proyectos gubernamentales, se limita la participación de aquellos proponentes que solo posean experiencia en el objeto de la contratación pero en el ámbito privado, en este sentido se considera pertinente que la Entidad Licitante adecúe el requisito nuevamente.

Que conviene referirnos también al precio de referencia establecido para este procedimiento de selección de contratista, el cual ha sido fijado en la suma de CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES BALBOAS CON 62/100 (B/.49,843.62), el cual ha juicio de esta Dirección debe ser revisado por la Entidad Licitante, toda vez que constan registros de contrataciones similares, de otras entidades, por debajo de este precio de referencia; siendo ello así, y con el propósito de procurar los mejores intereses para el Estado, se insta al examen y sustentación del precio de referencia fijado, atendiendo lo dispuesto en el numeral 16, del artículo 15 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020.

Que una vez revisada la actuación de la Entidad Licitante, así como las constancias documentales que reposan en el Expediente Administrativo y Electrónico, siendo confrontados con el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, debidamente reglamentado por el Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, estima esta Dirección que para continuar con el desarrollo del procedimiento de selección de contratista en comento, la Entidad Licitante debe aplicar los correctivos necesarios, atendiendo todos los aspectos esbozados en la presente resolución, así como aquellos que considere debe realizar, en cuanto a condiciones especiales y especificaciones técnicas se refiere, en aras de crear un Pliego de con reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva (Artículo 39, numerales 2 y 3 *Lex Cit*) y de cumplir con el procedimiento establecido en el Artículo 57 del prenombrado Texto Único; de lo contrario no podrá llevarse a cabo el mismo.

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** ORDENAR a la Entidad Licitante, la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Acto Público N° 2020-3-30-0-08-CM-003667, convocado por el **BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**, bajo la descripción “**SUMINISTRO DE SOLUCIONES DE SEGURIDAD Y CONTROL DE ACCESO SIN CONTACTO PARA EL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**”, con un precio de referencia de **CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES BALBOAS CON 62/100 (B/.49,843.62)**, atendiendo todos los aspectos esbozados en la presente resolución, así como aquellos que considere debe realizar, en cuanto a condiciones especiales y

especificaciones técnicas se refiere, en aras de crear un Pliego de con reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva (Artículo 39, numerales 2 y 3 *Lex Cit*) y de cumplir con el procedimiento establecido en el Artículo 57 del prenombrado Texto Único; de lo contrario no podrá llevarse a cabo el mismo.

**SEGUNDO: CAMBIAR** el estado “En Reclamo”, en que se encuentra el Acto Público N° **2020-3-30-0-08-CM-003667** y colocarlo en estado “Suspendido”, hasta que esta Dirección pueda constatar que la Entidad Licitante ha dado cumplimiento a lo ordenado en la cláusula primera de esta parte resolutive, a través de la confección de la Adenda respectiva, la cual deberá ser remitida a este Despacho.

**TERCERO: ORDENAR** el archivo del Expediente de la Acción de Reclamo interpuesta por el Licenciado **JUAN MANUEL ALVARADO SOBENIS**, contra el Acto Público N° **2020-3-30-0-08-CM-003667**.

**CUARTO: ORDENAR** la devolución del Expediente Administrativo del Acto Público N° **2020-3-30-0-08-CM-003667** a la Entidad Licitante.

**QUINTO: ADVERTIR** que la presente Resolución es de única instancia y según lo dispuesto en el artículo 155 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, no admite recurso alguno.

**SEXTO: PUBLICAR** la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020.

Dada en la ciudad de Panamá, el día veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020).

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**RAPHAEL A. FUENTES G.**  
DIRECTOR GENERAL  
*IS/MLV/yr*  
*jr*

*MLV*