



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No: 206-2022

RECURRENTE: SERVICIOS AMBIENTALES DE CHIRIQUÍ, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 1000859779-04-02 del 07 de septiembre de 2022, por la cual la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNANDEZ L.), adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-1-10-0-04-CM-473395.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.203-2022-PLENO/TACP de 7 de octubre de 2022. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (en lo sucesivo el Tribunal), fue creado como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del 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, conforme el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006).

El Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, establece las condiciones y requisitos para la interposición del recurso de impugnación con indicación expresa de los requisitos que deben contener el recurso, fundamentado en sus artículos 238 y 240.

I. ANTECEDENTES

Cronología de los hechos relevantes:

1. El 17 de agosto de 2022, la Caja de Seguro Social, Hospital Doctor Rafael Hernández L., (en adelante la entidad o CSS), mediante aviso de convocatoria y Pliego de Cargos, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o "PanamaCompra"), realizó el llamado al Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-10-0-04-CM-473395, para el servicio de recolección, manejo, traslado y disposición final de los desechos sólidos hospitalarios patológicos, contaminados y punzo cortantes de dicho centro especializado, con precio de referencia para este acto público se estableció en treinta y siete mil novecientos veinte balboas (B/. 37,920.00). (Ver fojas 002-007 del expediente del Tribunal).



2. El 23 de agosto de 2022, fue programada la presentación de las propuestas, hasta las 9:00 AM, mientras que la apertura de las mismas se programó a partir de las 9:01 AM, de ese mismo día, donde se recibieron tres (3) propuestas que a continuación se detallan:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
57851-22-340008-46	Servicios Ambientales de Chiriquí, S.A.	23-08-2022 08:37 a.m.	35,328.00
155701793-2-2021-37	SEDINC, S.A.	23-08-2022 08:55 a.m.	37,920.00
155655782-2-2017-64	CALYPER CORPORATION	23-08-2022 08:58 a.m.	36,920.00

3. El 01 de septiembre de 2022, la entidad publicó la Nota D.ADM. - 2011-2022 H.R.H.L., donde solicitó a los participantes indicaran cuántos trabajadores requerirían para realizar las actividades contractuales, a lo cual cada uno de los proponentes respondió por medio del sistema electrónico.
4. El 06 de septiembre de 2022, se publicó el Acta de revisión de las propuestas, en la cual se dejó constancia de las propuestas recibidas y de los requerimientos aportados por cada proponente, así como los incumplimientos observados.
5. El 08 de septiembre de 2022, se publicó el Cuadro de Cotizaciones 1000859779-04-02 de fecha 07 de septiembre de 2022, mediante el cual la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Sedinc, S.A., por el monto de treinta y siete mil novecientos veinte balboas (B/. 37,920.00), al determinar que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos. (Ver fojas 008-009 del expediente del Tribunal).
6. El 16 de septiembre de 2022, la licenciada Gertrude Grace Thorp Miranda, en calidad de apoderada especial de la empresa Servicios Ambientales de Chiriquí, S.A., (en lo sucesivo el recurrente, impugnante o parte actora), conforme poder conferido mediante Escritura Pública No. 1661 del 6 de abril de 2022, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones que adjudicó el acto público bajo estudio. (Poder visible a fojas 013-016 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

Del Recurso de Impugnación, visible a fojas 010-012 del expediente del Tribunal, la apoderada de la empresa recurrente, solicita se revoque el acto de adjudicación del acto público, y por ende se adjudique a favor de ésta, al considerar que la propuesta de su representado fue la de menor precio y la más beneficiosa para el Estado.

Los hechos fundamentales argumentados por la parte actora se sustentaron en los siguientes puntos:

1. Su empresa presentó la oferta de menor precio, además que cumple con los requerimientos del pliego de cargos.
2. El punto 13 de los otros requisitos del pliego de cargos, solicitó la presentación del esquema de vacunación que incluya hepatitis, TD, influenza



y Covid 19, cuyas copias deben ser legibles, claras y sin tachones o borrones, por lo que todos los colaboradores propuestos por la empresa cuentan con las vacunas requeridas, conforme el tiempo de aplicación para cada una de ellas.

3. Aclaraos que la segunda dosis de la vacuna Hepatitis B, debe ser aplicada a los seis (6) meses de aplicación de la primera, y su refuerzo se aplica al año siguiente, tal cual está indicado en las tarjetas aportadas.
4. Por último, la actuación de la entidad vulnera los principios rectores de toda contratación pública, refiriéndonos al principio de economía, principio de eficacia y a las obligaciones de las entidades contratantes.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Mediante Resolución No.164-2022/TACP de 19 de septiembre de 2022, debidamente publicada en el sistema electrónico, el magistrado sustanciador de la causa, una vez comprobado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, procedió en sala unitaria a admitir el mismo, según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y su reglamentación. (Ver fojas 030-032 del expediente del Tribunal).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 23 de septiembre de 2022, se publicó en el sistema electrónico el Informe de Conducta de la entidad DENL-ALCH-DC-IC-007-2022, suscrito por Idaira Maruquel Julio Ortega, en calidad de subdirectora nacional de compras de la entidad, que guarda relación con las actuaciones administrativas llevadas a cabo dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, haciendo un recuento del procedimiento de selección desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público. (Ver fojas 035-039 del expediente del Tribunal).

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expuesto los antecedentes del recurso, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, con base a los razonamientos que a continuación se exponen:

1. Procedimiento de selección aplicable

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, cuya reglamentación se orienta en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u 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 esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados



deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compras menor, la modalidad de adjudicación se estableció global y como criterio de selección se deben seguir las reglas contenidas en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y en su defecto, adjudicar al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En esa línea, el *Principio de economía*, contemplado en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, señala que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato que se presenten, por lo que nos avocamos a examinar las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público de marras, en razón de los elementos de convencimiento presentados para su examen y valoración.

2. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, por lo que destacamos el artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, del cual colige lo siguiente:

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

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

b. Legal

Según lo instituye la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”. (Lo subrayado es del Tribunal).



3. El Acto administrativo impugnado

El acto administrativo impugnado, lo instituye el Cuadro de Cotizaciones 1000859779-04-02 del 07 de septiembre de 2022, por la cual la C.S.S, adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista bajo análisis. Veamos la parte resolutive:

Resuelve:

Se procedió a revisar la documentación presentada por los proveedores a fin de levantar el Acta de Apertura de Ofertas. Las propuestas se enviaron a Evaluación Técnica de los Idóneos a fin de verificar los requisitos y datos técnicos solicitados por el servicio. Luego de verificar las propuestas recibidas, además de solicitar aclaratoria sobre la cantidad de personal que van a realizar el servicio versus lo ofertado por ellos en el portal de Panama Compras, se ha determinado que solo la empresa SEDINC, S.A., cumplió con lo solicitado en el pliego de cargos.

Renglones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	76121501	Recogida, destrucción, transformación o eliminación de basuras	SEDINC, S.A.	SERVICIO DE RECOLECCIÓN, MANEJO, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS HOSPITALARIOS PATOLÓGICOS, CONTAMINADOS Y PUNZO CORTANTES CENTRO ESPECIALIZADO RAFAEL HERNÁNDEZ L. B/. 37,920.00	37,920.00	Adjudicada

Información del Total de la Propuesta Adjudicada

SubTotal 37,920.00

En esta oportunidad la entidad adjudicó el acto público a la propuesta de mayor precio (Sedinc, S.A. – B/. 37,920.00), al determinar que solo esa empresa cumple con lo solicitado en el pliego de cargos, decisión que fue sustentada en el Acta de revisión de los requerimientos, publicada el 06 de septiembre de 2022, en donde se expresó los incumplimientos observados a las otras propuestas de menor precio.

No obstante, como indicamos anteriormente, la discrepancia sustancial del recurrente respecto al acto impugnado es que su propuesta presentó el menor precio, además que cumple con todos los requerimientos del pliego de cargos.

En ese sentido, en atención al principio de motivación, trataremos los cuestionamientos esbozados por el recurrente, los cuales han sido reseñados en el numeral segundo de esta resolución sobre los argumentos y pretensiones del recurrente, a detalle de la validez de las propuestas presentadas en este acto público, a fin de comprobar si cumplieron con todos los requisitos del pliego de cargo, en constatación con lo plasmado en las normas de contratación pública.

Es así como iniciamos con el análisis pormenorizado de las propuestas participantes en este acto público.



4. Análisis de las propuestas participantes

El tema central será determinar si la entidad, se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para la adjudicación del Acto público bajo estudio, atendiendo los criterios señalados para la selección objetiva de contratista, cuya regla que prevalece es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación, y sobre esa base corresponde hacer la valoración de las propuestas, iniciando con la de precio más bajo, conforme el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020.

a. Servicios Ambientales de Chiriquí, S.A.

La propuesta de menor precio, la presentó la empresa Servicios Ambientales de Chiriquí, S.A., por el monto de treinta y cinco mil trescientos veintiocho balboas (B/. 35,328.00), cuya documentación se ubicó en el sistema electrónico “PanamaCompra”, de la siguiente manera:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	rociomon
Nombre de Usuario	RICARDO LÓPEZ LOREDO
Fecha y Hora de Ingreso	23-08-2022 08:37 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	23-08-2022 08:37 a.m.
Documentos Adjuntos	
1. CERTIFICADO DE REGISTRO PUBLICO - SACH JULIO.pdf 2. PODER SACH - 2022.pdf 2.1 CEDULA APODERADO - PASAPORTE REPRESENTANTE.pdf 3. PAZY SALVO DGI - SACH.pdf 4. SACH PAZ Y SALVO CSS.pdf 5. DECLARACION JURADA MEDIDAS DE RETORSION.pdf 6. AVISO CHIRIQUI - SACH.pdf 7. DECLARACION JURADA DE NO INCAPACIDAD LEGAL.pdf 8. CARTA DE ADHESION.pdf 9. PACTO DE INTEGRIDAD.pdf 11. DESGLOSE DE PRECIO - SACH.pdf 12. GARANTIA DEL SERVICIO.pdf 13. RESOLUCION 1030 PSO RPBI S. TRATAMIENTO.pdf 13.1 RESOLUCION 1029 REC. TRANS. RPBI.pdf 14. RESOLUCION DE APROBACION-ANAM.pdf 15. INFORMES TRIMESTRAL.pdf 16. REFERENCIA COMERCIAL.pdf 17. POLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL.pdf 18. CERTIFICACION DE REGISTRO DEL VEHICULO.pdf 18.1 CERTIFICACION DEL VEHICULO.pdf 19. CARTA CERTIFICACION DE CAPACITACION COLABORADORES.pdf 20. ESQUEMA DE VACUNACION.pdf 21. MANUAL DE OPERACIONES Y PLAN DE CONTINGENCIA.pdf 22. PLAN DE PREVENCIÓN - SACH.pdf 23. RUTA HASTA LA PLANTA DE TRATAMIENTOS.pdf 24. CERTIFICADO DE DGCP SACH.pdf 25. ATENCION A LOS COLABORADORES.pdf 26. EQUIPO PERSONAL.pdf 27. CARTA DE COMPROMISO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DECRETOS.pdf 10. FORMULARIO DE PRECIO - SACH.pdf	
SubTotal	B/. 35,328.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 35,328.00

De la documentación adjunta en formato pdf., se constató que cumplió con todos los requerimientos de obligatorio cumplimiento del pliego de cargos y en el apartado de “Otros Requisitos”, para el servicio de recolección, manejo, traslado y disposición final de los desechos sólidos hospitalarios patológicos, contaminados y punzo cortantes del centro especializado Rafael Hernández, tal como lo señaló el recurrente, por lo que somos del criterio que dicha propuesta debió ser la beneficiaria del acto adjudicación de este acto público.

No obstante, la entidad descartó dicha propuesta, cuestionando que incumplió con el requisito de esquema de vacunación, tal como fue valorado en el Acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas de fecha 06 de septiembre de 2022.

Es así que debemos referirnos al reproche señalado respecto al supuesto incumplimiento.



b. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de menor precio

Supuesto incumplimiento sobre el esquema de vacunación

Según se ha expresado, la entidad cuestionó el esquema de vacunación aportado por la empresa recurrente, argumentando que dos (2) de sus colaboradores se encuentran pendientes de la segunda dosis de la vacuna hepatitis B, por lo que no cumplen con lo requerido.

Obsérvese lo manifestado por la entidad en el Acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas, publicado en el sistema electrónico el 06 de septiembre de 2022:

HOSPITAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ L.
ACTA DE REVISIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TECNICAS

Fecha: 06 de Septiembre de 2022
Requisición: 1000859779-04-02
Número de Cotización : 2022-1-10-0-04-CM-473395 correspondiente a: SERVICIO DE RE-COLECCION MANEJO, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SÓLIDOS HOSPITALARIOS, PATOLÓGICOS, CONTAMINADOS Y PUNZOS CORTANTES DEL HRHL Y SALA HEMODIALISIS B DEL CENTRO ESPECIALIZADO HOSPITALARIO.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 94 DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIONES MENORES, DECRETO EJECUTIVO Nº 439 DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020 presenta los resultados de su ACTA DE REVISIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TECNICAS.
Se recibieron las siguientes propuestas :

No.	Proponente	Oferta
1.	SEDYNC, S.A.	B/. 37,920.00
2.	SERVICIOS AMBIENTALES DE CHIRIQUÍ, S.A.	B/. 35,328.00
3.	CALYPER CORPORATION	B/. 36,920.00

En los términos señalados se procedió a verificar la propuesta del proponente, Servicios Ambientales de Chiriquí, debido a que es el proveedor participante con precio más bajo tal y como lo establece el ARTÍCULO 94 DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIONES MENORES, DECRETO EJECUTIVO Nº 439 DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020 ordenado por la Ley 153 de 2020.

Servicios Ambientales de Chiriquí, S.A.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
-----	----------------------	--------	-----------	---------------

13	PRESENTAR ESQUEMA DE VACUNAS QUE INCLUYA HEPATITIS , TD, INFLUENZA Y COVID 19	☒	☐	2 de los colaboradores no cumplen, pendiente 2da dosis de Hep. B.
----	---	-------------------------------------	--------------------------	---

Informe de Minoría (Si Aplica)

El proveedor no cumple, por estar incompletos 2 trabajadores, en su esquema de vacunas. De los 7 trabajadores que presentó. Se procede a evaluar al siguiente proponente.

En ese sentido, revisemos lo requerido en el pliego de cargos respecto al esquema de vacunación (nuestral 13 de Otros requisitos):

Otros requisitos

Nº	Nombre documento	Subsanable
...		
13	PRESENTAR ESQUEMA DE VACUNAS QUE INCLUYA HEPATITIS, TD, INFLUENZA Y COVID 19 (LAS COPIAS DEBEN ESTAR LEGIBLES, CLARAS Y SIN TACHONES ó BORRONES)	No



Necesariamente dicho requisito exigió de forma expresa que los proponentes presentaran un esquema de vacunación que incluya las vacunas: Hepatitis, TD, Influenza y Covid 19, aduciendo que las copias a presentar del esquema deben ser legibles, claras y sin tachones o borrones.

Ahora bien, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos, en verificación con la documentación aportada por el recurrente, respecto a este requisito se confirmó claramente que se aportó el esquema de vacunación del personal que va a realizar los trabajos contractuales, demostrando que el personal cuenta con las vacunas requeridas en el pliego de cargos, las cuales son: Hepatitis, TD, Influenza y Covid 19. Ahora bien, conforme las tarjetas aportadas el personal cuenta con la vacuna Hepatitis A y con la primera y segunda dosis de la vacuna Hepatitis B, quedando pendiente de colocar la vacuna de refuerzo, así como ilustramos a continuación:

Tarjeta de Vacunación Personal de Recolección RPBI's

Colaborador:		Hepatitis B		
		1ra.	2da.	Ref.
1	Gustavo González	31/3/22	31/5/22	1/12/22
2	Jair Barria	23/6/22	pendiente	
3	Iván Rodríguez	31/3/22	31/5/22	1/12/22
4	Julyan Nav	10/3/22	31/3/22	31/9/22
5	Nelson Justavino	31/3/22	24/6/22	27/12/22
6	Jonathan Serracín	10/3/22	31/3/22	Sept 22
7	Iank Del Cid	5/9/04	12/10/04	07/12/05

La información plasmada en el cuadro, se ubicó de las tarjetas de registro de vacunación de cada personal, del cual se pudo constatar que efectivamente los esquemas de vacunación de los colaboradores, a la fecha del acto público, se encontraban completos o con las vacunas al día, y en cuanto a los refuerzos de las vacunas contamos que la mayoría del personal están a la espera de la fecha correspondiente para la aplicación, en el año en curso.

Respecto a lo objetado por la entidad en cuanto a que dos (2) de los colaboradores le hacen falta la aplicación de la segunda dosis de la vacuna Hepatitis B, debemos hacer la salvedad que sólo el personal Jair Barria en su momento, se encontraba pendiente de la segunda dosis de la vacuna Hepatitis B, debido a que recibió la primera dosis reciente en el mes de junio de este año, en espera de la correspondiente aplicación de la segunda dosis.

En este orde de ideas habría que aclarar que, el pliego de cargos no detalló las dosis que debió cumplir el esquema de vacunación, cuyo requerimiento se basó solo en la presentación. En todo caso si la entidad requería información adicional para la satisfacción de dicho requisito, la misma debió formar parte del pliego de condiciones, a fin que lo aportado fuera correcto, completo y no discrecional, dejando a merced de los participantes su interpretación, porque de lo contrario dichas exigencias pueden tenerse por no oponibles a las propuestas, tal como lo establece las normas en materia de las contrataciones públicas, al indicar que la actividad de la administración, debe estar circunscrita, en primer orden, en el establecimiento de *reglas claras, justas, objetivas y completas*, para así permitir la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

Por otra parte, el esquema nacional de vacunación de nuestro país, diseñado por las instituciones de salud encargadas de emitir las directrices en esta materia (MINSA/CSS), como una guía de inmunizaciones por grupo ptiorizados, entre ellos



la población en general, establecen cuál es la edad de aplicación, el número de dosis, la vía de aplicación y la cantidad de vacuna por dosis. Veamos:

POBLACIÓN EN GENERAL

TIPO DE VACUNA	POBLACIÓN A VACUNAR	Nº DE DOSIS	INTERVALO ENTRE CADA DOSIS	DOSIS, VÍA Y LUGAR DE APLICACIÓN
Hepatitis B	Funcionarios y Estudiantes de Ciencias de la Salud, Privados de Libertad, Trabajadores del Sexo, Contactos de casos sospechosos, Manipuladores de Alimentos, recolectores de basura y Desechos peligrosos(Aguas servidas, Desechos biológicos y Desechos Hospitalarios)Hombre que tienen sexo con hombres, Víctimas de agresión sexual o violaciones.	2 dosis y 1 refuerzo	4 semana entra la primera y la segunda y un refuerzo 6 meses después de aplicada la segunda	1cc Vía Intramuscular, en el Músculo Deltoides.
TD Adulto (1)	Población General, Privados de Libertad, Trabajadoras del Sexo Comercial y Manipuladores de Alimentos y Desechos peligrosos (Aguas servidas, Desechos biológicos y Desechos Hospitalarios) Funcionarios y Estudiantes de Ciencias de la Salud	2 dosis y 1 refuerzo al año de la última dosis	4 Semanas entre la Primera y Segunda y un refuerzo un año después de aplicada la segunda. Luego cada 10 años.	0.5cc Vía Intramuscular en deltoides
M.R	Población General, Privados de Libertad, Manipuladores de Alimentos, Trabajadoras del sexo Comercial, Funcionarios y Estudiantes de Ciencias de la Salud, Otros grupos específicos priorizados.	1 dosis si nunca ha sido vacunado	Ninguno	0.5cc Vía Subcutánea, en el Área del Deltoides.
Influenza	Funcionarios y estudiantes de Ciencias de la Salud, Población Indígenas cautivos en áreas Comarcales y grupos esenciales. Adultos de 50 años en adelante.	1 dosis	Anualmente	0.5cc Vía Intramuscular en el deltoides.
Hepatitis A	Funcionarios y estudiantes de Ciencias de la Salud, Manipuladores de Alimentos, Trabajadores del sexo, recolectores de basura y Desechos peligrosos (Aguas servidas, Desechos biológicos y Desechos Hospitalarios), Hombres que tienen sexo con hombres. En el Perifoco a todos los contactos de los casos sospechosos de Hepatitis A; en edades de 18 años en adelante.	1 dosis	Ninguno	1cc Vía Intramuscular en el Deltoides

(1) Recordar que si nunca fue vacunado, aplicar dos dosis a intervalos de cuatro semanas entre cada una y una dosis de refuerzo un año después de aplicada la última dosis, esto brindara una protección mínima de 10 años. Reemplazar cualquiera de las dosis de TD por una Tdap en aquellos grupos que este indicado la vacuna. En los cuartos de urgencia debe haber permanentemente inmunoglobulina antitetánica, para cuando se requiera (Partos en casa fortuitos, heridas expuestas, etc.)

CONAPI - REVISADO- 25 DE AGOSTO 2021

*<https://www.spp.com.pa/wp-content/uploads/2022/05/ESQUEMA-DE-VACUNACION%CC%81N2021-revisio%CC%81n-14-de-septiembre.pdf>

En ese contexto, con todo y lo afirmado por la entidad, en atención a las constancias vertidas, este Tribunal no comparte las razones o motivos para que la entidad no adjudicara a la propuesta de menor precio, siendo del criterio que es válido el esquema de vacunación aportado por la empresa recurrente, puesto que, el personal que va a desempeñar las labores de recolección de los desechos mantienen sus respectivas vacunas, constatándose el cumplimiento con el pliego de cargos, además que el colaborador Jair Barría, con cédula de identidad personal No.4-736-1652, se desempeñará como conductor para el servicio contratado, más no como recolector de los desechos, tal como consta en la Nota aclaratoria con fecha 02 de septiembre de 2022 remitida por el proponente a la entidad.

En este sentido, mal pudo valorar la entidad que el esquema de vacunación sobre la base de una formalidad o cantidad de dosis para las vacunas no contemplada en el pliego, por lo que no podemos inferir en dichas dosis cuando el esquema de vacunación ilustrado lo dispone tal cual, a sabiendas de lo fundamental que es seguir reforzando los esquemas de vacunación en beneficio de salud de la población.

Conforme el principio constitucional reconocido en el artículo 266, este Tribunal actúa en su resguardo, asegurando el mayor beneficio para el Estado en las compras que éste efectúe y plena justicia en la adjudicación, sin que prevalezcan en la escogencia factores de índole subjetiva.¹

Finalmente, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, como quiera que el recurrente se refirió a la actuación de la entidad siendo contraria a los principios rectores de toda contratación pública, nos pronunciamos al respecto.

¹ Ver Artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



c. Algunas consideraciones sobre la actuación de la entidad

El procedimiento de selección de contratista para la contratación menor que atendemos, si bien debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades, empero, no podemos eludir a los principios rectores del derecho administrativo, como indicadores de que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, garantizando una tutela administrativa efectiva a los administrados.

Así las cosas, esta instancia de control ha echo de menos que la entidad haya desmeritado la propuesta de menor precio sobre la base de una excesiva formalidad, cuando la postura sostenida por este Tribunal respecto al excesivo formalismo con el que se ha interpretado el cumplimiento de ciertos requisitos, en cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, cuando señalan que sus actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

Tratándose del único aspecto en discordia, que no incide en los fines de la contratación, sino más bien es la interpretación en la verificación de dicho requerimiento, debemos resaltar el *Principio de Eficacia*, el cual señala que los sujetos del procedimiento de selección de contratista, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto sobre aquellos formalismos. Veamos:

“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

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

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.
2. Los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo.” (Lo subrayado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, sobre las obligaciones de las entidades contratantes, señalan lo siguiente:

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

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad



y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.
...". (El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, es de lugar resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala lo siguiente:

"Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta...". (El subrayado es del Tribunal).

Finalmente, luego del análisis favorable a la propuesta de menor precio, pasaremos a tomar nuestra decisión, teniendo presente que la regulación establece que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, que ciertamente satisfizo los requerimientos del pliego de cargos, por lo que no será necesario verificar la segunda propuestas de precio más bajo.

5. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro estudio sobre las actuaciones de la entidad, en aplicación a los postulados de transparencia y debido proceso, como medios de resguardo de la actuación administrativa, la entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegado al procedimiento ceñido en las normas y adjudicar el acto público a la empresa que cumple con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos, siendo el fin público de todo procedimiento de selección, el de suplir las necesidades del país.

En atención a lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado al recurrente, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

"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. (Lo resaltado es nuestro)



De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“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”. (El subrayado es del Tribunal).

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima importante resaltar el *Principio de la Buena Fe*, en razón que las relaciones entre la administración y el administrado deben tener un grado de confianza al emitir un acto administrativo, que no adopte una conducta confusa, que con posterioridad no permita tergiversar las responsabilidades inherentes al ejercicio de las prerrogativas dadas a ella, para solventar las necesidades públicas y sociales de la población.

Por último, en lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por el recurrente, este Tribunal considera prudente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en su actuación con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 1000859779-04-02 del 07 de septiembre de 2022, por la cual la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNANDEZ L.), adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-1-10-0-04-CM-473395, por las razones motivadas.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2022-1-10-0-04-CM-473395, a la empresa Servicios Ambientales de Chiriquí, S.A., por la suma de treinta y cinco mil trescientos veintiocho balboas (B/. 35,328.00); por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No. FIMIGO-044, expedida por Interamericana de Fianzas y Seguros, S.A., el 14 de septiembre de 2022, por un límite máximo de responsabilidad de tres mil setecientos noventa y dos balboas (B/. 3,792.00), según diligencia de consignación que reposa a folio 022 del expediente del Tribunal.

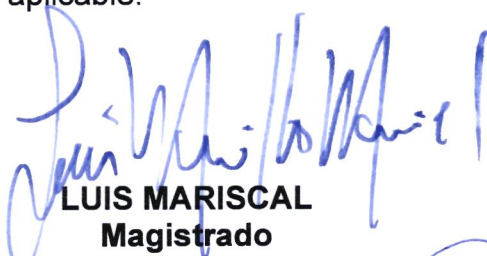
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

QUINTO: 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.

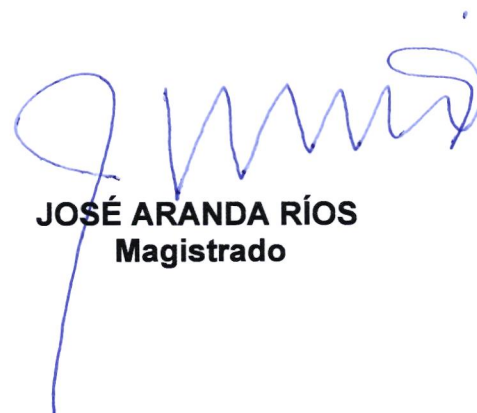
SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.206-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

