



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 165-2021

RECURRENTE: JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ
(Establecimiento comercial PROFESSIONAL SERVICES JD).

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 780 de 1 de noviembre de 2021, por el cual la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. GUSTAVO A. ROSS)** adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-1-10-0-04-CM-437860.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°178-2021-Pleno/TACP de 10 de diciembre de 2021. (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

En el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 (Decreto Ejecutivo 439 de 2020), que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 a 246, se ubica el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación y la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*).

I. ANTECEDENTES

1. El 13 de octubre de 2021, la CAJA DE SEGURO SOCIAL (Policlínica Dr. Gustavo A. Ross) (en adelante, la CSS o la entidad) realizó la convocatoria a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-1-10-0-04-CM-437860, para el “*Servicio de limpieza y desinfección mano de obra y todo lo necesario para la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros*” (sic), a través de *PanamaCompra*.
2. El precio de referencia del precitado acto público fue establecido en cuarenta mil balboas (B/. 40,000.00).



- 3. La celebración del acto público se fijó para el 20 de octubre de 2021, con la apertura de propuestas programada para las 08:01 a. m.
- 4. El 20 de octubre de 2021, la entidad publicó el Acta de Apertura de Propuestas en *PanamaCompra*, en la cual se dejó constancia de la participación de cuatro proponentes, a saber:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
4--158-637-50	julio reinier tello julian	19-10-2021 09:07 p.m.	39,199.92
4-767-10-59	Dina Yexia Rojas	20-10-2021 05:56 a.m.	39,600.00
8--871-84-86	Jesus Antonio Della Sera	20-10-2021 06:19 a.m.	37,650.00
155598445-2-2015-91	INVERSIONES DAZA, S. A.	20-10-2021 07:49 a.m.	39,187.00

- 5. Luego, el 1 de noviembre de 2021, la entidad licitante dio publicidad a la respectiva Evaluación Técnica, calendada 28 de octubre de 2021; y a otro documento denominado Evaluación Técnica de Externalización de Aseo, de igual fecha, e identificado en el sistema electrónico como *evaluación técnica (vacunas)*.
- 6. El mismo 1 de noviembre de 2021, la CSS incorporó, al sistema electrónico, el Cuadro de Cotizaciones 780 de 1 de noviembre de 2021 (el acto administrativo recurrido), por el cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-1-10-0-04-CM-437860 a Dina Yexia Rojas (establecimiento comercial denominado SERVICE CLEANER RQ)
- 7. El licenciado Kayss Oussama Kaiss Sam, actuando en calidad de apoderado especial del proponente JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ, presentó Recurso de Impugnación (visible de foja 010 a foja 017 del expediente jurídico de este Tribunal) el 16 de noviembre de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, en contra del aludido acto administrativo.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la ley y su reglamento, admitiendo el recurso de impugnación a través de la Resolución N°149-2021/TACP de 17 de noviembre de 2021 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 18 de noviembre de 2021.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, argumentando lo siguiente:

- 1. En la Evaluación Técnica se indica que la póliza presentada con la propuesta de PROFESSIONAL SERVICES JD no cumple porque no se ajusta al servicio de limpieza hospitalaria.
- 2. La póliza de responsabilidad presentada por PROFESSIONAL SERVICES JD es por cien mil balboas (B/. 100,000.00) con cobertura en la República de Panamá; es decir, a nivel nacional por, por daños a terceros entre operarios y usuarios de cualquier instalación en todo el territorio nacional, en lo que respecta a actividades de “... fumigación y control de plagas, mantenimiento de áreas verdes y limpieza de edificios y estructuras”.



3. *“Que el criterio técnico diga que [la póliza] no se ajusta al servicio de limpieza hospitalaria para nosotros es INCONGRUENTE Y/O INCONSECUENTE”.*
4. La Evaluación Técnica refiere que el plan de seguridad aportado por el impugnante no tiene el sello que certifica la idoneidad del signatario, por lo cual incumple. Al respecto, la actora estima que sí cumple porque el plan fue firmado electrónicamente y el Pliego de Cargos no exigió el estampado de sello.
5. En cuanto a las observaciones plasmadas en la Evaluación Técnica (Vacunas), el apoderado especial de la parte actora señaló que no pudo subsanar la documentación a tiempo porque la entidad no habilitó esta función en *PanamaCompra*. Por ello, los documentos relacionados con la vacunación del personal que ejecutará el servicio se entregó personalmente, a destiempo.
6. Por otro lado, a juicio del impugnante, la propuesta del establecimiento comercial SERVICE CLEANER RQ incumple en varios puntos del Pliego, específicamente en el Formulario de Propuesta, que expresa un número de acto público errado y no muestra la fecha en que el representante o persona autorizada lo firmó.
7. De igual manera, manifiesta que la póliza civil por veinte mil balboas (B/. 20,000.00), provista por SERVICE CLEANER RQ *“es muy baja para este tipo de labores. Además, la misma se presenta sin la firma del asegurado...”*.
8. El Certificado de Proponente suministrado por SERVICE CLEANER RQ está vencido, pues tiene como fecha de emisión el 13 de agosto de 2020 y vencimiento el 13 de agosto de 2021, por lo cual estima que no satisface el requisito indicado en el Pliego de Cargos.
9. También subraya que, en la Evaluación Técnica (Vacunas), no queda claro si SERVICE CLEANER RQ cumple o no, porque, según las observaciones allí contenidas, *“... básicamente todo está completo, pero a la vez le hace falta una o dos vacunas, consideramos que se contradicen al afirmar que están completas las vacunas, pero le faltan vacunas (o es uno u otro) razón por la cual está un poco confusa esta evaluación...”*.

El apoderado especial del recurrente concluyó su escrito solicitando que este Tribunal revoque lo resuelto en el Cuadro de Cotizaciones 780 de 1 de noviembre de 2021, por el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-1-10-0-04-CM-437860 y que se adjudique a su presentado, JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ (establecimiento comercial PROFESSIONAL SERVICES JD).

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 25 de noviembre de 2021, la CSS publicó en *PanamaCompra* el Informe de Conducta suscrito por el Subdirector Nacional de Compras, documento que también reposa de foja 071 a 074 del expediente jurídico. En su Informe, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria del acto público hasta la interposición del presente recurso de impugnación.

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006:



“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 micro 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”. (El subrayado es del Tribunal).

2. Criterios de interpretación

a. Criterios constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista 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”. (El subrayado es del Tribunal).

“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”.

b. Criterios legales



Según lo establece 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”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos y omisiones afirmados por las partes hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

Así, en atención al Principio de Motivación, pasamos a analizar las propuestas presentadas, según su valor económico, en contraste con los hechos sobre los cuales el recurrente fundamentó sus pretensiones.

3. Análisis de la propuesta de PROFESSIONAL SERVICES JD y los supuestos cargos de incumplimiento indicados por la CSS

La propuesta de la parte actora corresponde al precio más bajo ofertado dentro del acto público de marras, el cual asciende a treinta y siete mil seiscientos cincuenta balboas (B/. 37,650.00) que, si bien entregó toda la documentación exigida en el Pliego de Cargos, la entidad le endilga tres incumplimientos.

Veamos lo que señala la Evaluación Técnica, calendada 28 de octubre de 2021, e identificada con igual denominación en *PanamaCompra*:

Douta A. Rosa.

REGLON	CASA PROVEEDORA	MOTIVO DE SELECCIÓN O RECHAZO
①	Jesús A. Della Sora	No; Cumple
		* Poliza (no se agota el no
		Se cancela de licencia Hospitalar
		* Plan de Prevención de Riesgo;
		Gratía sello que certifique la
		idoneidad; el mismo está en
		Estado de Revisión.
②	Solo Reinol tello	No; Cumple; gratía
		Plan de Trabajo; cronograma
		de tiempo; Realización e
		Realización

NOMBRE Y FIRMA RESPONSABLE

NOMBRE Y FIRMA RESPONSABLE

NOMBRE Y FIRMA RESPONSABLE

Dr. Ramón Castellero
Medicina General
RQU 1843 Cort. 272
Pdt. Dr. Gustavo A. Ros
NOMBRE Y FIRMA RESPONSABLE



A página 6 de las *Especificaciones Técnicas de Aseo*, encontramos los requisitos en referencia:

proponente. REQUISITOS OBLIGATORIOS: - Presentar información e ilustración de los catálogos de los productos e insumos, así como de los equipos de protección personal que le proporcionará al personal contratado, de acuerdo con las normas existentes de la Caja de Seguro Social. - Certificación donde conste que el personal de la empresa que va a desempeñar las labores de limpieza y desinfección han recibido la capacitación adecuada en asepsia de instalaciones de Salud. - Esquema de Vacunación donde se certifique el personal de la empresa que va a desempeñar las labores de limpieza y desinfección tenga sus vacunas actualizadas. - Dos cartas de Recomendaciones que demuestre que la empresa ha estado realizando actividades de limpieza y desinfección Público – Privada. - Presentar listados de equipos e insumos a utilizar en el proceso de limpieza y desinfección. - Presentar los listados de los desinfectantes en concordancia con el Manual de limpieza y Desinfección de la Caja de Seguro Social. - La empresa debe presentador listado de los operarios debidamente afiliados al sistema del C.S.S. por un plazo no mayor de los 5 días; de ser contratada. - Póliza de Riesgo que cubra daños a terceros entre los operarios y los usuarios de la instalación. - Plan de Seguridad de la Empresa para los colaboradores - Plan de Trabajo. - Metodología para utilizar - Presentar ficha técnica de los productos. - Presentar Cronograma de Limpiezas. - Permiso de Operación del MINSA El proveedor deberá apegarse a los anexos No. 1, 2, 3 y 4, los cuales se adjuntan a la solicitud.

Procedemos, pues, a examinar cada punto en contraste con la documentación aportada por el impugnante.

a. Sobre el cargo de incumplimiento de la Póliza de Riesgo

La parte actora señala que el criterio técnico de la entidad, al indicar que el documento justificativo del Seguro de Responsabilidad Civil incorporado a su propuesta no cumple, es incongruente. Lo considera así porque dicho seguro, por B/.100,00.00, cubre daños a terceros en todo el territorio nacional.

Como se aprecia a foja 6 de esta Resolución, la entidad solicitó a los proponentes aportar una póliza de riesgo que cubra daños a terceros, esto es, a operarios y usuarios de la instalación de salud; sin requerir mayores detalles. Al respecto, revisemos lo aportado por este proponente, según consta en *PanamaCompra*, en el archivo titulado “**poliza 212021-21.pdf**”:



NACIONAL
DE SEGUROS

[illegible]

UNIDAD: SE CUBRE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL ORIGINADA POR UN ACCIDENTE SUBITO E IMPREVISTO NO ESPERADO POR EL ASEGURADO, QUE RESULTEN EN DAÑOS A LA PROPIEDAD FISICOS Y MATERIALES A TERCEROS, ASI COMO EN LESIONES CORPORALES A TERCEROS, SIEMPRE QUE EL ASEGURADO SEA CIVILMENTE RESPONSABLE, MIENTRAS SE ENCUENTRE REALIZANDO LOS TRABAJOS CONCERNIENTES A LA ACTIVIDAD DEL ASEGURADO. ACTIVIDAD: FUMIGACIÓN Y CONTROL DE PLAGAS, MANTENIMIENTO DE AREAS VERDES, LIMPIEZA DE EDIFICIOS Y ESTRUCTURAS. SE EXCLUYE LA RESPONSABILIDAD CIVIL PROFESIONAL QUEDA ENTENDIDO QUE TODO SUB-LIMITE ESTABLECIDO EN EL PRESENTE SEGURO NO REPRESENTA UN INCREMENTO EN EL LIMITE MAXIMO DE RESPONSABILIDAD DE LA PRESENTE POLIZA.	UBICACIÓN: OBSERVACIÓN:
LÍMITE GEOGRÁFICO: REPUBLICA DE PANAMÁ SUMA ASEGURADA: B/. 100,000.00 DEDUCIBLE: TIPO DE OCUPACIÓN: FUMIGACIÓN Y LIMPIEZA ACREEDOR:	
COBERTURAS Lesiones Corporales Daños a la Propiedad Ajena	BIENES/RIESGOS CUBIERTOS

Así las cosas, contrario a la opinión de la entidad licitante, este Tribunal estima que el recurrente sí cumple con este requisito.

El apoderado especial de **PROFESSIONAL SERVICES JD** sostiene que la objeción al plan de seguridad presentado con su propuesta no es válida, ya que el Pliego de Cargos no exigió idoneidad ni estampado de sello de la profesional que lo elaboró. Veamos la parte controvertida del documento en cuestión, ubicado en la página 3 del archivo denominado “**PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS DE SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL –NENA.pdf**”:



ESTADO DE REVISIÓN

Rev.	Sección	Fecha	Motivo de los cambios
1	Todas	15-febreo-2021	Edición preliminar

Realizado por: Lic. Marilyn Sanjur Seguridad y Salud Ocupacional	Revisado por: Representante Legal
Firma 	Firma
Fecha: 03-05-21	Fecha: 03-5-21

Efectivamente, tal como lo expone el impugnante, dentro de la lista de “Requisitos Obligatorios”, la entidad únicamente solicita el plan (ver foja 6 de esta Resolución), sin mayores instrucciones.

Por lo anterior, y en aras de hallar el motivo por el cual se constituye el supuesto incumplimiento, este Tribunal procedió a revisar documentación relacionada con este tópico, disponible en la página web de la Caja de Seguro Social, entidad a cargo de emitir directrices en esta materia, en donde encontramos el Instructivo para la Elaboración del Plan de Prevención de Riesgos Profesionales (2014-2019), cuyo sustento jurídico es la Resolución 45,588-2011-J.D. y sus respectivas modificaciones. Leamos:

III INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y ASPECTOS DE PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO CON ENFOQUE DE SITIO Y ENTORNO SALUDABLE Y SEGURO.

El programa debe incluir:

Inducción y capacitación a los trabajadores nuevos de acuerdo a la actividad que desarrollará.
Información y capacitación para la prevención de riesgos laborales de acuerdo a la actividad económica, procedimiento seguro de trabajo, medidas preventivas colectivas e individuales.
Capacitación en la atención en primeros auxilios, emergencia y evacuación en casos de desastre.
Capacitación en Comité de Seguridad e Higiene.

IV PROCEDIMIENTOS SEGUROS DE TRABAJO Y EQUIPO DE PROTECCIÓN PERSONAL ACORDE CON LA ACTIVIDAD QUE DESEMPEÑA

Descripción de la actividad peligrosa de la empresa.
Departamento, secciones y/ o áreas involucradas de la empresa.
Identificación del Puesto de trabajo.
Identificación de Materiales, equipos y herramientas utilizadas.
Proceso Seguro de Trabajo (Medidas Preventivas, colectivas e individuales en cada fase programadas para el desarrollo del trabajo)
Equipo de Protección personal acorde con la actividad que realiza.

V PLAN DE EMERGENCIA Y EVACUACIÓN EN CASO DE DESASTRE DEBE INCLUIR

El Plan de prevención debe contener el procedimiento que establezca el plan de actuación en caso de emergencias el cual debe contener como mínimo:

Procedimiento de evacuación en caso de desastres naturales (incluye mapa o ruta de evacuación)
Procedimiento de actuación en caso de incendio.
Registro de enlaces con autoridades de rescate y centro de atención médica.
Identificación del Sistema de Alarma y detectores en general.
Profesional encargado de coordinación de emergencias.



Humanizándonos



¿CÓMO ELABORAR UN PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES?

RECOMENDACIÓN

La información del punto introducción era obligatoria en la resolución 41,039-2009, esta resolución fue modificada posteriormente y dio por resultado de la G.O. N° 26,728 lunes 21 Febrero 2011 - Resolución 45,588-2011-J.D.-CSS vigente a la fecha.

Hacemos la salvedad que recomendamos incluir de manera voluntaria la información la siguiente en el plan de prevención de riesgos para darle más sentido al mismo.

Introducción:

*Acta de compromiso.
Reseña de la Empresa.
Visión.
Misión.
Políticas preventivas.
Objetivos Generales y estrategias de las guías.
Objetivos Específicos.
Alcance
Responsabilidades*

A partir del siguiente punto todos son pasos obligatorios que deben estar presentes en la elaboración de su plan de prevención de riesgos profesionales. Como lo indica la resolución 45,588-2011-j.d.-css

REQUISITOS

PLAN DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES

Información General de la Empresa:

*Razón Social.
Nombre Comercial.
N° Patronal.
Dirección.
Representante Legal o Administrativo.
Prima de Riesgo.
Total de Trabajadores: género, edad, cargo, y departamento.
Copia del Certificado de Registro Público/ Aviso de Operación (cotejado con original)
Diagnóstico o Situación de la empresa
Análisis de los Riesgos:*

Diagnóstico inicial, identificación de peligros, estudios higiénicos de línea base y análisis cuantitativo del riesgo, realizado por profesionales idóneos.
Descripción de los procesos de trabajo

Aquellos elementos físicos, biológicos, ergonómicos o mecánicos, que están presentes en el proceso de trabajo de la empresa, según las definiciones y parámetros que establezca la legislación nacional, que originen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

I VIGILANCIA DEL AMBIENTE DE TRABAJO, DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE Y DE LOS RIESGOS INHERENTES AL TRABAJO

Identificación de los procesos.

Identificación de los puestos de trabajos, identificación de las máquinas, herramientas y equipos de trabajo. Diagrama de plantas y/o Bosquejo de la planta. Flujograma de procesos, Identificación de peligros, Inventario de sustancias químicas.

Evaluación de los riesgos laborales.

El Mapa de Riesgo es una recomendación no obligatoria en la elaboración de la evaluación de los riesgos laborales. Sin embargo, lo encontramos una herramienta útil que facilita el proceso de evaluación y lo recomendamos.
Mapa de riesgo, Investigación de accidentes, enfermedades profesionales. Medidas preventivas propuestas y correctivas realizadas. Cronograma de gestión de evaluación de los riesgos laborales. Indicadores de siniestralidad laboral.

II VIGILANCIA DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES Y ATENCIÓN DE PRIMEROS AUXILIOS

Procedimiento de atención integral de salud de los trabajadores debe incluir:

Procedimiento de evaluaciones médicas preocupacionales,
Procedimiento de evaluaciones médicas periódicas.
Programa de inmunización
Control de Salud (encuesta de diagnóstico precoz y seguimiento periódico)
Identificación de las pruebas de detección precoz de alteraciones de salud (audiometrías, espirometrías, visual, electrocardiograma, pruebas de laboratorio especializadas según tipo de actividades)
Registro de Trabajadores con discapacidad.
Programa de relajación y acondicionamiento físico, entre otros.
Registro de accidentes y enfermedades profesionales, (Ficha de reporte accidente que incluya: Departamento, sección, número de afectados, fecha, proceso que se realizaba al momento del accidente.)
Identificación de los factores de riesgos psicosociales de la organización, contenido de trabajo y programa de prevención de riesgos psicosociales
Personal designado y capacitado para atención de primeros auxilios.
Cronogramas de acciones preventivas.



Nótese que en el contenido de la guía práctica no se hace referencia alguna a la exigencia de incorporación de sello del profesional que confecciona el plan.

Adicionalmente, al dar lectura al Reglamento General de Prevención de los Riesgos Profesionales y de Seguridad e Higiene en el Trabajo¹, Edición actualizada a junio de 2020, este Tribunal no ubicó disposición alguna que señale la obligatoriedad de incluir el sello del profesional que elabora el aludido plan.

Por otra parte, en la Evaluación Técnica del acto público se anotó lo siguiente, en relación con la propuesta del impugnante: *“Plan de prevención de riesgo; falta sello que certifique la idoneidad; el mismo está en estado de revisión”*.

Al respecto, vale aclarar a la entidad licitante que cualquier evaluación o investigación debe realizarse previo a la elaboración de los informes, por lo que en la Evaluación Técnica debió registrarse el resultado de la revisión.

En este contexto, debido a que el Pliego de Cargos no lo exigió y no existe sustento jurídico que ordene el estampado del sello profesional de quien redacta el plan de seguridad para los colaboradores de las empresas, este Tribunal Colegiado considera que el proponente **PROFESSIONAL SERVICES JD** sí cumple con este requisito.

c. Sobre el cargo de incumplimiento del Punto 10 de “Otros Requisitos”

En otro orden de ideas, el apoderado especial de la parte actora señaló que el contenido de la Evaluación Técnica de Externalización de Aseo, fechada 28 de octubre de 2021 e identificada en el sistema electrónico como **evaluación técnica (vacunas)**, se presta a confusión y explicó que no pudo hacer la subsanación a tiempo porque la entidad no habilitó dicha función en el sistema electrónico.

Iniciaremos el análisis dando lectura a lo que dicta el Punto 10 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos:

10	COPIA TARJETA DEBIDAMENTE SELLADA Y FIRMADA QUE INDIQUE QUE EL PERSONAL ESTA INMUNIZADO, SEGÚN ESQUEMA DE VACUNACIÓN, CON LAS VACUNAS: POLIO, TD, M, INFLUENZA DEL AÑO Y HEPATITIS A Y B, VIGENTE. SERA DEVUELTAS DESPUÉS QUE LA COMISIÓN EVALUADORA TERMINE LA EVALUACIÓN DEL EXPEDIENTE.
----	--

A continuación, revisemos el resultado de la evaluación, con relación a la propuesta de **PROFESSIONAL SERVICES JD**:

EMPRESA: JESUS ANTONIO DE LA SERA		FECHA: 28/10/2021
NOMBRE	CRITERIO	OBSERVACION
LORENA ARAUZ CED. 4-809-1003	VACUNAS	FALTA VACUNA DE LA INFLUENZA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
MARLENIS NUÑEZ CED. 4-712-1451	VACUNAS	FALTA LA NEUMO SI ES PACIENTE DE ENFERMEDAD CRONICA
VIELKA PEREZ CED. 4-283-53	VACUNAS	FALTA TERCERA DOSIS DE HEPATITIS B NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA

¹ Caja de Seguro Social. Reglamento General de Prevención de Riesgos Profesionales e Higiene en el Trabajo. Publicado en Gaceta Oficial 26728, Edición actualizada a junio de 2020. Proyecto de Actualización de las Normas Legales y Reglamentarias de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la Caja de Seguro Social. Archivo recuperado de: <http://www.css.gob.pa/Reglamento%20General%20de%20Prevencion%20de%20Riesgos.pdf>



ARACELYS BEJERANO CED. 4-267-48	VACUNAS	FALTA INFLUENZA Y NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
OMAIRA LEZCANO CED. 4-165-21	VACUNAS	FALTA INFLUENZA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
URIEL SANCHEZ CED. 4-144-330	VACUNAS	FALTA INFLUENZA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
EMELITA GUERRA CED. 4-198-381	VACUNAS	FALTA INFLUENZA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
JOSE CONTRERAS CED. 4-700-463	VACUNAS	NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA

Obs. Como personal de Aseo es recomendable aplicarse las vacunas del COVID19.
Las tarjetas de vacuna de las instituciones presentan el sello mas No la firma de enfermería

Licda. Nelly Sánchez
Licda. Nelly Sánchez
Enfermera Reg. No.2570
Pol. Dr. Gustavo a. Ros

Pol. Gustavo Ador

Luego de revisar la documentación provista por el impugnante, constatamos que a la mayoría del personal le hace falta la vacuna de la influenza del año en curso.

En lo que respecta a la observación de vacuna “neumo 23”, esta no se tiene como incumplimiento si el trabajador no padece de alguna enfermedad crónica.

En cuanto a la anotación relacionada con haber presentado las tarjetas de vacunación sin la firma de enfermería, esta se hizo a todos los proponentes, incluyendo a la empresa adjudicataria. Por lo tanto, se tienen como válidas las tarjetas suministradas por todos los participantes en el acto público.

En este contexto, tenemos que **PROFESSIONAL SERVICES JD** no cumple con el Punto 10 de “Otros Requisitos”.

Así las cosas, en atención a las consideraciones vertidas, el Tribunal determina que **PROFESSIONAL SERVICES JD** no cumple con todos los requisitos del Pliego de Cargos, razón por la cual pasamos a valorar la siguiente propuesta.

4. Análisis de la propuesta de INVERSIONES DAZA, S.A. [establecimiento comercial DFX Cleaning Service] (B/. 39,187.00)

El segundo mejor precio lo ofertó esta empresa, cuya documentación aportada se encuentra visible en el sistema electrónico, y de la cual apreciamos que hicieron falta dos documentos requeridos en las especificaciones técnicas: el Plan de Trabajo y la Metodología a utilizar.

Respecto al Plan de Trabajo, vale acotar que en *PanamaCompra* hay un archivo con ese nombre, pero al abrirlo contiene el Plan de Prevención de Riesgo.

Por otra parte, no se incorporó el Certificado de Buena Salud de la señora Wendolyn Castillo, por lo que también incumple con el Punto 6 de “Otros Requisitos”.

En virtud de lo anterior, el Tribunal determina que **INVERSIONES DAZA, S.A.** no cumple con los requisitos del Pliego de Cargos, lo que conlleva que examinemos la siguiente oferta.

5. Análisis de la propuesta de JULIO REINIER TELLO JULIÁN [establecimiento comercial SERVICIOS HERMANOS TELLO] (B/. 39,199.92)



Este proponente ofertó el tercer mejor precio dentro del acto público en estudio y la documentación que suministró se encuentra en el portal electrónico, de la cual se desprende que omitió aportar documentación exigida en las Especificaciones Técnicas, a saber: Plan de Trabajo, Metodología a utilizar y Cronograma de limpieza.

Consecuentemente, la propuesta de **JULIO REINIER TELLO JULIÁN** no cumple con los requisitos del Pliego de Cargos, por lo cual corresponde evaluar la última propuesta.

6. Análisis de la propuesta de DINA YEXIA ROJAS [establecimiento comercial SERVICE CLEANER RQ] (B/. 39,600.00)

a. Cargo de incumplimiento en el Certificado de Registro de Proponente, alegado por el recurrente

Esta es la oferta de mayor valor económico y que resultó adjudicataria del acto público de marras. Sobre los documentos que respaldan esta propuesta, el impugnante alega que el Certificado de Registro de Proponente de **SERVICE CLEANER RQ**, no es aceptable porque se encuentra vencido desde el 13 de agosto de 2021.

En el archivo titulado **proponente.pdf** se encuentra el certificado en alusión, tal como se muestra seguidamente:

En contraposición a lo argumentado por el recurrente, el Tribunal estima que haber presentado el Certificado de Registro de Proponente vencido no constituye incumplimiento, toda vez que, si bien la Ley establece que los proponentes deben acreditar su registro con dicha certificación, la entidad está obligada a verificar las



inscripciones en el Registro de Proponentes que administra la Dirección General de Contrataciones Públicas. En este sentido, repasemos lo que dispone la normativa en esta materia:

Ley 22 de 2006:

Art. 174. Procedimiento para el Registro de Proponentes. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado, los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato deberán registrarse por medio de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o de manera manual en el Registro de Proponentes que administrará la Dirección General de Contrataciones Públicas. Las entidades públicas no podrán requerir a los proponentes la documentación que estos hubieran tenido que presentar para su inscripción en el Registro de Proponentes, para lo cual la Dirección General de Contrataciones Públicas realizará las adecuaciones a fin de que las entidades tengan acceso a dicho registro y puedan verificar la información de los proponentes. La inscripción en el Registro de Proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la Dirección General de Contrataciones Públicas. (El subrayado es del Tribunal).

Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

Art. 272. Inscripción registro de proponentes. El Registro de Proponentes es la base de datos alojada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, administrada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en la cual se registran los proponentes, entendiéndose como tales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado previo a la presentación de las propuestas, al igual que los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato. La inscripción en el Registro de Proponentes será verificada, por las entidades contratantes en el acto público, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. (Subraya el Tribunal).

b. Posible incumplimiento del Punto 10 de “Otros Requisitos”, alegado por el recurrente

Otro aspecto controvertido en este caso es, nuevamente, la Evaluación Técnica de Externalización de Aseo, fechada 28 de octubre de 2021 e identificada en el sistema electrónico como **evaluación técnica (vacunas)**, debido a que la parte actora arguye que las observaciones realizadas a **SERVICE CLEANER RQ** son contradictorias, ya que indican que todo está completo, pero a la vez le hacen falta una o dos vacunas. Leamos lo que arrojó dicha evaluación:

CAJA DE SEGURO SOCIAL POLICLINICA DR. GUSTAVO A. ROS DEPARTAMENTO DE ENFERMERIA EVALUACION TECNICA DE EXTERNALIZACION DE ASEO		
EMPRESA: SERVICE CLEANER RQ		FECHA: 28/10/2021
NOMBRE	CRITERIO	OBSERVACION
DENIS BEITIA CED. 4-777-1941	VACUNAS	COMPLETO NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
YENIFER SANTOS CED. 4-811-1793	VACUNAS	COMPLETO FALTA LA NEUMO SI ES PACIENTE DE ENFERMEDAD CRONICA
AURELIO MARTINEZ CED. 8-747-914	VACUNAS	COMPLETO FALTA LA NEUMO SI ES PACIENTE DE ENFERMEDAD CRONICA



DARLYN ROMERO CED. 4-776-1167	VACUNAS	COMPLETA FALTA LA NEUMO SI ES PACIENTE DE ENFERMEDAD CRONICA REFUERZO DE HEPTITIS B CUANDO LE CORRESPONDA
CESAR RODRIGUEZ CED. 4-787-306	VACUNAS	COMPLETA FALTA LA NEUMO SI ES PACIENTE DE ENFERMEDAD CRONICA
VERONICA HERRERA CED. 4-729-378	VACUNAS	COMPLETO FALTA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
CRISTINA HERNANDEZ CED. 4-731-2291	VACUNAS	COMPLETA FALTA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
SOLINKA VILLARREAL CED. 4-151-570	VACUNAS	COMPLETA, NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
KAREN ZAMORANO CED. 4-788-2118	VACUNAS	PENDIENTE HEPATITIS A FALTA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA
AURELIA BEITIA CED. 4-759-1343	VACUNAS	COMPLETA FALTA NEUMO 23 SI ES PACIENTE ENFERMEDAD CRONICA

Obs. Como personal de Aseo es recomendable aplicarse las vacunas del COVID19.
Las tarjetas de vacuna de las instituciones presentan el sello mas No la firma de enfermería

Licda. Nelly Sánchez
Licda. Nelly Sánchez
Enfermera Reg. No.2570
Pol. Dr. Gustavo A. Ros



De lo anterior se desprende que todo el personal cumple con el esquema de vacunación. En el caso de las señoras Darlyn Romero y Karen Zamorano, están al día con sus vacunas y solo tienen pendiente la aplicación de refuerzo de Hepatitis B y Hepatitis A, respectivamente, cuando así les corresponda, debido a que ambas recibieron dosis de ciertas vacunas recientemente.

Con lo anterior queda aclarado que **SERVICE CLEANER RQ** sí cumple con el Punto 10 de “Otros Requisitos”, así como con el resto de requisitos y exigencias establecidos en el Pliego de Cargos.

En otro giro de ideas, durante el escrutinio de las propuestas, este Tribunal Colegiado se percató de que la Evaluación Técnica de Externalización de Aseo, publicada en *PanamaCompra* el 1 de noviembre de 2021, no incluyó la verificación de la propuesta de INVERSIONES DAZA, S.A., sino que se incorporó después, junto con el Informe de Conducta. Por ello, reiteramos la importancia de los principios rectores de la contratación pública, tal como lo consagra la Ley 22 de 2006:

“Artículo 25. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos”. (El subrayado es del Tribunal).

“Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho



a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

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

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.
2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley”.

(El subrayado es del Tribunal).

Dichos principios que se erigen como medios de resguardo de la actuación administrativa, y tienen el propósito de honrar los postulados de transparencia, publicidad y debido proceso. En este sentido, la entidad debió publicar oportunamente toda la documentación concerniente a las actuaciones surtidas dentro del proceso de selección de contratista. Igualmente, debió explicar cuáles fueron los incumplimientos en los que incurrieron los proponentes, indicándolos en la parte motiva del acto administrativo impugnado. Esto es con el propósito de no colocar a los administrados en una posición de indefensión, sino que, por el contrario, estos puedan ejercer su derecho a controvertir lo argumentado por la Administración.

Luego de examinar la propuesta del impugnante, habiendo atendido sus disconformidades, así como los descargos de la entidad; en virtud de las consideraciones esgrimidas en la presente resolución, lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”.

(El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“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).

Respecto a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, de conformidad con lo establecido el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“Artículo 245. Devolución de la fianza de recurso de impugnación. En la resolución que decida el recurso de impugnación a favor del recurrente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenará la devolución

inmediata de la fianza consignada. En los casos en que transcurra el término máximo establecido sin pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, procederá igualmente la devolución de la fianza a favor del recurrente". (El subrayado es del Tribunal).

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 780 de 1 de noviembre de 2021, por el cual la CAJA DE SEGURO SOCIAL (Policlínica Gustavo A. Ross) adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-1-10-0-04-CM-437860 para el "*Servicio de limpieza y desinfección mano de obra y todo lo necesario para la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros*" (sic) a Dina Yexia Rojas (establecimiento comercial denominado SERVICE CLEANER RQ), por la suma de TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS BALBOAS (B/. 39,600.00).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida mediante Cheque de Gerencia 000003785 de Banco General, por la suma de CUATRO MIL BALBOAS (B/. 4,000.00), según Diligencia de Consignación N°151-2021 de 16 de noviembre de 2021, visible a folio 050 del expediente jurídico de este 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 transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°151-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 215 y 266 de la 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; y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE
ARANDA RIOS JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ID ALEXANDER - ID
2-708-758 2-708-758
Fecha: 2021.12.10 15:58:08 -05'00'
ID 2-708-758
JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado

