



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE Nro.: 085-2020

RECORRENTE: ELIDA ÁGUILA SANTOS DE GONZÁLEZ (ESTABLECIMIENTO COMERCIAL J&J FULL SERVICE).

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°211-2020 de 23 de septiembre de 2020, mediante la cual la POLICLÍNICA JUAN VEGA MÉNDEZ – CAJA DE SEGURO SOCIAL DE SAN CARLOS adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-1-10-0-15-CM-376401.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN Nro.164-2020-Pleno/TACP de 2 de diciembre de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, crea en su artículo 136 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 de los recursos 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.

I. ANTECEDENTES.

El 28 de agosto de 2020, la POLICLÍNICA JUAN VEGA MÉNDEZ – CAJA DE SEGURO SOCIAL DE SAN CARLOS, convocó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-1-10-0-15-CM-376401, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para la “SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN EN LA ULAPS DE SAN JOSE DE SAN CARLOS, POR UN PERIODO DE SIETE (7) MESES 2020 INCLUYE EL SUMINISTRO DE OPERARIOS, EQUIPOS Y ÚTILES DE LIMPIEZA” (*sic*), con precio de referencia de VEINTICINCO MIL NOVECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.25,900.00).

En el acto público celebrado el 3 de septiembre de 2020, participaron los proponentes a continuación detallados:

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
4--104-523-00	J & J FULL SERVICE	03-09-2020 03:19 p.m.	23,800.00
8-896-2218-0	CAROLINA NICOL VIEIRA OLIVA	08-09-2020 09:23 a.m.	23,500.05

La entidad publicó el 24 de septiembre de 2020, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, la denominada Evaluación Técnica, así como la Resolución N°211-2020 de 23 de septiembre de 2020, por la cual adjudicó el acto público

29



en estudio. Posteriormente, el 5 de octubre de 2020 el licenciado Omar Alberto Matos Castillo, apoderado especial del establecimiento comercial J&J FULL SERVICE, interpuso ante este Tribunal recurso de impugnación en contra del referido acto administrativo.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, este Tribunal en Sala Unitaria procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución N°73-2020/TACP de 6 de octubre de 2020 (Admisión), publicada en el sistema electrónico *PanamaCompra* en igual fecha.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

La parte actora listó una serie de situaciones por las cuales estimó que la actuación de la entidad vulneró la Ley de Contrataciones Públicas, afectando sus derechos. Adicional a ello, advirtió supuestos incumplimientos en los que incurrió la propuesta de la adjudicataria, CAROLINA NICOL VIEIRA OLIVA (ESTABLECIMIENTO COMERCIAL VIEIRA SOLUTION).

Por lo anterior la recurrente solicitó a este Tribunal revocar el acto administrativo impugnado y adjudicar al establecimiento comercial J&J FULL SERVICE, por cumplir el pliego de cargos respectivo.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LA ENTIDAD.

Mediante Nota N°AL/CA/CSS/PPO N°31-2020 de 13 de octubre de 2020, suscrita por la Directora Nacional de Compras de la CAJA DE SEGURO SOCIAL (CSS), fueron remitidos de manera **extemporánea** el 14 de octubre de 2020 a la Secretaría de este Tribunal, el expediente administrativo original e informe de conducta (visible a fojas 057 a 061 del expediente jurídico).

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, este Tribunal procede a resolver el fondo del presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen.

Iniciamos nuestro estudio señalando que el procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Contratación Menor, consagrada en el artículo 52 de la Ley de Contratación Pública, que permite de *“manera expedita, la adquisición de bienes, servicios y obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación”* dispuestos en dicha ley.

Concordantemente, el criterio de selección instaurado en la Compra Menor No.2020-1-10-0-15-CM-376401, fue que se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

La oposición de la recurrente se centró en supuestos incumplimientos de la propuesta

21



adjudicataria al pliego de cargos e inobservancias a la ley, en las que según argumentó incurrió la entidad.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en atención a los postulados del *Principio de Transparencia*, tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el expediente administrativo y en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, en contraste con los argumentos esgrimidos por la parte actora, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

Conforme a los postulados del *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

En el análisis del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, cobra relevancia comprobar el cumplimiento de las propuestas participantes, en base en el artículo 84 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, el cual establece que la entidad procederá a verificar, en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos; si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente.

Caso contrario, si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir la adjudicación del acto o se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

La actora adujo que la entidad violó el numeral 2 del artículo 21, así como el numeral 3 del artículo 25 de la Ley de Contrataciones Públicas, al no publicar el acta de apertura de propuestas:

“Artículo 21. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley mediante los procedimientos de selección de contratista.
2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas.

...”

“Artículo 25. Principio de publicidad. Todas las entidades reguladas por esta Ley están obligadas a divulgar toda la información relacionada con los procedimientos

21



de selección de contratista que realicen y los contratos que celebren.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

3. Los actos de apertura de propuestas y los realizados por vía electrónica estarán abiertos al público.

Al revisar el registro electrónico del acto público a través del sistema *PanamaCompra*, pudimos corroborar que el acta de apertura de propuestas no fue publicada, sin embargo, la misma reposa a foja 510 del expediente administrativo, como se muestra a continuación:

PANAMA 5, PANAMA

CAJA DE SEGURO SOCIAL
POL. DR. JUAN VEGA MENDEZ/
ULAPS DE SAN JOSE
ACTA DE APERTURA N° 168-2020
REQUISICION 1000700179-08-72-1
CONTRATACION DE MENOR CUANTIA
2020-1-10-0-15-CM-376401

SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN EN LA ULAPS DE SAN JOSE DE SAN CARLOS POR UN PERIODO DE SIETE (7) MESES 2020, INCLUYE EL SUMINISTRO DE OPERARIOS, EQUIPOS Y ÚTILES DE LIMPIEZA

Hoy 03 de septiembre de 2020, siendo las 09:05 P.M. En el Salón de Reuniones el Auditorio Carlos Cheveré de la Pol. Dr. Juan Vega Méndez de San Carlos y bajo la Presidencia de la Funcionaria Lcda. Sara Collado, funcionaria del Departamento de Compras, del Acto de CONTRATACION MENOR CUANTIA N°2020-1-10-0-15-CM-376401 amparada a la Requisición 1000700179-08-46-1

En Concepto, a continuación detallamos la empresa participante.

PROVEEDOR	VALOR
VIEIRA SOLUTION / 8-896-2218	B/. 23,500.00
J&J FULL SERVICES /4-104-523	B/. 23,800.00

LA CAJA ES PARTE DEL EXPEDIENTE

ESTADO DE CUENTA DE DEBITO EN EL DEPARTAMENTO DE COMPRAS

FUNDAMENTO:
Según SEGÚN ARTICULO 53 LITERAL 1 AL 15, TEXTO UNICO 22 ORDENADO POR LEY 61 DE 27 DE SEPTIEMBRE DEL 2017 se establece lo siguiente.
OBSERVACIÓN:
La propuesta se recibió por ventanilla, en horas de la mañana participación presencial por la Empresa VIEIRA SOLUTION, J&J FULL SERVICES participante autorizado.

Participantes del Acto

VIEIRA SOLUTION.
J&J FULL SERVICES.

Presento sus documento en ventanilla

NO
SI

EL ACTO PUBLICO FINALIZO A LAS 9:15 A.M. DEL MISMO DIA
VIEIRA SOLUTION SUBIO LA DOCUMENTACION POR PORTAL

POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

Sra. Miliam Santos
Jefa De Compra
Pol. Dr. Juan Vega Méndez
San Carlos

Lcda. Elisa Beitia Ruiz
Cotizadora de Precios
Pol. Dr. Juan Vega Méndez
San Carlos

Dado en la ciudad de Panamá, a los 03 días del mes de septiembre del 2020

La actora sostuvo que el **Informe Técnico**, publicado en *PanamaCompra*, adolece de motivación por cuanto no incluyó la revisión de los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas, lo cual estimó contraviene el numeral 5 del artículo 21 de la Ley de Contrataciones Públicas, en el que al referirse al *Principio de Transparencia* se establece que “Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto”. Veamos dicho informe:

21



En respuesta a la Nota ULAPS SJ/DA/No.58-2020, del 09 de septiembre de 2020, dirigida a su persona, por el Lic. Alfredo Quintero, Administrador de la ULAPS de San José, referente a solicitud de evaluación técnica del expediente 1000700179-08-72, "Servicio de Limpieza y Desinfección de la ULAPS de San José de San Carlos" por un período de siete (7) meses 2020, incluye el suministro de operarios, equipos y útiles de limpieza, puedo indicarle que se procedió a la revisión de los aspectos concernientes a Salud y Seguridad Ocupacional por parte de la Ing. María E. Ulloa (Higienista Ambiental) y la Lic. Giorgina Williams (Higienista Industrial) del expediente.

Las empresas J&J Full Services y Carolin Nicol Vieira aportaron la documentación solicitada en las Especificaciones Técnicas y otros requisitos que elaboró la Caja de Seguro Social, una vez se haya procedido a la selección de la empresa que realizará los trabajos solicitados, se le debe dar la indicación para que se presente en la unidad Local de Salud y Seguridad Ocupacional de la Policlínica Dr. Juan Vega M., donde se le procederá a solicitar lo indicado en la Resolución 45,588-2011-J.D. Reglamento General de Prevención de los Riesgos Profesionales y de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Indicó la actora que la resolución de adjudicación quebranta el numeral 5 del artículo 21 de la Ley de 22 de 2006, antes citado, por cuanto deviene del informe técnico y excluyó de su contenido a la proponente y hoy recurrente ELIDA ÁGUILA SANTOS DE GONZÁLEZ (ESTABLECIMIENTO COMERCIAL J&J FULL SERVICE) y en su lugar mencionó a una tercera empresa que no participó como proponente en el acto público:

CONSIDERANDO:

Que mediante Aviso de convocatoria EN LINEA N°2020-1-10-0-15-CM-376401 publicado el día 23 DE SEPTIEMBRE de 2020 en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas Panamá Compra y en el Tablero de anuncios de la entidad se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, en el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor N°2020-1-10-0-15-CM-376401.

Cumplíndose con lo establecido en el Artículo 12 del texto único de la ley 22 del 27 de junio de 2006 la cual modificado en gasetta oficial N° 29020-A que regula la ley 153 de 2020

Que el día 23 de SEPTIEMBRE de 2020, en las oficinas del Departamento de Compras de la Pol. Dr. Juan Vega Méndez, fueron recibidas por parte de esta entidad las propuestas para dicho Acto Público, según se detalla en el siguiente cuadro.

PROVEEDOR	NUMERO DE R.U.C	OFERTA PRESENTADA
CAROLINA NICOLE VIEIRA	8-896-2218	B/.23,500.00

Que esta entidad, previa verificación de las ofertas recibidas, han determinada, KARDU BROTHER, S.A. . Es el proponente que ha presentado la oferta que cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente, según lo establece la ley de Contrataciones Pública y sus reglamentación, por el cual,

RESUELVE:

Artículo Primero: Adjudica el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor N°2020-1-10-0-15-CM-376401 por la suma de B/.23,500.00 ser el proponente, cuya oferta cumple con lo requerido en el pliego de cargos para esta contratación.

Artículo Segundo: Ordenar la publicación de la presente Resolución por el termino de dos (2) días hábiles, en el sistema Electrónico de Contrataciones Públicas " Panamá Compra" y en el tablero de anuncios de Actos Públicos que mantiene la Entidad para efecto de su Notificación a los Interesados.

En cuanto a lo alegado por la recurrente, sobre la expedición del Informe Técnico, así como también de la resolución que adjudicó el acto público, sin las debidas motivaciones, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 30 de abril de 2015, indicó:

"De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, los actos "que afecten derechos subjetivos" deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto a la vista de las normas aludidas, no debe dársele validez al acto administrativo que adolezca de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecte derechos subjetivos (como es el caso que nos ocupa). Como decimos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional.

...
En cuanto a la motivación del acto administrativo "entiende que un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o

29



resolutiva establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a los contemplado previamente en la Ley". (Parada, Ramón. Derecho Administrativo I: Parte General (17 a, Ed.). Madrid/Barcelona (España): Editorial Marcial Pons."

(El subrayado es nuestro)

Pues bien, lo arriba indicado trasladado al recurso que nos ocupa, habría sido un informe técnico en el que se señalara no solo que los proponentes presentaron los documentos solicitados, como se observa en el referido informe a folio 5 de la presente resolución, sino precisamente referirse a si dichos documentos cumplen o no el pliego de cargos y una resolución de adjudicación en la que se indicara sin lugar a dudas, las razones por las que el acto público se adjudicaba a determinado proponente.

Dicho sea de paso es obvio que para adjudicar el acto público de selección de contratista, la persona natural o jurídica ha debido participar en dicho procedimiento de selección y además cumplir con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, sin embargo, como se observa en la resolución impugnada (f. 5), en contraste con el acta de apertura de propuestas (f. 4), el proponente que según se indicó cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y en consecuencia a quien se pretendió adjudicar, pese a que no se mencionó su nombre en la parte dispositiva, es una empresa que **no participó** como proponente.

No podemos soslayar que si bien se trata de un procedimiento de selección de contratista por Contratación Menor, sujeto a un mínimo de formalidades que permiten la adquisición de bienes, servicios y obras de manera expedita, se deben atender los principios generales que rigen la contratación pública y es que el Informe Técnico así como la Resolución de Adjudicación debieron ser motivados en forma detallada y precisa, atendiendo al *Principio de Transparencia*.

En ese orden de ideas esta Colegiatura estima que lo aplicable es la declaratoria de **nulidad relativa** a fin de restablecer el curso normal del proceso, de acuerdo a los artículos 156 y 157 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, dado que la entidad no motivó la adjudicación del acto público, erró al nombrar a los proponentes y obvió señalar el nombre de la propuesta adjudicataria, Reproducimos el artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 61 de 2017:

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.

(El subrayado es nuestro)

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal ordenará la devolución de la misma.

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: ANULAR en todas sus partes la Resolución N°211-2020 de 23 de septiembre

9

de 2020, proferido por la POLICLÍNICA JUAN VEGA MÉNDEZ – CAJA DE SEGURO SOCIAL DE SAN CARLOS, mediante la cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-1-10-0-15-CM-376401, para el “SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN EN LA ULAPS DE SAN JOSE DE SAN CARLOS, POR UN PERIODO DE SIETE (7) MESES 2020 INCLUYE EL SUMINISTRO DE OPERARIOS, EQUIPOS Y ÚTILES DE LIMPIEZA” (sic) y **RETROTRAER** el procedimiento hasta la etapa de evaluación de las propuestas, para que así la entidad continúe con el procedimiento cumpliendo con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, y el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, que la reglamenta.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución, a la empresa recurrente, de la Fianza de Impugnación No.FI-101114, expedida por Seguros Suramericana, S.A., el 2 de octubre de 2020, por un límite máximo de responsabilidad de DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.2,380.00), según la Diligencia de Consignación No.074-2020 de 5 de octubre de 2020, que reposa a foja 031 del expediente jurídico.

TERCERO: DEVOLVER a la POLICLÍNICA JUAN VEGA MÉNDEZ – CAJA DE SEGURO SOCIAL DE SAN CARLOS, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista No.2020-1-10-0-15-CM-376401, el cual está constituido por un (1) tomo con quinientos cuarenta y ocho (548) folios útiles, según informe secretarial visible a foja 070 del expediente jurídico.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

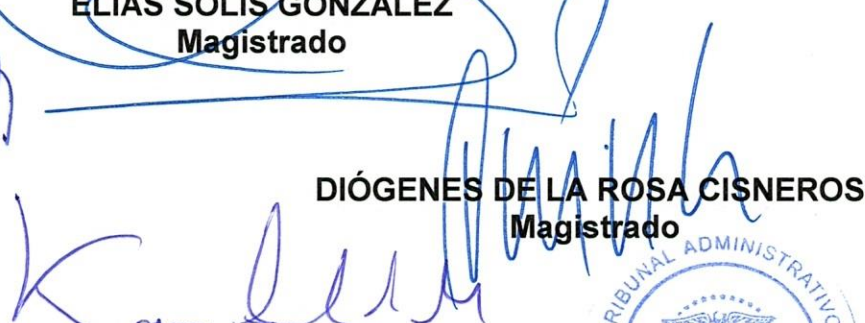
SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 085-2020, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo 40 de 30 de abril de 2018 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable, y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

