



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 275-2022

RECURRENTE: PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N°3055-C del 15 de noviembre de 2022, emitido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por medio del cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-07-0-09-CM-046176

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.248-2022-Pleno/TACP de 2 de diciembre de 2022 (Decisión)

CONSIDERANDO:

Que el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que 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 o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 238 al 240 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas



“PanamaCompra”, el día 28 de octubre de 2022, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado presentara el día 08 de noviembre de 2022, hasta las 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista **N°2022-0-07-0-09-CM-046176**, cuyo objeto contractual es el **“SERVICIO DE ALIMENTACION PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS”**.

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 08 de noviembre de 2022, desde las 10:01 de la mañana, siendo recibidas las siguientes propuestas:

Cuadro de Propuestas Presentadas por Proponente

Procesadora Monte Azul, S.A.					Ver Propuesta				
#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1	Platos combinados frescos	? Arroz con pollo ? Cerdo asado a la criolla ? Plátano en tentación ? Empanada asada de pollo ? Dulce frío (bocado de la reina) ? Soda en lata (sabores surtidos) Servidos en envases de Foam y kit de cubiertos de servilletas herméticamente sellados	2500	Unidad	Platos combinados frescos	2500	B/. 7.50	B/. 18,750.00	---
								Impuestos	B/. 0.00
								Sub Total	B/. 18,750.00
								Total	B/. 18,750.00
PaolasGourmet					Ver Propuesta				
#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1	Platos combinados frescos	? Arroz con pollo ? Cerdo asado a la criolla ? Plátano en tentación ? Empanada asada de pollo ? Dulce frío (bocado de la reina) ? Soda en lata (sabores surtidos) Servidos en envases de Foam y kit de cubiertos de servilletas herméticamente sellados	2500	Unidad	ARROZ CON POLLO CERDO ASADO A LA CRIOLLA PLATANO EN TENTACION EMPANADA ASADA D EPOLLO DULCE FRIO BOCADO DE LA REINA SODA EN LATA	2500	B/. 5.20	B/. 13,000.00	---
								Impuestos	B/. 0.00
								Sub Total	B/. 13,000.00
								Total	B/. 13,000.00
La Casa de Rossi					Ver Propuesta				
#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1	Platos combinados frescos	? Arroz con pollo ? Cerdo asado a la criolla ? Plátano en tentación ? Empanada asada de pollo ? Dulce frío (bocado de la reina) ? Soda en lata (sabores surtidos) Servidos en envases de Foam y kit de cubiertos de servilletas herméticamente sellados	2500	Unidad	Servicio de Catering de Almuerzos servidos en foam con kit de cubiertos sellados herméticamente y sodas de latas surtidas, menu según especificacion técnica del pliego de cargos	2500	B/. 6.75	B/. 16,875.00	---
								Impuestos	B/. 0.00
								Sub Total	B/. 16,875.00
								Total	B/. 16,875.00

El **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de contratación menor decidió adjudicar el acto público de selección de contratista **N°2022-0-07-0-09-CM-046176**, mediante el **Cuadro de Cotizaciones N°3055-C del 15 de noviembre de 2022**, esta decisión se encuentra motivada en el hecho de que conforme al procedimiento se verificaron



las propuestas en atención al menor precio, determinándose que la proponente **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola´s Gourmet), cumple con los requisitos y exigencias solicitados en el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Cabe destacar que la resolución impugnada fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 15 de noviembre de 2022, a las 02:29 p.m.

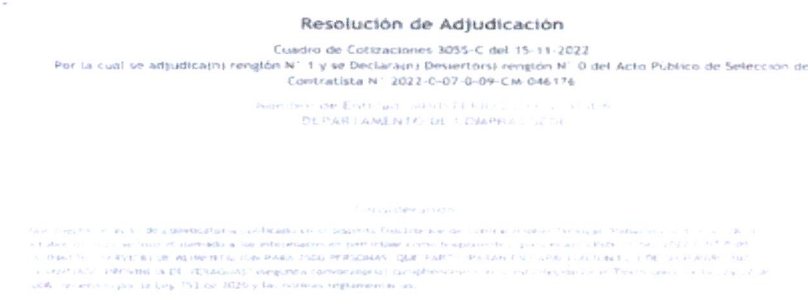
II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 22 de noviembre de 2022, la Firma Forense **FUENTES Y RODRIGUEZ LAW FIRM**, quienes actúan en calidad de apoderada especial, en representación de la empresa **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito contentivo del recurso de impugnación en contra del **Cuadro de Cotizaciones N°3055-C del 15 de noviembre de 2022**. (Poder y recurso de impugnación visibles de foja 007 a la 015 del expediente del Tribunal).

La recurrente adjuntó al libelo del Recurso Impugnación su afianzamiento por intermedio de **Fianza de Impugnación N°89B76715**, expedida por **ASSA Compañía de Seguros, S.A.**, el 16 de noviembre de 2022, a orden del **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** cuyos beneficiarios son el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un monto de **DOS MIL BALBOAS (B/.2,000.00)**, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia, cuya diligencia de consignación reposa a folio 017 del expediente del Tribunal.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye el **Cuadro de Cotizaciones N° N°3055-C del 15 de noviembre de 2022**, proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, que adjudicó el acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2022-0-07-0-09-CM-046176**, a saber:





Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Exposición Oferta	Precio Total Oferta
1288380-1-602434-5	Procesadora Monte Azul, S.A.	02-11-2022 11:26 a.m.	18,750.00
9-99-1251-95	Vielka Gisela Vernaza Castillo	07-11-2022 05:55 p.m.	13,000.00
8-NT-2-17103-37	Rosana Cansheda Sierra	08-11-2022 07:21 a.m.	16,875.00

Otros Considerando

Que el día 08 de noviembre de 2022, fue recibida por parte de esta Entidad la propuesta para dicho acto público, detallada en el siguiente cuadro:

Que esta entidad luego de la recepción de propuestas, procede a verificar la oferta de menor precio presentada por la empresa VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO, con un monto de B/. 13,000.00, la misma cumple con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios establecidos en el pliego de cargos, por lo que se procede a solicitar a la Unidad Técnica, la verificación de las especificaciones técnicas.

Que mediante nota SG/N° 200/11-2022 con fecha 14 de noviembre de 2022, La Asociación de Educadores Veraguenses, indica que la propuesta con menor precio de la señora VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO está dentro de los parámetros del precio de referencia y cumple con los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Jefa del Departamento de Compras, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas.

Resumen

PRIMERO: adjudicar el Acto Público No. 2022-01-0-09-06-000176-1 JERÓNIMO DE ALBERTO ALVARO ZABALA PERNONDA, que consiste en la contratación de 1 (un) DE DICIEMBRE 2022, EN SANTO AGUSTO PROPIEDAD DE VERNAZA CASTILLO, por la suma de Trece mil (13,000.00) B/. (13,000.00).

Renglones Adjudicados

Orden Renglón	Clasificación Bienes/Servicios/Obras	Especificación Bienes/Servicios/Obras	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	50192701	Platos combinados frescos	Vielka Gisela Vernaza Castillo	Arroz con pollo? Cerdo asado e la criolla? Plátano en tentación? Empanada asada de pollo? Dulce frío (pocadillo de la retina)? Soda en lata (sabores variados)? Servidos en envases de	13,000.00	Adjudicada

Foam y kit de cubiertos de servilletas herméticamente sellados

Interpretación del Total de la Propuesta Adjudicada

SubTotal	13,000.00
Impuestos	0.00
Total	13,000.00

Renglones Declarados Desiertos

No existen Renglones Declarados Desiertos.

Otros Resuelve

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (Panamá Compra), 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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 21 del Texto Único de Ley N° 22 de 2006, modificada por la Ley 15 de 2010.


ADDIS IBERICO
JEFA DEL DEPARTAMENTO DE COMPRAS

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La Firma Forense **FUENTES Y RODRIGUEZ LAW FIRM**, quien actúa en calidad de apoderada especial, en representación de la empresa **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, sustentó su recurso de impugnación con fundamento en los siguientes hechos:



1. Que, una vez publicado el cuadro de cotizaciones al revisar las propuestas presentadas y la verificación de sus requisitos, ejercicio durante el cual advertimos algunos errores que afectaron la escogencia y a los que nos referiremos más tarde. Ahora, fijaremos nuestra atención en el Aviso de Operación; hemos de advertir que las dos (2) ofertas de la competencia, son empresas pequeñas, dedicada una de ellas, a la elaboración de comidas y platos preparados y otras actividades de servicio de alimentación, organización de convenciones y eventos comerciales; y la otra, a la elaboración de platos preparados, organización de convenciones y eventos comerciales; lo que nos permite Inferir, que la operación de ambas, es pequeña, condición que se confirma con la Constancia de Inspección Sanitaria aportada; llama nuestra atención, que una de ellas declara su ubicación en la provincia de Panamá corregimiento de Santa Ana, un sitio bastante distante al lugar de entrega del objeto contractual.
2. Que, Procesadora Monte Azul, S.A. se dedica a las actividades de: Procesamiento y conservación de carne, Procesamiento y conservación de pescados, crustáceos y moluscos, Procesamiento y conservación de frutas y cereales, Preparación y distribución de carnes, Elaboración de productos de panadería, Elaboración de comidas y platos preparados, -Servicios de almacenamientos de producto alimenticios, Procesamiento de productos alimenticios artesanales., -Depósito y almacenaje en cámaras frigoríficas de alimentos, materia prima de alimentos y bebidas, -Importación de productos alimenticios, -Procesamiento de frutas y vegetales, -Venta al por mayor de granos y semillas, Venta al por menor de frutas y verduras fresca o en conservas.-Elaboración de productos lácteos, (46302)Venta al por mayor de productos lácteos y sus derivados -Venta al por mayor de alimentos, excepto carnes, aves de corral y pescado,-Venta al por mayor de carnes y productos cárnicos excepto aves de corral y sus productos, -Venta al por mayor de aves de corral y sus productos, -Venta al por mayor de pescado, mariscos y productos conexos,-Venta al por mayor y distribución de huevos (46312)Venta al por mayor de víveres en general, -Venta al por mayor de pan y productos de panaderías, Venta al por mayor de productos alimenticios, insumos y bienes, Venta al por menor de productos lácteos y huevos, entre otros; ello quiere decir, que se trata de una empresa de importante operación y logística; debemos agregar, que, es de conocida trayectoria en el negocio de los alimentos y de experiencia comprobada. Importante, no perder de vista Señores Magistrados, que el objeto de la contratación, lo es, el servicio de alimentación para 2500 personas en una misma jornada.
3. Que, en otro orden de ideas y ahora adentrándonos a los requisitos especiales; vemos, que, entre los requisitos especiales no subsanables del Pliego de Cargos, se advierte que debe aportarse el PERMISO SANITARIO DE OPERACION-requisito # 10 de otros requisitos-, emitido por la autoridad competente. Para contexto lo primero que diremos, es que el permiso sanitario de operación, es un requerimiento sanitario que está desarrollado en el Decreto Ejecutivo 176 de 2019 emitido por el Ministerio de Salud, que 'Establece las actividades relacionadas con situaciones de alto riesgo por sus implicaciones a la salud o al medio ambiente, los tipos de establecimiento que por su actividad son de interés sanitario y dicta otras disposiciones"; es decir, forma parte de un mandamiento de Salud Pública ordenado por el Ente Rector, que, como corresponde fue incluido entre los requisitos de obligatorio cumplimiento del Pliego de Cargos.
4. Que, el decreto comentado busca regular las actividades de alto riesgo para la salud; para mayor ilustración citamos su artículo I:

"Artículo I. El presente Decreto Ejecutivo tiene por objeto reglamentar las actividades relacionadas con situaciones de alto riesgo público por sus implicaciones a la salud, o al medio ambiente, los tipos de establecimiento que por su actividad son de interés sanitario y dicta otras disposiciones " (El subrayado es de la recurrente).



5. Que, como quiera que el objeto contractual del presente proceso de selección de contratista No. 2022-0-07-0-09-CM-046176, lo es, la contratación de servicios de alimentación para 2500 personas, el Ministerio de Educación, apoyado en la ordenanza sanitaria emitida por el ente rector en Salud, incluye en su Pliego de Cargos, un requisito de obligatorio cumplimiento, que le garantice, que el proveedor a contratar cuenta con los estándares necesarios para mantener la inocuidad de los alimentos, y así, mitigar la posibilidad de intoxicación masiva por su ingesta, tomando en cuenta que el servicio de alimentación está dirigido a un número importante de personas -2500-; tal requisito lo es³ el permiso sanitario de operación. Recordemos que el Permiso Sanitario de Operación es una garantía, para quien contrata los servicios de la empresa que lo ostenta, en cuanto a su capacidad de prestar el servicio, y más, cuando está dirigido a colectividades y las comidas deban ser transportadas y entregadas, o se trate de dietas especiales. Queremos decir con esto, que la entidad contratante con la inclusión del requisito, identificó el perfil de la empresa que busca contratar para prestación del servicio.

6. Que, en la propuesta presentada por la empresa beneficiada con la adjudicación, no advertimos el Permiso Sanitario de Operación, en su lugar, observamos que aportó una "constancia de inspección sanitaria", documento que no es concordante con el requisito exigido en el pliego de cargos. Adviértase, que, en la parte final del documento aportado por la empresa beneficiada por la adjudicación, la observación hecha por funcionario que lo suscribe, y que señala, que, "el presente documento no es un permiso sanitario... ". Así las cosas, no puede la empresa Paolas Gourmet / Vielka Gisela Vernaza Castillo ser beneficiada con la adjudicación, cuando no cuenta con el Permiso Sanitario de Operación, requisito exigido y no subsanable, del pliego de cargos.

Ahora bien, cuál sería la diferencia entre un Permiso Sanitario de Operación y una Constancia de Inspección Sanitaria y qué establecimientos están obligados a portar uno u otro; el decreto comentado emitido por el ente rector de la salud, establece con meridiana claridad su diferencia, y ello estriba, en la clasificación de actividades de riesgo sanitario; para una mejor ilustración citamos los artículos 4, 5 y 27 del Decreto 176 de 2019:

"Artículo 4. Las actividades de alto riesgo por sus implicaciones a la salud y al ambiente se clasifican en:

1. Categoría A: Comprende las actividades que, por su naturaleza, composición proceso, manipulación, y población a la que va dirigida, **tiene una mayor probabilidad de causar daño a la salud** y al ambiente.

2.Categoría B: Comprende las actividades que, por su naturaleza, composición proceso, manipulación, y población a la que va dirigida, **tiene una mediana probabilidad de causar daño a la salud** y al ambiente.

3.Categoría C: Comprende las actividades que, por su naturaleza, composición proceso, manipulación, y población a la que va dirigida, **tiene una menor probabilidad de causar daño a la salud** y al ambiente" (Lo resaltado es del recurrente).

Por su parte el artículo 5 dispone:

"Artículo 5. Se consideran actividades de alto riesgo categoría A, responsabilidad de Protección de Alimentos, las siguientes: ...

14. Procesamiento, transformación, empaque y/o distribución de productos comestibles, listos para consumo humano, platos preparados, restaurante y/o cocinas industriales.

En tanto, el CAPITULO IV/Constancia de Inspección Sanitaria, dice en su artículo 27:

"Artículo 27. Se consideran establecimiento de interés sanitario, que por su actividad son sujetos a vigilancia, fiscalización y control por nivel local mediante inspección para obtener una constancia sanitaria de inspección los siguientes:

6. De preparación y expendio de alimentos: fondas, Kioskos, refresquerías, cafeterías, ventas ambulantes, panadería con venta local, rosticería, mini super y comisariatos; ..." (Lo resaltado es de la recurrente)



7. Que, es decir, que el Permiso Sanitario de Operación está reservado a aquellas empresas cuyas actividades sean consideradas de alto riesgo categoría A; y, la Constancia de Inspección por su parte, es para aquellos establecimientos de interés sanitario que son sujetos a vigilancia, fiscalización y control, debido a que su operación es más sencilla; así las cosas, NO PUEDE asimilarse una constancia de inspección como si fuera un permiso de operación, como erróneamente ocurrió en la verificación de las propuestas.

8. Que, el Pliego de Cargos del Ministerio de Educación no se equivoca ni discrimina, al exigir el requisito, puesto que, por el riesgo a la salud que supone la manipulación de alimentos que serán destinados a una colectividad, exigió que la contratación del servicio de alimentación para las 2500 personas, deba estar a cargo de una empresa que este clasificada Categoría A, y por tanto, debe portar un Permiso Sanitario de Operación; así quedo planteado en el Pliego de Cargos.

9. Que, es menester recordar, cual es el objeto del presente proceso de selección de contratista: "Servicio de alimentación para 2500 personas", es una actividad que está clasificada como de alto riesgo para la salud. La empresa responsable de la contratación, debe estar en capacidad de mantener la inocuidad de los alimentos durante todo el proceso, desde su preparación hasta su entrega al beneficiario, para evitar riesgos de intoxicación masiva por ingesta de alimentos; y para ello, debe contar con la capacidad de preparar, cocinar, empacar, transportar distribuir y entregar el alimento a los beneficiarios, operación que garantiza el PERMISO SANITARIO DE OPERACION; requisito con la que SI cuenta nuestro mandante, que invierte en el mantenimiento de sus equipos, contratación de personal técnico idóneo y manipuladores de alimentos capacitados y aprobados por el Ministerio de Salud, y se actualiza constantemente en normas de cumplimiento, para mantener los estándares sanitarios exigidos por el Ministerio de Salud.

10. Que, en cuanto a la otra propuesta presentada por La Casa de Rossi, ocurre igual que con la adjudicataria, pues también aportó una Constancia de Inspección Sanitaria; además, que se advierte que no aportó la carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad/requisito otros requisitos del Pliego de Cargos, por lo que tampoco cumple con este requisito. Debemos decir también, que el Aviso de Operación declara una ubicación distante al lugar donde debe entregarse los alimentos, siendo ella, la Provincia de PANAMA, Distrito de PANAMA, Corregimiento de SANTA ANA, Calle B. edificio: CASA ROSSI- departamento: L-I, Urbanización CASCO ANTIGUO DE LA CIUDAD DE PANAMA, ubicación que coincide con la que se declara en el Constancia de Inspección Sanitaria, por lo que, el lugar donde se prepararían los alimentos sería la Provincia de Panamá. Si bien la ubicación no es un requisito de participación, resulta un inconveniente para los intereses del Ministerio de Educación y un riesgo sanitario, cuando no se explica cómo se garantiza la inocuidad y frescura de los alimentos desde su preparación en la provincia de Panamá hasta su entrega, en la provincia de Veraguas.

11. Por último recalca el recurrente que, PROCESADORA MONTE AZUL S.A., cumple con todos los requisitos del Pliego de Cargos; además, cuenta con el local donde se prepararán los alimentos en la Provincia de Veraguas y con vehículos de transporte de alimentos, con los permisos sanitarios necesarios para trasladar las 2500 comidas al sitio de entrega y su precio está por debajo del precio de referencia establecido para este acto; queremos decir con esto, que, nuestro mandante cuenta con la experiencia, capacidad logística, operativa, financiera, personal idóneo y técnico suficiente, para ejecutar el objeto contractual con los estándares de higiene y calidad, esperados por el ente contratante y atender cualquier contingencia que se presente durante el ejercicio de las labores de cumplimiento del objeto contractual.

Por todo lo anterior la recurrente solicita que se revoken los efectos del **Cuadro de Cotización N°3055-C del 15 de noviembre de 2022**, por el cual se adjudica a la señora **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento



comercial Paola's Gourmet), el acto público de selección de contratista por contratación menor **N°2022-0-07-0-09-CM-046176**, cuyo objeto contractual es el **“SERVICIO DE ALIMENTACION PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS”**, convocado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** y se restituya el derecho vulnerado a **PROCESADORA MONTE AZUL S.A.**, con ocasión a los hechos que fundamentan el presente recurso.

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante Resolución N°219-2022/TACP de 23 de noviembre de 2022 (Admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y ss. del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la la Firma Forense **FUENTES Y RODRIGUEZ LAW FIRM**, quienes actúan en calidad de apoderada especial, en representación de la empresa **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, resolución que fue publicada el día 23 de noviembre de 2022, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamáCompra,” corriéndose traslado del recurso presentado al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada remitiera a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, dentro del término de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA:

De acuerdo con el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, el día 02 de diciembre de 2022 a las 09:29 a.m., remitió de forma extemporánea el Informe de Conducta requerido, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad dentro del acto público de selección de contratista por contratación menor **N°2022-0-07-0-09-CM-046176**, a saber:

INFORME DE CONDUCTA Acto Público No. 2022-0-07-0-09-CM-046176

SEÑORES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (TACP)
E S D.

Quien suscribe, **MARUJA G. DE VILLALOBOS**, actuando en nombre y representación del Ministerio de Educación, comparezco ante usted, a fin de rendir Informe de Conducta en atención al Recurso de Impugnación presentada por la empresa **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, y admitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante Resolución No.219-2022/TACP de 23 de noviembre de 2022.

Aspectos a considerar en este Informe de Conducta:

I. Objeto de la Contratación:

La convocatoria del Acto Público No. **2022-0-07-0-09-CM-046176**, tiene como objeto el **“SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS”**.

Procedimiento de Selección del Contratista

En cumplimiento a lo establecido en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que Regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, se han cumplido con las siguientes fases contempladas para la contratación:



1. Publicación del Aviso de Convocatoria y del Pliego de Cargos: (Art.47 y 48 del Texto Único de la Ley 22-2006, ordenado por la Ley 153 de 2020).

El día diez (10) de octubre de 2022 se publicó el aviso de la primera convocatoria del Acto Público 2022-0-07-0-09-CM-046176.

El día veintiocho (28) de octubre de 2022, se publicó el aviso de convocatoria del Acto Público No. 2022-0-07-0-09-CM-046176, para el "SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS."

El precio de referencia de la contratación es de VEINTE MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMO (B/. 20,000.00), con cargo a la partida presupuestaria 200800700148, para la contratación correspondiente al año fiscal 2022.

2. Recepción de Propuestas

El catorce (14) de octubre de 2022 se realizó la recepción de las propuestas de manera electrónica, según lo establecido en el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

No.	Proponente	Propuestas
1	MARITZA BUGLIONE DE SANCHEZ LUNA	B/. 18,750.00
2	PROCESADORA MONTE AZUL,S.A.	B/. 18,750.00

Mediante Resuelto de Declaración de Desierto, Cuadro de Cotizaciones 2737-C del 18-10-2022 Por la cual se adjudica(n) renglón N° 0 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 1 del Acto Público de Selección de Contratista N° 2022-0-07-0-09-CM-046176, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 18 de octubre de 2022.

El día 28 de octubre de 2022, se realizó la recepción de las propuestas de manera electrónica, según lo establecido en el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

No.	Proponente	Propuestas
1	VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO	B/. 13,000.00
2	ROSSANA CASTAÑEDA SERNA	B/. 16,875.00
3	PROCESADORA MONTE AZUL,S.A.	B/. 18,750.00

3. Emisión del Cuadro de Cotizaciones (Art. 92 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020).

Mediante el Cuadro de Cotizaciones 3055-C del 15 de noviembre de 2022 y publicado ese mismo día en el Sistema Electrónico de Contrataciones Pública "PanamaCompra", concluyendo lo siguiente:

"PRIMERO: Adjudicar el Acto Público 2022-0-07-0-09-CM-046176 del SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS", a la empresa VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO, por la suma de TRECE MIL BALBOAS 00/100 (13,000.00)".

II. Acción de Reclamo

Que el día 22 de noviembre de 2022, la empresa PROCESADORA MONTE AZUL, S.A., presentó escrito de Recurso de Impugnación al Cuadro de Cotizaciones 3055-C del 15 de noviembre de 2022, la cual fue admitida por la Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución 219-2022/TACP de 23 de noviembre de 2022, publicada ese mismo día en el Sistema Electrónico de Contrataciones Pública "PanamaCompra".

III. Pretensión del Accionante

Se observa que la Acción de Reclamo presentada ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas por la empresa PROCESADORA MONTE AZUL, S.A., pretende lo siguiente:

Se REVOQUE el Cuadro de Cotizaciones 3055-C del 15 de noviembre de 2022, mediante el cual se ADJUDICA el Acto Público 2022-0-07-0-09-CM-016176 a la empresa VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO y en su lugar sea ADJUDICADO a la empresa PROCESADORA MONTE AZUL, S.A., del Acto Público 2022-0-07-0-09-CM-046176, para el "SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA 2,500 PERSONAS QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE DE 2022 EN SANTIAGO. PROVINCIA DE VERAGUAS"; debido a que la empresa accionante del reclamo cumple con todos los requisitos del Pliego de Cargos y cuya oferta económica está por debajo del precio de referencia establecido en el mismo.

IV. Actuación de la Entidad

Ante lo expuesto por el recurrente contra del Cuadro de Cotizaciones No. 3055-C del 15 de noviembre de 2022, podemos señalar que la entidad gestora verificó que la documentación presentada cumplía con lo solicitado en los requisitos de obligatorio cumplimiento, de manera tal que exista una afinidad entre lo requerido por la entidad y la documentación aportada por el proponente, siguiendo un mismo criterio de valoración. Todo dentro del marco jurídico del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

V. Prueba:

Se adjunta expediente original del Acto Público No. 2022-0-07-0-09-CM-046176, denominado "SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS."

Panamá, 30 de noviembre de 2022.

MARUJA G. DE VILLALOBOS
Ministra de Educación





VII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

De conformidad con lo establecido en los artículos 157 y 159 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso. Conocida la pretensión de la recurrente, teniendo presente la resolución impugnada, en conjunto con el contenido de la documentación del acto público impugnado, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** como entidad licitante, a fin de determinar si se realizó dentro del marco de la ley para posteriormente proceder a tomar la decisión que desate la controversia planteada.

Lo primero es verificar el pliego de cargos, su contenido y descripción del objeto contractual, lo cual reviste de vital importancia puesto que guarda relación con los principios que rigen los procesos de selección de contratista y que garantizan la participación en igualdad por parte de los proponentes. Esto tiene que ver no solo con el respeto al principio del debido proceso, sino también con las reglas de transparencia que rigen los contratos que celebran las entidades y se desarrollan dentro del marco del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Una vez analizado esto, encontramos que la estructuración del pliego de cargos se encuentra realizada en lo que a derecho corresponde respetando el debido proceso y permitiendo la igualdad de los proponentes.

En este sentido, este Tribunal puntualiza que el procedimiento de selección de contratistas es una contratación menor, establecida en el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual 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 que dispone el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020.

Debemos tomar en cuenta lo que dispone el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, que indica que en las contrataciones menores se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, y por tanto se adjudicará atendiendo lo establecido en los artículos 88, 89, y 90 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, con relación a la adjudicación en favor de las MIPYMES y de las empresas locales; y en su defecto, al oferente que ofertó el precio más bajo, que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.



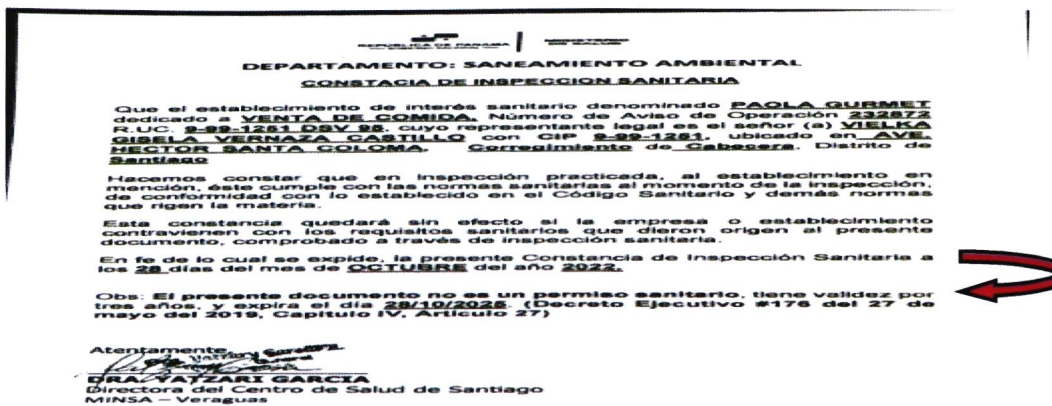
El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas atendiendo los postulados de transparencia, tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues, nos atañe analizar cada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

Siendo ello así, nos corresponde adentrarnos al análisis del procedimiento de selección de contratista por contratación menor realizado por la entidad licitante, nos corresponde verificar si la propuesta de la oferente **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola’s Gourmet), al ser la propuesta de menor precio, efectivamente cumple los requisitos establecidos en el pliego de cargos, atendiendo a lo normado en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que al referirse a la adjudicación de las contrataciones menores en favor de la propuesta de menor precio, para determinar si cumple con lo requerido por la entidad licitante en el pliego de cargos.

Tenemos que **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola’s Gourmet), presentó su oferta por la suma de **TRECE MIL BALBOAS (B/.13,000.00)**, tal como se puede observar en el portal electrónico “PanamaCompra”, en el registro electrónico del acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2022-0-07-0-09-CM-046176**.

La oferente aportó con su propuesta los siguientes documentos: Certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingresos, Certificado de paz y salvo de la Caja de Seguro Social, la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, el Aviso de Operación, Declaración Jurada de No Incapacidad Legal para Contratar, Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad, Pacto de Integridad, Certificado de Registro de Proponente, Desglose de Precios, la Constancia de Inspección Sanitaria, Carnets de Salud de los Manipuladores de los Alimentos ofertados (2 Blancos y 2 verdes) y Constancia de inscripción al Registro Empresarial AMPYME.

Sin embargo, vemos que presentó con su propuesta la Constancia de Inspección Sanitaria, expedida por el Departamento de Saneamiento Ambiental del Centro de Salud de Santiago, MINSA-Veraguas, sin embargo, este documento no es un permiso sanitario expedido por la autoridad competente y así lo hace constar el propio documento en su contenido, a saber:



Debemos tener en cuenta que en el Pliego de Cargos dentro de los requisitos de obligatorio cumplimiento, específicamente el Punto N°10 de Otros Requisitos, se estableció lo siguiente:

10 El proponente debe presentar el Permiso Sanitario de Operación emitido por la autoridad competente. No

No es posible que el proponente pretenda suplir la presentación del Permiso Sanitario de Operación emitido por la autoridad competente, por la presentación de la Constancia de Inspección Sanitaria del establecimiento comercial Paola's Gourmet, esto debido a que son documentos distintos con efectos diferentes.

Siendo el pliego de cargos el documento rector del acto público de selección de contratista, 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".

Por ello, es evidente que la oferente **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola's Gourmet), a pesar de ser la propuesta de menor precio, no puede ser beneficiada con la adjudicación, ya que no cumple a cabalidad con todos los requerimientos del pliego de cargos.

Siendo ello así, nos corresponde verificar la propuesta presentada por la señora **ROSSANA CASTAÑEDA SERNA** (Propietaria del establecimiento comercial La Casa de Rossi), al ser la segunda propuesta de menor precio.

Tenemos que, **ROSSANA CASTAÑEDA SERNA** (Propietaria del establecimiento comercial La Casa de Rossi), presentó su oferta por la suma de **DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 16,875.00)**, tal como se puede observar en el portal electrónico "PanamaCompra", en el registro



electrónico del acto público de selección de contratista por contratación menor N°
2022-0-07-0-09-CM-046176.

La oferente aportó con su propuesta los siguientes documentos: Certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingresos, Certificación de la Caja de Seguro Social de que no se encuentra obligada a inscribirse como empleador, la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, el Aviso de Operación, Declaración Jurada de No Incapacidad Legal para Contratar, Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad, Pacto de Integridad, Certificado de Registro de Proponente, Cotización, Desglose de Precios, Menú, Formulario de Propuesta, Copia del Pasaporte de la proponente, la Constancia de Inspección Sanitaria, Carnets de Salud de los Manipuladores de los Alimentos ofertados (2 Blancos y 2 verdes), Acta de Recibo Conforme, y Constancia de inscripción al Registro Empresarial AMPYME.

De acuerdo con el escrutinio de los documentos aportados con su propuesta, se observa que la oferente **ROSSANA CASTAÑEDA SERNA** (Propietaria del establecimiento comercial La Casa de Rossi), a pesar de ser el segundo precio más bajo, no puede beneficiarse con la adjudicación del acto público, esto debido a que no satisface en su totalidad las condiciones generales y especiales del pliego de cargos.

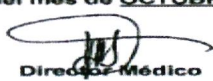
Tenemos que, al igual que el proponente del precio más bajo, también incumple el requerimiento de obligatorio cumplimiento establecido por la entidad licitante en el Punto N°10 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos, puesto que con su propuesta para cumplir con este requisito presenta la Constancia de Inspección Sanitaria del establecimiento comercial La Casa de Rossi, a saber:



MINISTERIO DE SALUD
REGION METROPOLITANA DE SALUD
CENTRO DE SALUD: CHASE KIWANIS DE SANTA ANA
DEPARTAMENTO: SALUD PUBLICA
CONSTANCIA DE INSPECCION SANITARIA
Que el establecimiento de interés sanitario denominado

LA CASA DE ROSSI
Dedicado a: ELABORACIÓN DE COMIDAS Y PLATOS PREPARADOS. ORGANIZACIÓN DE EVENTOS COMERCIALES.
Cuyo Representante Legal es el Sr. (a) ROSSANA CASTAÑEDA SERNA
Cédula de identidad: 8-NT-2-17103
Ubicado en: CALLE B, CASA ROSSI, LOCAL L-1
Corregimiento: SANTA ANA Distrito: PANAMA Provincia: PANAMA
Hacemos constar que, en inspección practicada el día 31 de OCTUBRE DE 2022 al establecimiento en mención, este cumple con las normas sanitarias, de conformidad con lo establecido en el Código Sanitario y demás normas que rigen la materia.
Esta constancia quedará sin efecto si la empresa o establecimiento contraviene con los requisitos sanitarios que dieron origen al presente documento, comprobado a través de inspección sanitaria.
En fe de lo cual se expide, a solicitud de parte interesada, la presente Constancia.

a los 31 días del mes de OCTUBRE del año 2022



Dr. Evelio Parra Gaona
Director Médico
Centro de Salud de Santa Ana
Cód. 7962, Reg. 3584

Fundamento Legal: Código Sanitario y Normas Relacionadas







Como ya hemos indicado en párrafos anteriores, el pliego de cargos es claro y no da lugar a confusión por parte de los proponentes, puesto que específicamente requiere del oferente la presentación del Permiso Sanitario de Operación emitido por la autoridad competente, por lo que no cabe la posibilidad de sustituir este documento con la Constancia de Inspección Sanitaria.

Siendo así, corresponde a este Colegiado la revisión de la propuesta de la impugnante **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, al ser el tercer proponente con el precio más bajo, con la finalidad de verificar si efectivamente cumple con los requerimientos del pliego de cargos.

Tenemos que, **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, presentó su oferta por la suma de **DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 16,875.00)**, tal como se puede observar en el portal electrónico “PanamaCompra”, en el registro electrónico del acto público de selección de contratista por contratación menor **N° 2022-0-07-0-09-CM-046176**.

Tenemos que al verificar su propuesta, se observa que la oferente aportó los siguientes documentos: Certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingresos, Certificación de paz y salvo de la Caja de Seguro Social, la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, el Aviso de Operación, Declaración Jurada de No Incapacidad Legal para Contratar, Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad, Pacto de Integridad, Certificado de Registro de Proponente, Formulario de Propuesta, Desglose de Precios, Copia de la cédula del representante legal debidamente autenticada ante notario, Certificación de cumplimiento de especificaciones y condiciones solicitadas, Permiso Sanitario de Operación del establecimiento comercial denominado Procesadora Monte Azul, S.A., el cual fue otorgado mediante Resolución N°0053 de 29 de junio de 2021, emitida por la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria del Ministerio de Salud, Certificación de Inspección Sanitaria de la Planta de Alimentos Procesadora Monte Azul ubicada en Veraguas, Resolución N°1101 de 14 de junio de 2022, emitida por la Dirección Nacional de Control de Alimentos y Vigilancia Veterinaria del Ministerio de Salud por medio de la cual se otorga el Permiso Sanitario de Operación para el transporte de productos alimenticios a Procesadora Monte Azul, S.A., Carnets de Salud del Personal Manipulador de los Alimentos ofertados (11 Blancos y 11 verdes).

Luego entonces, le asiste la razón a la empresa impugnante, toda vez que su propuesta cumple a cabalidad con todos y cada uno de los requisitos establecidos por la entidad en el pliego de cargos.

Siendo ello así, nuestro deber es procurar que los hechos y omisiones afirmados por las partes hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a



objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que llevaron al recurrente a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

En atención a ello, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas atendiendo los postulados 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 sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

VII. I SOBRE EL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LA PROPONENTE ADJUDICATARIA DEL PUNTO N°10 DE OTROS REQUISITOS DEL PLIEGO DE CARGOS:

Tenemos que, la entidad licitante realizó una revisión de las propuestas, y erróneamente determinó que la proponente **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola's Gourmet), quien ofertó el precio más bajo, cumplió con todos los requisitos obligatorios del pliego de cargos, por ello le adjudicó el acto público de selección de contratista **N°2022-0-07-0-09-CM-046176**, cuyo objeto contractual es el **"SERVICIO DE ALIMENTACION PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS"**.

Es evidente el incumplimiento del requisito, ya que no se presentó el Permiso Sanitario de Operación de la señora **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola's Gourmet), otorgado por el Ministerio de Salud, específicamente por la Dirección General de Salud Pública; esto debido a que la proponente solo aportó con su propuesta la Constancia de Inspección Sanitaria, expedida por el Departamento de Saneamiento Ambiental del Centro de Salud de Santiago, MINSA-Veraguas.

Tal como hemos indicado en líneas anteriores no es viable que el proponente pretenda suplir la presentación del Permiso Sanitario de Operación emitido por la autoridad competente, requerido específicamente en el Punto N°10 de Otros requisitos del Pliego de Cargos, por la presentación de la Constancia de Inspección Sanitaria del establecimiento comercial Paola's Gourmet, esto debido a que son documentos distintos con efectos diferentes.

Así tenemos que, de conformidad con el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N°176 de 27 de mayo de 2019, el Permiso Sanitario de Operación será otorgado por la Dirección General de Salud Pública, específicamente el Departamento de Control de Alimentos, a saber:



Artículo 18. El Permiso Sanitario de Operación será otorgado por la Dirección General de Salud Pública, mediante resolución motivada, una vez los profesionales y técnicos de la salud del nivel nacional de los Departamentos de Protección de Alimentos, Control de Zoonosis y Saneamiento Ambiental respectivamente, realicen la revisión documental que corrobore que se ha cumplido con los requisitos sanitarios que le permitan desarrollar la actividad, remitido por el Departamento de Salud Pública por conducto de la Dirección Regional correspondiente.

Si bien es cierto que, para obtenerlo el interesado deberá tramitarlo a través del Centro de Salud responsable de mantener el control sanitario del área donde se ubica el establecimiento, se obtiene siempre y cuando el interesado cumpla con los requisitos que establece el Ministerio de Salud, los cuales consta en la página electrónica “PanamaDigital” , a saber:

- Aviso de operación;
- Solicitud de inspección elevada al Director Médico del Centro de Salud respectivo. En la mayoría de los Centros de Salud existe un formato preparado para tales efectos. Se le adhieren timbres fiscales por el valor de B/. 4.00.
- Copia de plano aprobado por ventanilla Única.
- Listado de los manipuladores de alimentos y copia de su respectivos Carné de Salud.
- Boleta de citación.
- Procedimientos estandarizados de las operaciones de saneamiento (SSOP). Documentos técnicos elaborados por médicos veterinarios zootecnistas.
- Buenas prácticas de manipulación (GMP). Documentos técnicos elaborados por médicos veterinarios zootecnistas.

Tenemos entonces que la Inspección Sanitaria del establecimiento comercial es uno de los requisitos necesarios para poder obtener el Permiso Sanitario de Operación, sin embargo, no es el único; por ello, la Constancia de Inspección Sanitaria no sule el Permiso Sanitario de Operación; es importante tener presente que el objeto contractual del acto público de marras es la contratación de servicios de alimentación para 2500 personas; por ello, la entidad licitante tiene el deber de vigilar, prevenir los riesgos y daños, así como la inocuidad alimentaria y la aplicación de las medidas de Salud Pública al momento de la prestación del servicio por parte del proveedor.

La entidad licitante manifiesta dentro de su Informe de Conducta lo siguiente: **“la entidad gestora verificó que la documentación presentada cumplía con lo solicitado en los requisitos de obligatorio cumplimiento, de manera tal que exista una afinidad entre lo requerido por la entidad y la documentación aportada por el proponente, siguiendo un mismo criterio de valoración.** Todo dentro del marco jurídico del Texto único de la Ley 22 de 2006de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020” (el resaltado es del Tribunal).



Debemos recordarle a la entidad licitante que los requisitos de obligatorio cumplimiento establecidos en el pliego de cargos, no pueden ser sustituidos por afinidad, dado que por su naturaleza de obligatorios, validan el cumplimiento de los requerimientos del pliego de cargos para cumplir con la normativa relativa a la contratación pública, no es dable para la entidad, dar por válido un documento aplicando afinidad entre lo requerido y la documentación aportada por los proponentes.

Es importante tener presente que el Ministerio de Salud en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°176 de 27 de mayo de 2019, clasifica las actividades de alto riesgo por sus implicaciones a la salud y al ambiente, a saber:

Artículo 4. Las actividades de alto riesgo por sus implicaciones a la salud y al ambiente se clasifican en:

1. Categoría A: Comprende las actividades que por su naturaleza, composición, proceso, manipulación y población a la que va dirigida, tiene una mayor probabilidad de causar daño a la salud y al ambiente.
2. Categoría B: Comprende las actividades que por su naturaleza, composición, proceso, manipulación y población a la que va dirigida, tiene una mediana probabilidad de causar daño a la salud y al ambiente.
3. Categoría C: Comprende las actividades que por su naturaleza, composición, proceso, manipulación y población a la que va dirigida, tiene una menor probabilidad de causar daño a la salud y al ambiente.

Siendo ello así, el artículo 5 de la misma excerta legal, en su numeral 14, establece que se considera actividad de alto riesgo, Categoría A, aquellas actividades comerciales de Procesamiento, transformación, empaque y/o distribución de productos comestibles listos para consumo humano, platos preparados, restaurantes y/o cocinas industriales, así todo establecimiento comercial que se dedica a prestar estos servicios debe contar con el Permiso Sanitario de Operación.

Por otro lado, establece que la Constancia de Inspección por su parte, es para aquellos establecimientos de interés sanitario que son sujetos a vigilancia, fiscalización y control, debido a que su operación es más sencilla; por lo cual no puede asimilarse una constancia de inspección sanitaria como válida en lugar de un Permiso Sanitario de Operación emitido por autoridad competente, como erróneamente ocurrió en la verificación de las propuestas

Esto en asocio con el artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, el cual manifiesta, lo siguiente:

"Artículo 39. **Estructuración del pliego de cargos.** La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

2.



3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole a fin de asegurar una escogencia objetiva". (el resaltado es del Tribunal)".

En consecuencia, le asiste la razón a la recurrente **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, en el sentido de que la proponente **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola's Gourmet), a pesar de ser la propuesta de menor precio, no puede ser beneficiada con la adjudicación, ya que su propuesta al momento de ser presentada no cumple con todos los requerimientos establecidos por la entidad licitante en el pliego de cargos.

Por lo anterior, la entidad erró en su valoración, toda vez que debió verificar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos por parte de la proponente a quien beneficio con la adjudicación, así al percatarse del incumplimiento del punto N°10 de Otros requisitos del Pliego de Cargos, sobre esta base tomar la decisión de adjudicación al proponente de menor precio que cumple a cabalidad con los requerimientos del pliego de cargos.

Le queda claro a esta Colegiatura Tribunalicia el cumplimiento por parte de la recurrente **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, de todos los requisitos obligatorios plasmados en el Pliego de Cargos del acto de selección de contratista por contratación menor N°2022-0-07-0-09-CM-046176, por lo cual le corresponde la adjudicación de éste.

Expuesto lo señalado, vemos que el pliego de cargos está conformado por reglas justas, claras, objetivas y completas; recordemos que las reglas del juego las reglamenta la entidad de forma unilateral y los participantes deciden cumplir si consideran que reúnen las condiciones para hacerle frente a esos requerimientos.

Por ello, esta Colegiatura considera que la empresa **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, de acuerdo con el escrutinio de los documentos aportados con su propuesta, satisface en su totalidad las condiciones generales y especiales del pliego de cargos, por lo cual debe adjudicarse el acto público de selección de contratista a su favor, por ello lo procedente es **revocar** la adjudicación realizada por la entidad licitante y restablecer el derecho vulnerado a la recurrente.

Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que establece las facultades de decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El cual dice lo siguiente:

Artículo 244: Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o **revocar** restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección



de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante. (el subrayado y resaltado es nuestro)

En virtud de lo que hemos expuesto, con base en el análisis de las piezas procesales que conforman el expediente administrativo electrónico, esta Colegiatura arriba a la decisión de que lo que en derecho corresponde es **revocar** los efectos del **Cuadro de Cotización N°3055-C del 15 de noviembre de 2022**, emitido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, que adjudicó el acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2022-0-07-0-09-CM-046176**; y en su lugar se restablece el derecho vulnerado, adjudicando el acto público que nos ocupa a la empresa **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, por considerar que satisface en su totalidad las condiciones generales y especiales del pliego de cargos.

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 “PanamaCompra”, 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.”

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por la recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del **Cuadro de Cotización N°3055-C del 15 de noviembre de 2022**, por el cual el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, adjudica a la señora **VIELKA GISELA VERNAZA CASTILLO** (Propietaria del establecimiento comercial Paola’s Gourmet), el acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2022-0-07-0-09-CM-046176**, cuyo objeto contractual es el **“SERVICIO DE ALIMENTACION PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS”**, por la suma de **TRECE MIL BALBOAS (B/.13,000.00)**.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, en el sentido de adjudicar a la oferente **PROCESADORA MONTE AZUL, S.A.**, el acto público de

selección de contratista por contratación menor **N°2022-0-07-0-09-CM-046176**, cuyo objeto contractual es el **“SERVICIO DE ALIMENTACION PARA 2500 PERSONAS, QUE PARTICIPARAN EN CAPACITACIÓN EL 1 DE DICIEMBRE 2022. EN SANTIAGO PROVINCIA DE VERAGUAS”**, por un monto de **DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 16,875.00)**, al ser la proponente con el tercer precio más bajo y además cumplir a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la **Fianza de Impugnación N°89B76715**, expedida por **ASSA Compañía de Seguros, S.A.**, el 16 de noviembre de 2022, a orden del **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** cuyos beneficiarios son el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un monto de **DOS MIL BALBOAS (B/.2,000.00)**, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia, cuya diligencia de consignación reposa a folio 017 del expediente del Tribunal.

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: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente **N°275-2022/TACP**, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Código Civil, 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 No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

