



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Expediente No.: 015-2023

Recurrente: SEDINC, S.A.

Acto Impugnado: Acto Público de Selección de Contratista por Contratación Menor No.2023-0-12-202-02-CM-009074, emitido por el **MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL AQUILINO TEJEIRA)**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.024-2023-Pleno/TACP de 31 de enero de 2023. (No se admite).

CONSIDERANDO:

El Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146 crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, 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 del recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de desierto o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

El **MINISTERIO DE SALUD**, publicó el 19 de enero de 2023, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para la celebración del Acto Público de Selección Contratista por Contratación Menor **No.2023-0-12-202-02-CM-009074**, cuyo objeto contractual es **"INCINERACION"**, con un monto para la contratación de **NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON 20/100 (B/.9,276.20)**, en el cual se observa la publicación de un cuadro de cotizaciones, con la participación de los siguientes oferentes: **SEDINC, S.A.**, por la suma de B/.9,266.20, y **CALYPER CORPORATION** por la suma de B/.9,276.20, incorporados dentro del proceso de cotización en línea N°2023-0-12-202-02-CL-009064.

Que dentro del proceso de selección de contratista por contratación menor **No.2023-0-**



12-202-02-CM-009074, se evidencia que ha sido seleccionado o adjudicado un proponente. (visible de la foja 003 del expediente del Tribunal.) mismo que se observa a continuación:

“

Especificaciones técnicas						
Proponente seleccionado						
Nombre:	BIOSERVICES CLEANING GROUP					
Número de identificación:	155655782-2-2017-64					
Dirección:	CORREGIMIENTO DE TOCUMEN, URBANIZACION LA SIESTA C					
Provincia:	PANAMÁ					
Distrito:	Panamá					
Correo electrónico:	bioservicescg2020@gmail.com					
Teléfono:	507-3091074					
Bien/Servicio/Obra seleccionados						
R	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de medida	Descripción	SES
1	47131611	Recogebasuras	1	Unidad	SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACION Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS BIO-INFECIOSOS Y PUNZO CORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME	---

...”. El resaltado es nuestro)

Que de igual forma, se observa dentro del Sistema Electrónico “PanamaCompra” y en el expediente jurídico, visible de las fojas 004 a 008, el **MINISTERIO DE SALUD**, publicó el día 19 de enero de 2023, la Cotización en Línea No.2023-0-12-202-02-CL-009064, para la **"INCINERACIÓN"**, con un precio estimado de **NUEVE MIL OCHOCIENTOS UN BALBOAS CON 20/100 (B/.9,801.20)**, el cual se describe así:

“ ...

Solicitud de cotización	
Número de cotización:	2023-0-12-202-02-CL-009064
Tipo de procedimiento:	Cotización en Línea - Compra Menor hasta B/. 10,000
Objeto contractual:	Servicio
Descripción:	INCINERACIÓN
Fecha de publicación:	16-01-2023 08:00 AM
Fecha y hora presentación de cotizaciones:	16-01-2023 08:00 AM - 12:00 PM
Fecha y hora de apertura de cotizaciones:	16-01-2023 - 12:01 PM
Lugar de presentación de cotizaciones:	En Línea
Precio estimado:	B/. 9,801.20
Provincia de entrega:	COCLÉ

....”

Cabe advertir que, dentro del cuadro de cotizaciones, publicado en el portal electrónico, se desprende la participación de las dos empresas a las que hemos aludido, de la siguiente manera:



“
...
SEDINC

Descripción del # Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1 Recogida, destrucción, transformación o eliminación de basuras	SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACION Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS BIO-INFECCIOSOS Y PUNZO CORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME.	1	Unidad	Recogida, destrucción, transformación o eliminación de basuras	1	B/. 8,660.00	B/. 8,660.00	---
							Impuestos	B/. 606.20
							Sub Total	B/. 8,660.00
							Total	B/. 9,266.20

...

BIOSERVICES CLEANING GROUP				Ver Propuesta ☒				
Descripción del # Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1 Recogida, destrucción, transformación o eliminación de basuras	SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACION Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS BIO-INFECCIOSOS Y PUNZO CORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME.	1	Unidad	Recogida, destrucción, transformación o eliminación de basuras	1	B/. 8,669.35	B/. 8,669.35	---
							Impuestos	B/. 606.85
							Sub Total	B/. 8,669.35
							Total	B/. 9,276.20

”
....

Como consecuencia de lo anterior, se evidencia del Cuadro de Propuestas respectivo, (visible en el portal), la participación como proponente; a la empresa CALYPER CORPORATION, y cuyo precio ofertado es por un monto de **NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON 20/100 (B/.9,276.20)**, por ser la cotización que cumple con los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos de conformidad al Informe Técnico de la Unidad Ejecutora del Ministerio de Salud publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra” el 19 de enero de 2023 en el renglón DOCUMENTACION) y cual advierte que la de SENDIC, S.A. no cumple.

“
...

REPÚBLICA DE PANAMÁ

GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE SALUD

INFORME TECNICO DE LA UNIDAD EJECUTORA

Fecha: 17 de enero de 2023.
Estimado: Dr. Manuel Cárdenas, Director Médico del Hospital Aquilino Tejera de Penonomé

En la Cotización en Línea No. N° 2023-0-12-202-02-CL-009064 SERVICIO DE RECOLECCION, TRANSPORTE, INCINERACIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE DESECHOS BIO-INFECCIOSOS Y PUNZO CORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME.

Como se publicó en el Acta de Apertura, el día 16 de enero de 2023 se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta	Observación
1	SEDINC,S.A	B/. 9,266.20	Mediante Resolución N° 2495 del 7 de octubre de 2022. La Empresa SEDINC.S.A. se le suspende la vigencia del Permiso Sanitario de Operaciones.
2	CALYPER CORPORATION	B/9,276.20	CUMPLE CON LO ESTABLECIDO.

RECOMENDACIONES:

Recomendamos que la presente Cotización en Línea sea adjudicada al proponente **CALYPER CORPORATION** debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado se suscribe el presente informe técnico, dado en la Ciudad de Penonomé, a los 17 día(s) del mes de enero de 2023.

Firma:

Nombre: Damián Navas

Cédula: 5-554-970

17/1/23
CEN



Así las cosas, el acto que selecciona, cumple con el principio de publicidad y en ~~adición~~, lo preceptuado por el artículo 55 párrafo sexto, de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ~~cual~~ se encuentra reglamentado a su vez por el artículo 70 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, tomando en consideración que, a partir del 1 de enero de 2021, todas las propuestas deberán ser de manera electrónica, por lo cual debemos remitirnos al portal de compras gubernamentales.

Que, la licenciada Nelly Del Carmen Cumbreira Díaz, apoderada legal de la empresa **SEDINC, S.A.**, siendo las dos y cuarenta y cuatro minutos de la tarde (02:44 p.m.) del día 30 de enero de 2023, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal, Recurso de Impugnación, en contra del acto de selección efectuado mediante el Acto Público Contratación Menor **No.2023-0-12-202-02-CM-009074**, misma que es producto de la Cotización en Línea **No.2023-0-12-202-02-CM-009064**. Además, la impugnante aporta la Fianza de Impugnación constituida mediante No.FIMI-1016-0, expedida por Acerta Compañía de Seguros, el día 27 de enero de 2023, por la suma de **NOVECIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 12/100 (B/.980.12)** a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y como beneficiario Hospital Aquilino Tejeira/Contraloría General de la República, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del monto de la contratación y cuya diligencia de consignación No.009-2023 del 30 de enero de 2023, reposa a folio 054 del expediente del Tribunal.

Conforme a Certificación proferida por la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, debidamente consignada dentro del acto de compra menor expuesto, publicada a fecha 31 de enero de 2023, se comunica sobre los efectos de la interposición del recurso (visible a folio 057, así como dentro del portal de compras gubernamentales, bajo el icono denominado "Interposición de Recurso de TAdCP").

De acuerdo al artículo 162 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 8 de mayo de 2020, y a las reglas de reparto establecidas en el Acuerdo No.15-2018 de 18 de abril de 2018, que modifica la metodología de reparto de los recursos que ingresan al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Secretaria de Impugnación le asignará un número de ingreso a los recursos y acciones de reclamo no resueltas oportunamente por la Dirección General de Contrataciones Públicas que se presenten, luego se procederá al reparto aleatorio de los expedientes; en virtud de ello, se le asigna al presente recurso, la numeración 015-2023, correspondiendo su conocimiento, en calidad de Sustanciador, al Magistrado Martín Wilson Chen, según consta en el renglón No.6 foja No.62, del libro de reparto.

Lo preceptuado, nos obliga a verificar las actuaciones conforme a los efectos del artículo 92 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, para ver si se cumple con los presupuestos y que al no generarse en debida forma, nos conlleva ir al análisis en



cuanto a, si tenemos la competencia para conocer del mismo, toda vez que, se observa que en el portal electrónico de “PanamaCompra”, sección de **Documentos Adjuntos** de dicho Acto Público **No.2023-0-12-202-02-CM-009074**, ya cuenta con Orden de Compra **No.4200457633** de fecha 19 de enero de 2023, misma que fue refrendada por la Contraloría General de la República y publicada en el portal electrónico de Contrataciones públicas el 20 de enero de 2023, tal como se observa a continuación:

“ ...

MINISTERIO DE SALUD
HOSPITAL AQUILINO TEJERA
Panamá, República de Panamá

12908437

Orden de Compra a Crédito

No. Resolución:		Fecha de la O/Compra:	19.01.2023
No. Requisición:	23-77	No. de la O/Compra:	4200457633
No. Transacción:	2023P012015120000000828	No. Expediente:	CONTAB/2023/1200004178
Acto Público:	2023-0-12-202-02-CM-009074	Exp. Comprometido:	CONTAB/2023/1200004164

DATOS DE PROVEEDOR

Código:	1000114118	DV:	64
Nombre:	CALYPER CORPORATION	RUC/ Céd.:	155655782-2-2017
Dirección:	PANAMA, TOCUMEN, LA SIESTA, - PANAMA PA	Telefono:	309-1074
Representante:	ORLANDO PEREZ 9-792-818	Correo:	bioserviasco2020@gmail.com

DATOS DE PROVEEDOR

Código:	1000114118	DV:	64
Nombre:	CALYPER CORPORATION	RUC/ Céd.:	155655782-2-2017
Dirección:	PANAMA, TOCUMEN, LA SIESTA, - PANAMA PA	Telefono:	309-1074
Representante:	ORLANDO PEREZ 9-792-818	Correo:	bioserviasco2020@gmail.com

DATOS DE ENTREGA

Unidad Solicitante: ALMACEN CENTRAL

Proceso de Compras: Contratación menor

Plazo de Entrega: 30 Días CALENDARIO

Fecha de Vencimiento: 19/2/23

Pago: Crédito

Tipo de Fondo: TRABAJO

Monto Original: NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON 20/100

Item	Cód. Material	Descripción	Cant.	UM	P/U	ITBMS	Ajuste	ISC	Suma	Soter.	Port.	TOTAL
1	169432217210000132	SERVICIO DE RECOLECCION, TRANSPORTE, INCINERACION Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS BIO-INFECTIOSOS Y PUNZO CORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME	1.00	C/U	8,669.35	806.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9,276.20

Descripción: SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACIÓN Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS BIO-INFECTIOSOS Y PUNZO CORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME

1. ALCANCE GENERAL DEL SUMINISTRO:

OBJETIVO GENERAL:

RECONOCER EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS BIOINFECTIOSOS Y PUNZOCORTANTES COMO MANEJO ADECUADO, MINIMIZANDO LOS RIESGOS SANITARIOS Y OCUPACIONALES DE LA POBLACIÓN EN EL HOSPITAL AQUILINO TEJERA.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS BIOINFECTIOSOS Y PUNZOCORTANTES EN EL HOSPITAL AQUILINO TEJERA UBICADO EN PENONOME, PROVINCIA DE COCLE.

2. ALCANCE ESPECÍFICO DEL SUMINISTRO:

EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, INCINERACIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS BIOINFECTIOSOS Y PUNZOCORTANTES DEL HOSPITAL AQUILINO TEJERA DE PENONOME.

3. LUGAR DE ENTREGA DEL SUMINISTRO: HOSPITAL AQUILINO TEJERA.

1 de 4

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE FISCALIZACION GENERAL
20 ENE 2023
Antonio Torres
Jefe de Fiscalización

” ...

Debemos profundizar en el sentido que, nos encontramos ante una herramienta que permite conducirnos a un procedimiento en la selección de un contratista, que, si bien es cierto, no lleva la tramitología que caracteriza los actos propios de la contratación pública, el mismo finaliza por medio de una *orden de compra*, que se aprecia recibió la formalización y refrendo de parte de la Contraloría General de la República, por tanto, le



son aplicables las normas que rigen para el caso concreto.

En ese sentido, el artículo 93 de la Ley 22 de 2006 refiere:

“Artículo 93. Facultad de contratación.
...Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. ...”
(El subrayado es nuestro).

Esta norma resulta extensiva a las órdenes de compra, por cuanto su propia definición la conceptualiza como una vía para la formalización de la relación contractual de un acto de selección de contratista. Véase artículo 2 numeral 34 de la ley de contrataciones públicas.

“Artículo 2. Glosario. ...

...
34. Orden de compra. Documento que utilizan, de manera eventual, las entidades estatales contratantes, mediante el cual se formaliza la relación contractual de un acto de selección de contratista, de un procedimiento excepcional o especial de contratación, que no exceda de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00)
...”

(el subrayado es nuestro)

Es por lo anterior, que, ante la inconformidad de la accionante, esta debió plantearse en primer lugar, ¿Cuál es la etapa en la que se encuentra el acto de adquisición por parte de la entidad?, ¿Cuál es el acto objeto de la acción recursiva, y luego determinar si contaba con la oportunidad procesal? Es una realidad, que ya no estamos en fase de selección de contratista, momento procesal en el que efectivamente cabe un recurso de impugnación; por el contrario, ante la existencia de una orden de compra refrendada, debe considerarse que la empresa accionante (SEDINC, S.A.) ya ni siquiera es parte en la relación trabada entre entidad y el contratista seleccionado, por lo que, no tiene cabida el recurso incoado por el licenciado Higinio Aguirre Caballero (apoderado sustituto).

Que la impugnante evidenció la publicación de la orden de compra y, por tanto, no debió exceder del transcurso del término en procura del auxilio procesal, por cuanto, su interposición se debe propiciar mientras el Tribunal mantiene la competencia (es decir, mientras no sea refrendada la Orden de Compra) por cuanto se encuentra ya rebasada la etapa precontractual, que culmina con la adjudicación y antes del acto de perfeccionamiento del contrato.

Se les hace con humildad un llamado de reflexión vivaz a todas las Entidades administrativas para que expliquen y motiven sus actos de selección de contratista, de conformidad a los efectos vinculantes del principio de legalidad instituido, tanto por la



Ley de Contrataciones Públicas, como por la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por el cual se adopta el procedimiento Administrativo General, mismos que advierten el deber ser en la motivación de los actos administrativos, así como del deber in vigilando por lo entes de control, que si bien se ha rebasado la fase precontractual, los principios que gobiernan la contratación pública, demandan los efectos del control ciudadano y la rendición de cuentas al respecto de los actos ejercidos con fondos públicos.

CONCLUSIÓN GENERAL

Para el resto del Colegio, si vemos con detenimiento la cronología de la actuación administrativa, nos percatamos que la última voluntad expresada por el Ministerio de Salud, y publicada en el medio de comunicación oficial de las compras estatales: el sistema *PanamaCompra*, fue el contrato (orden de compra) refrendado por la Contraloría General de la República.

Esto significa que, la entidad forzó a que la fase de la selección objetiva concluyera, dado que ordenó la gestión del refrendo de la contratación, aún sin que hubiera concluido la vía recursiva ante este Tribunal Colegiado.

En este sentido, es dable recordar que las competencias de las entidades de control (como el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas) son regladas por la ley formal y, para este caso, la Ley 22 de 2006 ni ninguna otra ley le ha dado competencias a este Tribunal Administrativo, para conocer de los reclamos que se presenten, luego del refrendo de un contrato, salvo en el caso del recurso de apelación; no obstante, ello en ocasión de la resolución administrativa del contrato.

Lo anterior también denota que la entidad, al dar por concluida la fase precontractual con el refrendo del contrato, le impidió a la empresa de menor precio que pudiera redargüir la adjudicación.

Esto es, sin más, una evidente y ostensible vulneración a las reglas de la contratación, ya que, al no esperar que las empresas que participaron en el acto de selección de contratista de marras, presentaran recurso, al cual se tiene derecho conforme a los artículos 146 y 157 de la Ley 22 de 2006, se tomó la decisión unilateral, de dar por terminada la fase precontractual.

Así las cosas, ante un sistema de competencias reglado, y no poder desprender de él, a nuestro favor, la atribución específica de atender las impugnaciones o reclamos, luego del refrendo de un contrato, lamentamos tener que inadmitir el recurso de la empresa SEDINC, S.A.; aunque no por ello, sin dejar de deplorar la actuación inusual, al mismo



tiempo que contradictoria del Ministerio de Salud (Hospital Aquilino Tejeira), al dejar sin la oportunidad para recurrir, al menos en la vía gubernativa, a la mencionada empresa.

Por consiguiente, este Tribunal es del criterio de que lo correspondiente es la inadmisión del recurso de impugnación presentado por **SEDINC, S.A.**, a través de su apoderado especial, en contra del Contratación Menor No.2023-0-12-202-02-CM-009074, misma que es producto de la Cotización en Línea No.2023-0-12-202-02-CL-009064, celebrada por el **MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL AQUILINO TEJEIRA)**.

Por lo antes expuesto, el Pleno de este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias; previa verificación del recurso determina que, al carecer de la competencia, el Tribunal debe inadmitirlo. En lo referente a la fianza de impugnación consignada por la recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe, ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR el Recurso de Impugnación incoado por la licenciada Nelly Del Carmen Cumbreira, apoderada legal de la empresa **SEDINC, S.A.**, interpuesto en contra de la Contratación Menor **No.2022-0-12-202-02-CM-009074**, en virtud de la carencia de la competencia, al encontrarse entablada y perfeccionada la orden de compra.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación constituida mediante No.FIMI-1016-0, expedida por Acerta Compañía de Seguros, el 27 de enero de 2023, por la suma de **NOVECIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 12/100 (B/.980.12)** a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Tesoro Nacional, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del monto de la contratación y cuya diligencia de consignación No.009-2023 del 30 de enero de 2023, reposa a folio 054 del expediente del Tribunal.

TERCERO: 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, posteriores a su publicación en el indicado sistema electrónico.

CUARTO: ADVERTIR que la presente resolución no admite recurso alguno y se agota la vía gubernativa.

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.015-2023, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos: 93, 125, 156, 157, 158 y 172 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; artículos 92, 238, 239, 240, 253 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020; Acuerdo N°10-2018 de 1 de marzo de 2018, Acuerdo N°15-2018 de 18 de abril de 2018 del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

