



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 224-2022

APELANTE: JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ
(ESTABLECIMIENTO COMERCIAL
PROFESSIONAL SERVICES JD).

ACTO APELADO: Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, por la cual el HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNANDEZ L. de la Caja de Seguro Social, resolvió inhabilitar por falsedad de información documental, a JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ, con ocasión del acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-LP-442528, por el término de dos (2) años.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

Resolución No.264-2022-Pleno/TACP de 15 de diciembre de 2022 (Decisión).

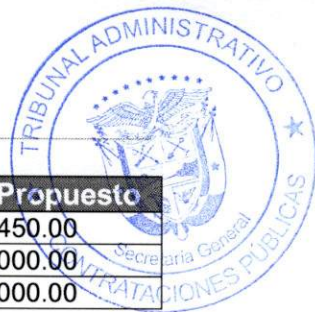
CONSIDERANDO QUE:

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 adelante Ley 22 de 2006), establece que este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato, la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra, la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en la que imponga multa a los servidores públicos, la resolución administrativa que dicte la entidad en la que se multe por retraso en la entrega al contratista o la inhabilitación al contratista por el abandono de la obra y la resolución que inhabilite al adjudicatario por negarse a firmar el contrato.

I. ANTECEDENTES

El 12 de enero de 2022, el Hospital Doctor Rafael Hernández L., de la Caja de Seguro Social (provincia de Chiriquí) (en lo sucesivo la CSS, hospital o entidad), convocó la Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-LP-442528, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*), cuyo objeto de contratación es el "SERVICIO COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS CALENDARIOS, SE REQUIERE MÍNIMO DE 26 PERSONAS" (sic), teniendo como precio de referencia el monto de cincuenta y seis mil balboas (B/.56,000.00).

La celebración del acto público se realizó el 21 de enero de 2022 y de acuerdo al *Acta de apertura de propuestas*, publicada el 24 de enero de 2022, contó con la participación de los siguientes proponentes:



Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
Julio Reinier Tello Julián	20-01-2022 08:33 p.m.	54,450.00
Pedro Iván Gómez Cedeño	21-01-2022 08:13 a.m.	56,000.00
Jesús Antonio Della Sera	21-01-2022 09:59 a.m.	54,000.00

Dentro del expediente electrónico del acto público de marras, visible en *PanamaCompra*, consta la publicación de subsanaciones y aclaraciones a las propuestas presentadas, reemplazo de comisionados, solicitud de prórroga para entrega del informe de comisión, así como el respectivo informe rendido por la Comisión Verificadora, este último publicado el 11 de marzo de 2022.

El 24 de marzo de 2022, la entidad publicó la Resolución N°DENL-CH-HRDRRHL-DC-055-2022 de 22 de marzo de 2022, por la cual declaró nulidad absoluta sobre el acto público de marras y rechazó las propuestas recibidas quedando el acto público en estado de cancelado. Veamos:

Apartado08-16-06808
PANAMÁ 5, PANAMA

Resolución de Rechazo de Propuestas

Panamá, 22 de marzo de 2022.

RESOLUCIÓN No. DENL-CH-HRDRRHL-DC-055-2022

Por medio de la cual se rechazan propuestas recibidas para el Acto Público de la Contratación Menor **No. 2022-1-10-0-04-LP-442528** para los **"SERVICIO COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS CALENDARIOS, SE REQUIERE MÍNIMO DE 26 PERSONAS"**, amparada en Requisición **No.1000804282-04-02**, por motivo de orden público o interés social,

...

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD ABSOLUTA sobre el Acto Público de la Licitación Pública **No. 2022-1-10-0-04-LP-442528** para los **"SERVICIO COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS CALENDARIOS, SE REQUIERE MÍNIMO DE 26 PERSONAS"**, amparada en Requisición **No.1000804282-04-02** y del expediente de la misma.

SEGUNDO: RECHAZAR las propuestas recibidas para el Acto Público correspondiente a la Licitación Pública **No. 2022-1-10-0-04-LP-442528** para los **"SERVICIO COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS CALENDARIOS, SE REQUIERE MÍNIMO DE 26 PERSONAS"**, amparada en Requisición **No.1000804282-04-02**, descrita en el siguiente cuadro:

No.	Proponente	MONTO
1	JULIO REINIER TELLO JULIAN	B/. 54,450.00
2	PEDRO IVAN GOMEZ CEDEÑO	B/. 56,000.00
3	JESUS ANTONIO DELLA SERA	B/. 54,000.00

TERCERO: ADVERTIR que el Acto Público de la Licitación Pública **No. 2022-1-10-0-04-LP-442528** para los **"SERVICIO COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS CALENDARIOS, SE REQUIERE MÍNIMO DE 26 PERSONAS"**, amparada en Requisición **No.1000804282-04-02**, quedará en estado de CANCELADO.

...

Posteriormente, el 25 de marzo de 2022, la entidad publicó la Resolución de Cancelación N°203-2022 de igual fecha, del contenido siguiente:



HOSPITAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ L.

Departamento De Compras

Resolución de Cancelación de I Acto Público

RESOLUCIÓN No. 203-2022 del 25 de marzo de 2022



Por medio de la cual se **cancela el Acto Público** No. 2022-1-10-0-04-LP-442528 para *Servicio Comerciales de Aseo de mano de obra Calificada en las diferentes Salas Hospitalarias por 50 días calendarios, se requiere minimo de 26 personas*, amparada en la Requisición N°1000804282-04-02 por motivo del orden público ó interés social.

CONSIDERANDO:

Que el día 12 de enero de 2022 se publicó el Aviso de Convocatoria del Acto Público No. 2022-1-10-0-04-LP-442528 para *Servicio Comerciales de Aseo de mano de obra Calificada en las diferentes Salas Hospitalarias por 50 días calendarios, se requiere minimo de 26 personas*, amparada en la Requisición N°1000804282-04-02.

Que el Hospital Dr. Rafael Hernández L. considera conveniente, Cancelar y declarar Nulidad Absoluta de la presente Licitación Pública de acuerdo debido a diversas razones expuestas debidamente justificadas señaladas en Hoja de Trámite de Asesoría Legal con fecha del 18 de marzo de 2022 y Resolución DENL-CH-HRDRRHL-DC-055-2022 con fecha del 22 de marzo de 2022, donde se indica que revisando en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra se pudo apreciar que el informe de la Comisión se publicó el 11 de marzo de 2022 y el Acta de Apertura del mismo se dio el 21 de enero de 2022, siendo Publicación de dicho Informe es extemporánea según el término establecido por Ley para ello.

RESUELVE:

PRIMERO: CANCELAR y declarar **NULIDAD ABSOLUTA** a la Licitación Pública No. 2022-1-10-0-04-LP-442528 para *Servicio Comerciales de Aseo de mano de obra Calificada en las diferentes Salas Hospitalarias por 50 días calendarios, se requiere minimo de 26 personas*, amparada en la Requisición N°1000804282-04-02 y del expediente de la misma.

SEGUNDO: PUBLICAR la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" por dos (2) días hábiles para efectos de su notificación, así como su incorporación en el respectivo expediente.

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: Artículo 74 y 166 Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;

Firma:

Nombre: Licenciada Argelis de Carreño

Cargo: Jefa de Compras HRHL

Así también, fue publicada correspondencia intercambiada entre la Dirección Administrativa del Hospital Rafael Hernández L., Dirección Ejecutiva Nacional Legal, proponente Jesús Antonio Della Sera, Agencia Administrativa de David, Dirección General de Contrataciones Públicas y Fiscal Adjunto de la Sección de Atención Primaria de la provincia de Chiriquí.

El 28 de septiembre de 2022, la entidad publicó la Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, por la cual la entidad resolvió inhabilitar por falsedad de información documental, a JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ, con ocasión del acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-LP-442528, por el término de dos (2) años.

En consecuencia, el 7 de octubre de 2022, el licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, apoderado especial de Jesús Antonio Della Sera Chávez (apelante o parte actora), presentó ante la Secretaría de este Tribunal, recurso de apelación visible de foja 016 a 019 del expediente jurídico, así como en PanamaCompra, en contra del referido acto administrativo.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, publicada el 28 de septiembre de



2022 en *PanamaCompra*, mediante la cual el Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L., resolvió administrativamente la Orden de Compra N°1000804282 e inhabilitó a Jesús Antonio Della Sera, por el término de dos (2) años, por presentar documentos falsos a la Caja de Seguro Social.



**CAJA DE SEGURO SOCIAL
HOSPITAL REGIONAL DR. RAFAEL HERNANDEZ L.
RESOLUCIÓN No.128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC-**

Por medio del cual se procede a la INHABILITACIÓN POR FALSEDAD DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL de la empresa JESÚS ANTONIO DELLA SERA relacionada con la Licitación Pública de Mayor Cuantía No.2022-1-10-0-04-LP-442528 amparada en la Requisición No.1000804282-04-02, correspondiente a “SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIOS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS”, con destino al Departamento Médico Quirúrgico de la Caja de Seguro Social, Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L.

La Administradora Del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L De La Caja De Seguro Social, Provincia De Chiriquí, Ciudad De David, Mediante Resolución De Delegación No. 011-2022-D.G.De 13 De Enero De 2022.

CONSIDERANDO:

Que el día 12 de enero de 2022, en el Departamento de Compras del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L., se publicó la Licitación Pública de Mayor Cuantía No. 2022-1-10-04-LP-442528, amparada en la Requisición No. 1000804282-04-02, correspondiente a “SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIOS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS”;

Que el precio de referencia para este Licitación Pública es por la suma de CINCUENTA Y SEIS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.56,000.00);

Que en este acto público, visible a fojas 207 y 208 del expediente se detalla las propuestas recibidas en el Acta de Apertura de Licitación Pública de Mayor Cuantía, las que a continuación se describen:

PROPONENTE	DESCRIPCIÓN	MONTO O RENGLÓN
PEDRO IVAN GOMEZ CEDEÑO	SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIOS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS”,	B/. 56,000.00
JULIO REINER TELLO	SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIOS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS”,	B/. 54,450.00
JESÚS ANTONIO DELLA SERA	SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIOS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS”,	B/. 54,000.00

Consta a fojas 209 y 210 del expediente ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS, relacionada con el Acto Público No.2022-1-10-0-04-LP-442528, correspondiente a “SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIOS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS”.

“EL PROVEEDOR PEDRO I. GOMEZ PRESENTÓ LA DECLARACIÓN JURADA MEDIDA DE RETORSIÓN EN EL MISMO SOLO SE VE EL SELLO REDONDO DE LA NOTARIA NO ASÍ EL SELLO QUE CERTIFICA Y QUE LLEVA LA FECHA Y FIRMA DEL NOTARIO.
EL LISTADO DE JESÚS A. DELLA SERA TIENE DOS INCONSISTENCIAS LAS CUALES SE LE SOLICITARÁ QUE SEAN SUBSANADOS, LO CUAL EN EL PLIEGO SE INDICÓ QUE SON SUBSANABLES.”

Que visible a foja 246 del expediente se incorporó correo electrónico de fecha 28 de enero de 2022 enviado por el Agente Administrativo de la Agencia de David y dirigido a la Administradora del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L., en cuyo contenido se destaca lo siguiente:



..." Buenos días Licda. DALYS, a través de la presente le informamos que hemos tenido conocimiento que el señor Jesús A. Dell Sera, cédula No. 8-871-84, está participando de Acto Público, en el Hospital Rafael Hernández, con una certificación de no obligado, que dice haber sido dado en la Agencia de David, al respecto informamos que esta certificación a nuestro juicio es falsificada, ya que para la fecha indicada en la Agencia de David según nuestros registros no se ha emitido certificación alguna a este señor, adicional el señor Jesús está inscrito como Empleador con el No. 45-859-10176, Fumigadora Y Servicios Profesionales, y no tiene derecho a paz y salvo por reflejar morosidad en el pago de cuotas de seguro social.

Recomendemos para futuros actos de este tipo, se solicite a la parte correspondiente, la validación de estos certificados al igual que de los empleadores activos, para ello le envió los siguientes contactos, para su debida validación:

Bárbara Nuñez, Apremio para validar paz y salvos activos, correo banunez@cs.gob.pa

Gloria Batista-Inscripción e Empresas para certificación de no obligados, correo gbatista@css.gob.pa.

Que consta a foja 248 del expediente correo electrónico de fecha 28 de enero de 2022, enviado por la Coordinadora de Agencias de la Caja de Seguro Social, Agencia de David y dirigida a la Administradora del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L. de la Caja de Seguro Social, en la que se comunica lo siguiente:

"En estos casos y cuando se trate de certificaciones de **NO OBLIGADOS**, y lo que existe es una certificación firmada por el titular de la Unidad Ejecutora donde se emite y que el documento es exclusivo para una actividad específica, debe solicitarse el original del documento el cual es retenido por la entidad donde la persona participará en el acto o cobrará la cuenta, ya que no lo debe utilizar para otra función diferente.

En el caso de los Paz y salvos de activos e inactivos al día, cuyo paz y salvo es emitido de forma manual, igualmente son documentos en original que debe presentar con la firma en original y de existir sospecha de falsificación, deben consultarlo de inmediato para que la Agencia lo certifique.

La responsabilidad de nosotros como Agencias Administrativas es solo certificar en un momento dado la validez o no del documento presentado ya que la falsificación de un documento público constituye un delito y debe ser denunciado por la parte afectada, en este caso, donde presenten el documento falso."

Que visible a fojas 259 del expediente consta Nota No. AAD-N-2022 de fecha 01 de febrero de 2022, elaborado por el Agente Administrativo de la Agencia de David, Caja de Seguro Social y dirigido a la Administradora de la entidad licitante en la cual le comunica lo siguiente:

"En atención a su nota No. D.ADM-0184-2022 HRHL, de 28 de enero de 2022, relacionada con la certificación de no obligado presentado por el señor JESUS DELL SERA, cédula No. 8-871-84, informamos lo siguiente:

1. Al verificar en el libro de registro diario de certificaciones de no obligados, expedidos durante el mes de diciembre, en la Agencia de la Caja de Seguro SOCIAL DE David, específicamente que en esta unidad ejecutora no se le ha emitido dicha certificación de no obligado al señor Jesús A. Della Sera, además mencionamos que el numero secuencial (225269) no corresponde al orden de control e esta Agencia.
2. Que al señor Jesús Della Sera, no le puede emitir este tipo de certificación, debido a que él está inscrito como Empleador con el No. 45-859-10176, desde el 14 de julio de 2020, esta inscripción la realizó en la Agencia de Bugaba,
3. Igualmente para esa para esa fecha no tenía derecho a un paz y salvo de Empleadores Activos, con la Institución, por reflejar morosidad en el pago de sus obligaciones Empleado Empleador, además indicamos que al verificar en sistema, canceló lo adeudado, el día 31 de enero de 2022.

Por las razones expuestas indicamos que esta certificación no fue expedida en la Agencia de la Caja de Seguro Social de David, el día 22 de diciembre de 2021, y a nuestro juicio el documento presentado está alterado o falsificado

Adjunto Copia de Inscripción según sistema digitalizado SIPE."

Visible a foja 304 del expediente consta la **Nota D.ADM.0272-2022 H.R.H.L. de 09 de febrero de 2022** emitida por la Administradora del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L. y dirigida al señor, **JESUS ANTONIO DELLA SERA**, que le comunica todo lo concerniente al Certificado de No Obligado, sin embargo lo más relevante en esta nota es el último párrafo en el que **se le solicita en un término de cinco (5) días presentar el Certificado de no Obligado en original**, con el que participó en el Acto Público **2022-1-10-0-04-LP-442528**.



A foja 307 se encuentra la nota S/N con fecha 15 de febrero de 2022, en la que el proponente Professional Services JD con representante legal Jesus Della Sera, en su parte medular responde a la nota **D.ADM.0272-2022 H.R.H.L. de 09 de febrero de 2022** emitida por la Administradora del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L., lo siguiente:

...Le expusimos a la lic. Argelis Carreño que este Paz y Salvo original lo pudimos haber entregado en el Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, en la Ciudad de Panamá, pero en la búsqueda de tal documento en nuestros archivos, consideramos que se traspapeló y no estamos seguros que en efecto hayamos entregado tal certificación.

Para dar fe del paz y salvo entregamos el original vigente ya que todo documento entregado es subsanable y el día de subsanación termino el día 25 de enero de 2022 a las 11:00 am y la unidad solicitante nunca me solicito paz y salvo original en dicho termino y/o en tiempo oportuno, consideramos que para los efectos legales ya no procede, y lo que cabe es la presentación del paz y salvo vigente actualizado como lo estipula el texto único de la ley 22 del 2006, modificado por la ley 153 del 10 de septiembre de 2020 que la regula.

La empresa Professional Services JD; nunca se nos notificó de esta nota ADD-N-042-2022 expedida por la agencia de David, y no tenemos conocimiento del contenido de la misma y legalmente la nota es extemporánea a la fecha de hoy.

A foja 349 consta la Resolución N°. 203-2022 del 25 de marzo de 2022, de Cancelación del Acto Público, que en el área de resuelve establece lo siguiente: CANCELAR y declarar NULIDAD ABSOLUTA a la Licitación Pública N°. 2022-1-10-0-04-LP-442528 para Servicio Comerciales de Aseo de mano de obra Calificada en las diferentes Salas Hospitalarias por 50 días calendarios, se requiere mínimo de 26 personas, amparada en la Requisición N°. 1000804282-04-02, y del expediente de la misma.

A foja 361 consta Providencia que ordena la INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA, referente al Acto Público N°.2022-10-10-0-04-LP-442528, donde se hace alusión a la Certificación de no obligado presentada por el señor JESÚS DELLA SERA con cédula de identidad personal 8-871-84. Además de dar traslado a las partes involucradas en el presente caso contentivo, respetando el Principio Legal Procesal, del debido proceso, teniendo en cuenta que para esclarecer los hechos que motivan la investigación.

Mediante nota D.ADM.-1181-2022, H.R.H.L. fechada veintitrés (23) de mayo de 2022, suscrita por la Directora Administrativa HRHL, donde se le solicita al señor Jesús Antonio Della Sera, acudir a entrevista relacionada con el Acto Público 2022-1-10-0-04-LP-442528. (Visible a foja 379)

A foja 380 del expediente administrativo consta Informe Secretarial indicando que para la fecha de 25 de mayo de 2022, en el despacho de la Dirección Administrativa, se reunieron la Directora Administrativa y el señor Jesús Antonio Della Sera con su abogado negándose a la notificación de la providencia de inicio de investigación.

Tenemos que en materia de Contratación Publica, se ha configurado lo señalado en el artículo 143 y 144, de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

"Artículo 143. Inhabilitación por falsedad de información o documentos. La Dirección General de Contrataciones Públicas inhabilitará por un periodo de dos a cinco años a las personas naturales o jurídicas a las que se les compruebe en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra que presentaron documentos o información falsa para obtener la contratación, dependiendo de la gravedad y sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

Para los efectos de esta disposición, las entidades licitantes deberán enviar la resolución administrativa a la Dirección General de Contrataciones Públicas aportando copia autenticada de los documentos presentados por el proveedor.

El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de la inhabilitación y la progresión de estas."

"Artículo 144. Efectos de la inhabilitación. Los contratistas inhabilitados no podrán participar en ningún procedimiento de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación.

La inhabilitación será efectiva a partir de su registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

La inhabilitación tendrá efectos para los actos y contratos que no hayan sido perfeccionados.

La inhabilitación no se hará efectiva para los contratistas que, habiendo firmado contrato de convenio marco, resulten inhabilitados por incumplimiento en un acto de selección de contratista distinto, por lo que podrán suscribir órdenes de compra amparados en los convenios previamente firmados."

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato.

Que en mérito a las consideraciones expuestas:

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No.1000804282, correspondiente al **SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS**". Por un monto de CINCUENTA Y SEIS MIL BALBOAS CON CERO CENTAVOS (00/100).



SEGUNDO: INHABILITAR, a JESUS ANTONIO DELLA SERA, por el término de dos años por presentar documentos falsos a la entidad Caja de Seguro Social.

TERCERO: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

CUARTO: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO:

- Artículo 143 Y 144 de Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000, Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.
- Decreto Ejecutivo N°.439 de 10 septiembre de 2020 que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LICDA. DALYS MARÍA AGUILAR RUÍZ
ADMINISTRADORA DEL HOSPITAL
REGIONAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ I.
(Resolución de Delegación.
No. 011-2022-D.G. de 13 de
Enero de 2022, numeral 3)



III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

En el escrito de sustentación del recurso de apelación, la representación de la parte actora, se opuso a la decisión de la entidad, contenida en la Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, alegando lo siguiente:

1. La Orden de Compra N°10000804282 nunca existió, debido a que el acto público no se adjudicó a ningún proponente, sino que a través de las Resoluciones N°203-2022 y N°DENL-CH-HRDRRHL-DC-055-2022, la entidad licitante ordenó la nulidad absoluta, el rechazo de las propuestas y canceló el acto público de marras.
2. Ante la nulidad del acto público, es decir, el acto principal, debe ser anulado todo acto secundario que provenga de aquel, por consiguiente se debe entender que todos los documentos presentados por los proponentes también fueron rechazados y cancelados.
3. No existe orden de compra, ni contrato que vincule al apelante con la entidad, por ende referir la resolución administrativa de una orden de compra inexistente, es un acto violatorio de la ley y debe conllevar una investigación administrativa.
4. Ante la inexistencia de una orden de compra o contrato a favor de Jesús Antonio Della Sera, no se cumplen los presupuestos legales establecidos en el artículo 143 de la Ley 22 de 2006 y los artículos 213 y 214 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, sobre inhabilitación por falsedad de información o documentos.
5. Por todo lo expuesto, la parte actora solicitó a este Tribunal desestimar y dejar sin efecto la resolución apelada, en especial en cuanto a la inhabilitación a Jesús Antonio Della Sera; así también solicitó un proceso de investigación, por



atribuir a su cliente una relación contractual inexistente.

IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Mediante la denominada *Hoja de Trámite DC-534-2022* de 14 de octubre de 2022, la Directora Administrativa y la Jefa de Compas del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L., remitieron el expediente administrativo original (f. 033 del expediente jurídico), contentivo de las actuaciones surgidas con ocasión del acto público de selección de contratista N°2022-1-10-0-04-LP-442528, conformado por un (1) tomo, integrado por cuatrocientas treinta y nueve (439) fojas, según Informe Secretarial, visible a foja 036 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*.

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

Expresados los antecedentes del proceso y en atención a las constancias procesales correspondientes al recurso de apelación impetrado, este Tribunal entra en el análisis con base en las consideraciones que exponemos a continuación

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

El procedimiento de selección de contratista, del cual deviene el acto administrativo apelado, es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

“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.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micros y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente”.



B. Criterios de interpretación.

1. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a las contrataciones públicas, se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“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”.*

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

2. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas sobre los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos, se sustentan 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”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por el apelante, hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo llevaron a presentar el recurso de apelación ante este Tribunal Colegiado.

C. Competencia del Tribunal

La Ley de Contrataciones Públicas señala la competencia de este Tribunal para conocer en única instancia, por naturaleza del asunto, lo siguiente:

“Artículo 146. Creación. Se crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, que tendrá jurisdicción en todo el territorio de la República. Este Tribunal tendrá competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de:



1. *El recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.*
2. *El recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.*
3. *El recurso de apelación contra la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en la que se impone multa a los servidores públicos.*
4. *El recurso de apelación contra la resolución administrativa que dicte la entidad en la que se multa por retraso en la entrega al contratista o la inhabilitación al contratista por el abandono de la obra.*
5. *El recurso de apelación contra la resolución que inhabilita al adjudicatario por negarse a firmar el contrato.*
6. *Las acciones de reclamo no resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro del término que tiene para resolver.*
7. *Imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones.*

En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas deberá actuar en estricto apego a la ley y en lo dispuesto en los principios que regulan la contratación pública, para lo cual se utilizarán los medios estrictamente necesarios para resolver, en el menor tiempo posible, los recursos presentados en los términos establecidos en esta Ley". (El subrayado es del Tribunal).

En ese orden de ideas, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el numeral 21 del artículo 201, define la competencia como a continuación:

"...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

..."

Así las cosas, resaltamos que la Ley 22 de 2006, no confiere competencia a este Tribunal, para conocer el recurso de apelación promovido en contra de la resolución por la cual se inhabilita a los proponentes, por presentar documentos o información falsa en sus propuestas, es decir, este Tribunal carece de competencia en dicha materia.

Y respecto de la asunción de competencias no atribuida a los servidores públicos, es menester recordar que la Carta Política, específicamente en su artículo 17, establece que es causal de responsabilidad en contra del servidor público, el extralimitarse en el ejercicio de sus atribuciones. Es decir, que pretextando cumplir con un deber funcional, el servidor asuma competencias no descritas en la Carta Fundamental, la ley o los reglamentos.

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

En este mismo giro conceptual, el autor argentino Emilio Fernández Vázquez, en su Diccionario de derecho público, respecto de la competencia indica que: "*Puede decirse, que la competencia de un órgano administrativo es la esfera de atribuciones a él encomendada por el ordenamiento jurídico, o sea el conjunto de facultades y funciones que él puede ejercer. Si para que el órgano administrativo pueda realizar válidamente una determinada actividad esté dentro de la esfera de sus atribuciones -pues de lo contrario sería incompetente-, la competencia*



constituirá un requisito esencial del acto que se ejecute o emita. Su incumplimiento implicaría la nulidad del acto”.

En ese orden de ideas, cobra relevancia referirnos a algunos pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en materia de la competencia y el *Principio de legalidad*, como a continuación:

Sentencia de 31 de octubre de 2014. Caso: Juan Manuel Burgos, Ricardo Alba y Clarence Sealey c/ Ministerio de Economía y Finanzas ocasión de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, por medio de la sentencia de 15 de octubre de 2015:

“El tratadista argentino Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo (1988, p.241), señala en cuanto al término “competencia”: “que es la esfera de atribuciones de los entes y órganos por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. En otros términos, la competencia de los órganos administrativos es el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución Nacional,..., los tratados, las reglas y los reglamentos. La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes.” (Lo subrayado es del Tribunal).

Sentencia de 24 de mayo de 1991. Caso: Banco de Santander y Panamá, S.A. c/ Caja de Seguro Social. Registro Judicial, mayo de 1991, pp. 86-87.

“En este caso vale recordar el principio de legalidad de la Administración que, según expresan los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente” (Curso de Derecho Administrativo, Volumen I, 5a. Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pág. 440 y 441” (El subrayado es nuestro).

Sentencia de 16 de abril de 2003. Caso: Agro Investments Lusel, Inc. c/ Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

“Según este principio, los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente. La télesis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Sentencia de 10 de julio de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Partes: Gonzalo de la Guardia, Enrique Benítez y Nicolás Fabbroni, para que se declare nula por ilegal, la Resolución ARAPN-IA-16-2013 de 2013, dictada Ministerio de Ambiente.

“Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y



normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados". (Lo subrayado es nuestro).

Sentencia de 12 de septiembre de 2017. Proceso: Nulidad. Demandante: Rolando Candanedo vs MIVIOT. Acto impugnado: Resolución n° 18-14 de 22 de enero de 2014, Resolución n° 24 de 28 de enero de 2014 que corrige la anterior. Magistrado sustanciador: Abel Augusto Zamorano.

"Por consiguiente, cabe señalar que sobre el alcance del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas, el autor Roberto Dromi en su obra titulada "Derecho Administrativo", ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto:

1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (DROMI, Roberto, 2009, Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Página 1111)". (El subrayado es nuestro).

En todo caso y como quiera que, como se ha dicho antes, este Tribunal no es competente para conocer del recurso de apelación contra la resolución que inhabilita por falsedad de documentos e información, nos referiremos brevemente a la normativa aplicable.

D. Normativa aplicable

La Ley de Contrataciones, sobre la inhabilitación por falsedad de información o documentos, establece lo siguiente:

Artículo 143. Inhabilitación por falsedad de información o documentos. La Dirección General de Contrataciones Públicas inhabilitará por un periodo de dos a cinco años a las personas naturales o jurídicas a las que se les compruebe en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra que presentaron documentos o información falsa para obtener la contratación, dependiendo de la gravedad y sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

Para los efectos de esta disposición, las entidades licitantes deberán enviar la resolución administrativa a la Dirección General de Contrataciones Públicas aportando copia autenticada de los documentos presentados por el proveedor.

El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de la inhabilitación y la progresión de estas.

Mientras en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, señala:

"Artículo 9. Investigación sobre falsedad de información o documento. Cuando la entidad advierta o se le advierta que se ha proporcionado información o documentación falsa dentro del procedimiento de selección de contratista, llevará a cabo una investigación para determinar la falsedad administrativa".

"Artículo 10. Trámite de inhabilitación por falsedad de información o documentación. Cuando la entidad licitante compruebe, mediante las normas



del procedimiento administrativo general en materia de pruebas, que se han aportado documentos o información falsa, dentro del procedimiento de selección de contratista, en contravención del principio de presunción de la autenticidad, estos se considerarán inválidos y no producirán efectos jurídicos; en consecuencia, la entidad emitirá una resolución en la que aplicará la sanción de inhabilitación, la cual una vez ejecutoriada será remitida a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para el registro correspondiente.

La sanción también se impondrá cuando de oficio o a petición de parte interesada, la entidad licitante compruebe que las personas naturales o jurídicas aporten con su propuesta información o documentación falsa en el procedimiento excepcional de contratación o en el procedimiento especial de contratación.

La sanción de inhabilitación podrá ser por un periodo de dos a cinco años". (El subrayado es nuestro).

"Artículo 213. Inhabilitación por falsedad de información o documentos. La Dirección General de Contrataciones Públicas inhabilitará por un periodo de dos a cinco años a las personas naturales o jurídicas a las que se les compruebe en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra que presentaron documentos o información falsa para obtener la contratación, dependiendo de la gravedad.

"Artículo 214. Falsedad de información y de documentos. Sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos, se incurre en falsedad de documentos, cuando el documento o los documentos aportados, al momento de su validación no han sido válidamente expedidos por el órgano o agente emisor correspondiente o que, siendo válidamente expedidos, han sido adulterados en su contenido. Así mismo, se incurre en falsedad de información cuando se presenten documentos no concordantes con la realidad.

La información o documentos tachados de falsedad se entenderán como información o documentos no válidos para el cumplimiento de los requisitos exigidos en el pliego de cargos"

"Artículo 215. Gradación y progresión de la sanción de inhabilitación por falsedad de información o documentos. Dependiendo del monto del contrato u orden de compra, la inhabilitación por falsedad de información o documentos se aplicará así:

1. En contratos u órdenes de compra cuyos montos no excedan de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), dos años.
2. En contratos u órdenes de compra cuyos montos excedan de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) y no superen los trescientos mil balboas (B/.300,000.00), de dos a tres años.
3. En contratos cuyos montos excedan de trescientos mil balboas (B/.300,000.00) y no superen los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), de dos a cuatro años.
4. En contratos cuyos montos excedan de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00) y no superen los diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), de tres a cinco años.
5. En contratos cuyos montos excedan de diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), de cuatro a cinco años.

La duración de la inhabilitación será fijada tomando en cuenta la reincidencia la gravedad o el daño ocasionado al Estado por la falta.

Cuando concurren dos o más sanciones de inhabilitación hacia un mismo contratista, se le aplicarán las sanciones en forma acumulativa, comenzando a regir la posterior sanción el día siguiente de la finalización de la sanción anterior".



Siguiendo ese orden de ideas y en vista que la Ley 22 de 2006, ley especial en materia de Contrataciones Públicas, no define la competencia, ni la vía recursiva en las inhabilitaciones por falsedad de documentos o información, cobra relevancia referirnos al artículo 4 de la mencionada excerta legal. Veamos:

“Artículo 4. Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y las normas del procedimiento civil y comercial”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Así, encontramos en la Ley 38 de 2001, aplicable de manera supletoria, lo siguiente:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”. (El subrayado es del Tribunal).

Visto lo anterior, en el Título XI De los Recursos, contenido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, se establece lo siguiente:

“Artículo 162. Los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder.

...

Los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por sus causantes”.

“Artículo 163. Las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquéllas de mero trámite que, directa o indirectamente, conlleven la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo.

...”. (El subrayado es nuestro).

VI. CONCLUSIÓN GENERAL

El examen de la normativa vigente en materia de Contrataciones Públicas, en conjunto con la Ley de Procedimiento Administrativo General, nos permite concluir que este tribunal carece de competencia para conocer del recurso presentado en contra de la resolución de inhabilitación por falsedad de documentos e información, en ese sentido, sobre la entidad recae la obligación de establecer, con veracidad, los recursos gubernativos que procedan en su contra.

Lo anterior, debido a que en el estudio del recurso, observamos que el acto administrativo apelado, en su dispositivo cuarto, advirtió que contra dicha resolución procedía el recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, creando expectativas al apelante, quien con justa razón promovió en esta instancia administrativa el recurso en análisis.



De conformidad con el *Principio de Legalidad*, la ley formal debe establecer quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo, de ahí que todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades, debe tener sustento en una norma legal y en el caso que nos ocupa, no existe norma que otorgue competencia a este Tribunal, para conocer el recurso de apelación contra la resolución de inhabilitación por falsedad de documentos e información.

Por las consideraciones que anteceden, exhortamos a la parte actora a que active la vía recursiva, ante la autoridad competente, conforme el análisis previamente realizado, teniendo en cuenta que el recurso de apelación interpuesto, suspendió los efectos de la Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, proferida por el Hospital Doctor Rafael Hernández L., de conformidad con el artículo 160 de la Ley 22 de 2006, certificado por la Secretaría General de este Tribunal, cuya publicación en *PanamaCompra* se realizó el 7 de octubre de 2022.

Albrook, Ave. Canfield y Boulevard Andrews
Edificio No 869
Central Telefónica: 515-3000/1
Telefax: 515-3002/6

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Apartado Postal 0843-0142
Balboa, Ancón
Panamá, Rep. de Panamá

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Certificación

La suscrita Secretaria General encargada del Tribunal
Administrativo de Contrataciones Públicas, hace saber:

Que, el día de hoy siete (7) de octubre de 2022, el licenciado Jasson A. Olmos Torres, apoderado especial del señor **JESUS A. DELLA SERA CH.**, cuyo establecimiento comercial es **PROFESSIONAL SERVICE JD**, ha presentado en tiempo oportuno Recurso de Apelación en contra de la Resolución No.128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, dentro del acto público No.2022-1-10-0-04-LP-442528, emitido por la Caja de Seguro Social, que resolvió administrativamente la Orden de Compra No.1000804282 e Inhabilita al señor Jesús Della Sera por el término de 2 años por presentar documentos falsos a la Entidad, emitido por el Municipio de Panamá.

Ahora bien, el artículo 160 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, señala que el Recurso de Apelación se surtirá en el **Efecto Suspensivo**.

Panamá, 07 de octubre de 2022

Karen S. Solís M.
Secretaria General encargada

KSSM/ach



Ahora bien, con todo y que se ha equivocado la vía de control para la revisión de la sanción de inhabilitación del hoy día recurrente, no menos cierto es que ha sido la propia entidad quien lo indujo a este error procesal, e igualmente cierto es que la entidad afirmó que, con el acto acusado, ejercía la competencia de resolver administrativamente la Orden de Compra N°1000804282, acto administrativo inexistente, toda vez que la entidad resolvió rechazar las propuestas y cancelar el acto público, sin que recayera adjudicación sobre alguno de los proponentes.

Así las cosas, en las constancias procesales visibles en el expediente electrónico, así como el expediente administrativo remitido por la entidad, no consta la referida orden de compra, por el contrario, este Tribunal advierte que el número de la supuesta orden de compra, corresponde al N° de la requisición en la cual la CSS, amparó el acto público de marras.

Ahora bien, como quiera que no somos competentes para dilucidar la indicada situación, quedará al Regulador de las Compras Gubernamentales, determinar si la entidad actuó con apego al ordenamiento jurídico, cuando decidió declarar resuelta una orden de compras inexistente, haciendo con ello que el actual recurrente haya acudido a este ente de control, cuando en verdad, la razón de la sanción administrativa (la inhabilitación por falsedad documental) no es de competencia de este Tribunal.

Luego del análisis realizado, no queda más que declarar que este Tribunal no es competente para conocer del recurso de apelación presentado por licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, en nombre y representación de Jesús Antonio Della Sera Chávez.

En consecuencia y en atención a lo expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR nulo el dispositivo primero de la Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, publicada el 28 de septiembre de 2022, proferida por el Hospital Regional Doctor Rafael Hernández L. de la Caja de Seguro Social, toda vez que la orden de compra referida no existe, en tanto que el acto público no fue adjudicado a ninguno de los proponentes, por el contrario, mediante la Resolución N°DENL-CH-HRDRRHL-DC-055-2022 de 22 de marzo de 2022, publicada el 24 de marzo en *PanamaCompra*, la entidad rechazó las propuestas participantes.

SEGUNDO: INHIBIRSE por falta de competencia, para conocer el recurso de apelación promovido por Jesús Antonio Della Sera Chávez, en contra de la Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, publicada el 28 de septiembre de 2022, en *PanamaCompra*, sustentado específicamente en el segundo dispositivo resolutivo de la mencionada Resolución N°128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, emitida por la cual el Hospital Regional Doctor Rafael Hernández L. de la Caja de

Seguro Social, resolvió **inhabilitar por falsedad de información documental**, a JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ, con ocasión del acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-LP-442528, por el término de dos (2) años.

TERCERO: DEVOLVER al Hospital Regional Doctor Rafael Hernández L., el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas, con ocasión del acto público N°2022-1-10-0-04-LP-442528, el cual está conformado por cuatrocientas treinta y nueve (439) fojas, según Informe Secretarial, visible a foja 036 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*.

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

QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución no agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 224-2022, 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 por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable, y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


Salvo el Voto.


MANUEL BECKFORD
Secretario General





REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MARTÍN WILSON CHEN, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ (ESTABLECIMIENTO COMERCIAL PROFESSIONAL SERVICES JD), A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No.128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, PUBLICADA EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2022, DICTADA POR EL HOSPITAL REGIONAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L. DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

Con todo respeto y consideración me veo en la necesidad de reiterar mi desacuerdo con la resolución suscrita por el resto de mis homólogos (Resolución No.264-2022-Pleno/TACP de 15 de diciembre de 2022) la cual fundamento de acuerdo al artículo 115 del Código Judicial, norma supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria del presente procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública No.2022-1-10-0-04-LP-442528, para el "SERVICIO COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS CALENDARIOS, SE REQUIERE MÍNIMO DE 26 PERSONAS", y que expreso de la siguiente manera:

De la forma como viene expuesto vuestro razonamiento no puedo acompañarles, toda vez que trae inserta varias imprecisiones y que por motivo de nuestra responsabilidad institucional, nos obligan bajo el deber de contribuir con la academia, el reorientar y reflexionar sobre la afectación causada por la Entidad sobre los derechos subjetivos y sobre todo por la vulneración de garantías fundamentales del administrado, al dejarle en indefensión como muy bien es reconocida indirectamente a través de vuestra decisión mayoritaria.

Debemos aclarar en primera instancia frente a la ambigüedad expuesta, que existen dos tipos de proceso distintos generados como producto de la reciente reforma de la Ley No. 153 de 8 de mayo de 2020.

La primera corresponde al proceso de investigación y resolución producida en decisión frente a la incorporación y evaluación de documentos fraudulentos encausados dentro de un procedimiento de selección de contratista, donde un proponente extiende la incorporación de éstos, con la intencionalidad de participar y ser escogido en virtud de ello, es lo que se conduce a consecuencia de las causales de declaración de no estar inhabilitados para participar de un proceso de contratación, según advierte el artículo 24 numeral 5 de la Ley de Contrataciones Públicas que señala al respecto:



Artículo 24. Incapacidad legal para contratar. Podrán contratar con las entidades estatales las personas naturales capaces conforme al derecho común, y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones siguientes:

1...

2...

5. Haber incurrido en falsedad al proporcionar información requerida de acuerdo con esta Ley.

Lo segundo viene aparejado como consecuencia o sanción derivada de los efectos de una resolución administrativa de un contrato, cuando luego de haberse seleccionado al proponente y este incorporó documentación fraudulenta, la misma se constituye en una causal para resolver el contrato u orden de compra, como consecuencia jurídica originado del fraude y generando como sanción la inhabilitación, tal y como se advierte de los efectos invocados por el artículo 143 de la Ley que nos gobierna, que señala al respecto:

Artículo 143. Inhabilitación por falsedad de información o documentos. La Dirección General de Contrataciones Públicas inhabilitará por un período de dos a cinco años a las personas naturales o jurídicas a las que se les compruebe en el proceso de resolución administrativa de contrato u orden de compra que presentaron documentos o información falsa para obtener la contratación, dependiendo de la gravedad y sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

Para los efectos de esta disposición, las entidades licitantes deberán enviar la resolución administrativa a la Dirección General de Contrataciones Públicas aportando copia autenticada de los documentos presentados por el proveedor.

El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de la inhabilitación y la progresión de estas.

Este último se integra lógicamente dentro de los tipos de procedimientos, que mediante el recurso de apelación son atendidos por el Tribunal como parte de sus competencias, según se adentra bajo los efectos del artículo 146, numeral 2 del mismo texto legal citado, por lo que decir alegremente que nos inhibimos por carecer de la competencia no es tan simple como se expresa dentro de vuestra resolución mayoritaria, por cuanto constituiría una autoflagelación sin tomar en consideración el acto que deviene en procurar del auxilio de la tutela administrativa efectiva que tanto pregonaba esta entidad de justicia especial administrativa, y el planteamiento del acto administrativo impugnado, cual consiste en la Resolución No.128 D-ADM-CH-HRDRRHL-DC, que resolvió:

“

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No.1000804282, correspondiente al **SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR UN PERIODO DE 50 DÍAS, SE REQUIERE MÍNIMO 26 PERSONAS**. Por un monto de CINCUENTA Y SEIS MIL BALBOAS CON CERO CENTAVOS (00/100).

SEGUNDO: INHABILITAR, a JESUS ANTONIO DELLA SERA, por el término de dos años por presentar documentos falsos a la entidad Caja de Seguro Social.

”.



Lo anterior es una Resolución Administrativa de un Contrato y que si bien puedo compartir el hecho de que, éste contrato no existe (la Orden de Compra citada) la pregunta lógica encausada sería ¿Por qué la Entidad simulo un acto, cual carece de objeto y cuya causa lleva aparejado un traspié en doble sentido?, lo que configura, y se traduce como una desviación de poder, situación que encaja dentro de los supuestos que advierte al respecto el artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo General y lo cual coloca, como muy bien advierte la resolución, en un estado de indefensión por cuanto el acto administrativo que deviene a nuestras premisas como juzgadores, tiene un interés distinto al que se encausó para su sanción y por lo tanto lógicamente produce una violación del debido proceso, por cuanto se instaura no como un acto autónomo para inhabilitar al administrado derivado de falsedades dentro de un procedimiento de selección como advertimos dentro del primer supuesto, y cuyas normas son las establecidas por el artículo 9 y 10 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, sino que alude y encausa la actividad sancionadora como producto de una sanción derivada de un acto de Resolución Administrativa de un Contrato, lo cual también tiene una falsedad en la entidad administrativa, que no logra diferenciarse de la pretendida, al endilgarle al administrado, lo que deviene como mácula que le estigmatiza su pretendida potestad sancionadora y que a través de la resolución mayoritaria, se le pretende justificar como un error y desconocer que mal se puede sancionar errando la ruta del procedimiento, pues existe violación del debido proceso.

Reconocer que se pueda sancionar porque se tenga la correspondiente potestad, advertimos que esta no es absoluta, sino que debe venir aparejada con la instrumentación del procedimiento correcto y adecuado; y desconocer de nuestras competencias, atendiendo a que por tratarse de un procedimiento de inhabilitación de la entidad, debamos inhibirnos so pretexto del encausamiento de los postulados de los artículos 9 y 10 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, cuando estos no fueron los instrumentados como justificación del procedimiento, sino al contrario, como sanción producto de una Resolución Administrativa de un contrato u orden de compra con el artículo 143 de la ley de contrataciones Públicas y que de paso es citado como fundamento de derecho de parte de la entidad.

Si el acto que se somete a nuestra consideración como un Resolución Administrativa del Contrato tiene aparejado, inmerso en sí, como un engaño que genera un vicio, no se puede pretender desconocerlo como inexistente, cuanto existe para sancionar y afecta derechos subjetivos y garantías fundamentales, misma que juramos defender a la Constitución y en la Ley, siendo parte de nuestras responsabilidades, y que lógicamente no me permite acompañarles dentro de la presente resolución mayoritaria, sobretodo como viene expuesta y sumada a las imprecisiones expuestas.

De manera que, como hemos desarrollado, a mi criterio, esta Colegiatura sí es competente para conocer el caso que se nos ha puesto en conocimiento como



consecuencia del recurso de apelación, toda vez que de conformidad al contenido del numeral 2 del artículo 146 de la Ley especial de compras estatales este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia "el recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra".

Si estudiamos la figura con detenimiento, sin apresurarnos y hacemos docencia, observaríamos que la resolución apelada contiene dos elementos básicos que activan la competencia de este foro de justicia, y éstos son: la resolución administrativa de contrato u orden de compra y la inhabilitación, que luego se determine su existencia o no, es materia de análisis en la decisión y en ese momento es que se podrá exponer que a pesar del conocimiento, la misma se considera nula por hipotético, irreal, ilusorio, inefectivo, engañoso o imaginario, póngase el adjetivo que se quiera, pero debe conocerse el fondo y no decidir rápidamente la falta de competencia, que como indiqué y sostengo, sí lo somos (más adelante explicaré el híbrido que se ha decidido en este caso).

El Tribunal no decide su competencia por inexistencia de la orden de compra, sino porque la ley así lo ha dispuesto, pues, nos encontramos ante un acto administrativo de resolución administrativa de una orden de compra, y una inhabilitación que deben ser atendidas, luego se valorará su validez o no, pero es en este instante procesal que aplica, y más tomando en cuenta que se pretende inhabilitar a una contratista producto de una falsedad, lo que me parece una ironía, sancionar por documentos falsos, pero sostenido por un acto administrativo también engañoso. Lo ideal sería la declaratoria de nulidad aprovechando nuestra competencia en el acto jurídico y que la entidad resuelva la falsedad de conformidad a la ley y no con engaño, es decir, en el procedimiento de selección de contratista y no en fase de ejecución, dado que, como hemos indicado, esa fase no se ha satisfecho.

Por otro lado, y todavía más llamativo, que la mayoría de los homólogos han creado un híbrido, desconocido por mi persona, el fundamento legal en el que se basaron mis respetados colegas para arribar a la decisión de declarar nulo el dispositivo primero de la resolución venida en apelación, y acto seguido como segundo punto inhibirse por falta de competencia, como si se trataran de dos resoluciones apeladas. Si el concepto es la falta de competencia del Tribunal, significa entonces que no tenemos la facultad legal para declarar nulo cualquiera de los dispositivos.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, inhibirse significa: Dicho de un juez, declarase incompetente en una causa; mientras que Wikipedia (Enciclopedia Libre), en términos judiciales, un juzgado puede declarase incompetente cuando el caso que gestiona escapa de sus alcances. Dicho lo anterior, si un Tribunal es incompetente o se

declara inhibido del conocimiento, entendemos que no debe pronunciarse, lo que nos llena de confusión y que redundará en el administrado e incluso a la Administración, al no comprenderse lo que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ha resuelto.

De manera que, al no compartir la decisión de mayoría, por considerar que existen grandes vicios de nulidad que no deberían pasarse por alto, y que, no se realizó el examen correspondiente sobre el tema que nos concedió la competencia funcional del presente recurso de apelación, son las razones por la cual no avalo el fallo mayoritario, por ende, en vista de los razonamientos expuestos, y como quiera que la mayoría tiene un criterio cual no comparto, respetuosamente, Salvo mi Voto.


MARTIN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

