



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 081-2022

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

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, por el cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista por Contratación Menor No. 2022-1-10-0-04-CM-454853, proferido por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.- CAJA DE SEGURO SOCIAL**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.078-2022 Pleno/TACP de 16 de mayo de 2022 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **JESÚS ANTONIO DELLA SERA (PROFESSIONAL SERVICES JD)**, en contra del Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, por la cual se adjudicó el Acto Público No.2022-1-10-0-04-CM-454853, proferido por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.-CAJA DE SEGURO SOCIAL**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 11 de abril de 2022, el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.-CAJA DE SEGURO SOCIAL**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos, para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2022-1-10-0-04-CM-454853, realizado el día 19 de abril de 2022, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para la adquisición de “Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada por tres meses (90 días) con 9 personas (5 varones y 4 damas)”, con un precio de referencia de Treinta y Seis Mil Ochocientos Trece Balboas con 60/100 (B/.36,813.60).

Que el día 22 de abril de 2022, se publicó dentro del icono de “Resolución de Decisión”, el Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, proferido por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.-CAJA DE SEGURO SOCIAL**, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-454853, para la adquisición de “Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada por tres meses (90 días) con 9 personas (5 varones y 4 damas)”, (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra” y visible a foja 006 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 4 de mayo de 2022, el licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, abogado en ejercicio, en nombre y representación del proponente **JESÚS ANTONIO DELLA SERA (PROFESSIONAL SERVICES JD)**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-454853 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 010 a la 020 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación su afianzamiento por intermedio del cheque de gerencia No.000026912 de 4 de mayo de 2022, expedido por Banco General, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la cantidad de Tres Mil Seiscientos Ochenta y Un Balboas con 36/100 (B/.3,681.36); monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 034; diligencia de consignación que reposa a folio 033 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 4 de mayo de 2022, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación (Visible a folio 036 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del Icono “Interposición del Recurso de TACP”, a fecha 4 de mayo de 2022, a las 2:01 a.m.).



Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°055-2022/TACP de 5 de mayo de 2022, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **JESÚS ANTONIO DELLA SERA (PROFESSIONAL SERVICES JD)**, publicándola el día 5 de mayo de 2022, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.-CAJA DE SEGURO SOCIAL**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Visible de fojas 041-043 a la 035 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "PanamaCompra", dentro del icono denominado "Resolución de Admisión TACP" a fecha 5-5-2022, a las 2:25 p.m.).

Que el día 12 de mayo de 2022, el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.** de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, publicó el Informe de Conducta en el Portal Electrónico, referente al Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-454853 (Visible a folios 068-072 del expediente del Tribunal).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022 que adjudicó el Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-454853, a la propuesta de la empresa **INVERSIONES DAZA, S.A.**, por considerar que cumple con la evaluación técnica, para la adquisición de "Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada por tres meses (90 días) con 9 personas (5 varones y 4 damas)" (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del icono de "Resolución de decisión", publicado el 22-04-2022, y a foja 006 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:

Cuadro de Cotizaciones 1000828714-04-02 del 22-04-2022
Por la cual se adjudica(n) renglón N° 1 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 0 del Acto Público de Selección de
Contratista N° 2022-1-10-0-04-CM-454853
Nombre de Entidad: CAJA DE SEGURO SOCIAL
HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNANDEZ L.



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
4-158-637-50	Julio reinier tello julian	18-04-2022 09:53 p.m.	28,116.00
155598445-2-2015-91	INVERSIONES DAZA, S. A.	18-04-2022 09:56 p.m.	34,587.00
8-871-84-86	Jesus Antonio Della Sera	19-04-2022 09:50 a.m.	27,000.00

Otros Considerando

Resuelve:

QUE SE PROCEDE A REVISAR LA DOCUMENTACIÓN PARA LEVANTAR EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS. SE ENVIÓ EL EXPEDIENTE A EVALUACIÓN DE LOS IGÓNEOS LOS CUALES INDICAN QUE JULIO REINER TELLO NO CUMPLE, YA QUE NO PRESENTÓ LA GARANTÍA DEL SERVICIO Y EN EL PDOTAL DE PANAMA COMPRAS SOLO SUBIO SEIS (6) DOCUMENTOS DE TRABAJADORES MIENTRAS QUE EN SU LISTADO INDICA 12 PERSONAS. EN CUANTO A JESUS DELLA SERA ESTE EN SU PACTO DE INTEGRIDAD EN EL NÚMERO DE AVISO DE OPERACIONES ESTA INCÓMPLETO NO COINCIDE CON LOS NÚMEROS DEL AVISO Y EN SU PROPUESTA EN LOS NÚMEROS QUE ACOMPAÑAN LAS LETRAS DEL MONTO FALTA UN CERO CUANDO EL MISMO DEBE SER EN DECIMAL. POR LO TANTO SE PROCEDE A ADJUDICAR AL PROVEEDOR INVERSIONES DAZA, S. A. EL ACTO EN MENCIÓN YA QUE CUMPLE CON LA EVALUACIÓN TÉCNICA.

Renglones Adjudicados

Numero Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	76101501	Servicios de saneamiento de aseos	INVERSIONES DAZA, S. A.	SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES MESES (90 DÍAS) CON 9 PERSONAS (5 VARONES Y 4 DAMAS).....B/. 409.04 c/DIA	34,587.00	Adjudicada

Información del Total de la Propuesta Adjudicada

SubTotal	34,587.00
Impuestos	0.00
Total	34,587.00

Renglones Declarados Desiertos

No existen Renglones Declarados Desiertos

Otros Resuelve

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, abogado en ejercicio, en su calidad de apoderado especial de la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del comercio **PROFESSIONAL SERVICES JD**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

Que la entidad, a través del acta de apertura, en la sección de incidencias del acto, en cuanto a su representada expuso que, en el pacto de integridad, el número de aviso de operaciones se encuentra errado, existiendo una discrepancia entre los mismos.

Además, en el formulario de propuesta el detalle del monto en letras, los números que acompañan el mismo le falta un “0”, colocó 0/100 cuando debió ser 00/100, y que el formulario de garantía indica que como garante a la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD** o **JESÚS ANTONIO DELLA SERA** debe ser persona natural tal cual aparece en los paz y salvo como razón social, ya que no es una sociedad anónima, situación que advierte en su libelo, así:

“



Jesús Antonio della sera: en su pacto de integridad el número de aviso de operaciones está errado, por lo que existe una discrepancia entre los mismos. En su formulario de propuesta el detalle del monto en letras los numero que acompaña el mismo le falta un 0(0/100 debe ser 00/100) ya que es en decimales. En el formulario de garantía indica que como garante a la empresa profesional services JD o Jesús Antonio della será debe ser persona natural tal cual aparece en los paz y salvos como razón social, ya que no es una sociedad anónima. ”

Sobre ese aspecto, concluye el jurista que desde el acta de apertura del acto se está desestimando la propuesta de su mandante, sin haber sido evaluada por los idóneos de evaluación o comité. Sostiene lo anterior al argüir que el día 22 de abril de 2022 la entidad publicó el adjunto llamado evaluación de los idóneos y unos minutos después se publicó la resolución de adjudicación, favoreciendo a la empresa **DFX CLEANING SERVICE, INVERSIONES DAZA, S.A.**

Que al leer el documento adjunto del presente acto público, en la evaluación de los idóneos, estos advirtieron que la oferta de su representado cumplió con casi todo, excepto en el pacto de integridad, la propuesta y el formulario de garantía, ya que, en cuanto al pacto de integridad, el número del aviso de operación está incompleto, al no colocar un número, toda vez que el número que consta en el mencionado documento es 8-871-84/40928, en vez de 871-84-409286. En la propuesta indica que tuvo un error en la descripción de los números decimales y en el formulario de garantía, por ser persona natural debió escribir **JESÚS ANTONIO DELLA SERA** no colocar el nombre de la empresa.

Esos mismos puntos que describió el licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, que fueron la excepción del cumplimiento menciona, contestarlos de la siguiente manera:

“

Contestamos los puntos mencionados con anterioridad de la siguiente forma:

- **Pacto de integridad y propuesta:** si bien es cierto, en el pacto de integridad ingresado por nuestro representado, le hace falta el último número (6) del aviso de operaciones, (8-871-84/40928 debe ser 8-871-84/409286) y en la

propuesta le hace falta un decimal (0/100 debe ser 00/100), son documentos presentados con la propuesta y por ende como lo indica en el artículo 55 del texto único de ley 22 ordenado por la ley 153 del 2020 “la entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y además solicitar que se acompañe documentación aclaratoria siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original. Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables.”



Consideramos estos puntos antes mencionados por la entidad licitante como **SUBSANABLES**, ya que fueron documentos anexados con la propuesta y por ende se pueden corregir.

- en la evaluación de los Idóneos dice que en el formulario de garantías se debió colocar por ser persona natural, debió escribir Jesús della sera y no colocar el nombre de la empresa.

En la ley No. 5 del 11 de enero de 2007, el artículo 1 establece que *"Toda persona natural o jurídica podrá realizar actividades comerciales o industriales dentro del territorio nacional, sujeta a lo establecido en la presente Ley y sus reglamentos y con las limitaciones que establece la Constitución Política; por consiguiente, ningún servidor público podrá oponerse a la operación de un negocio que haya cumplido con todos los requisitos legales."*

Se sobreentiende que el nombre comercial es PROFESSIONAL SERVICES JD y la razón social es JESUS ANTONIO DELLA SERA, ya que es persona natural. Son básicamente lo mismo.

Consideramos **INCONGRUENTE** esta observación por parte de la entidad licitante.

PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber **DALYS MARÍA AGUILAR RUÍZ** de nacionalidad panameña contratista, a la orden de la entidad personal **4-180-235 Resolución N°011-2022-D.G.**, en su calidad de Representante Legal de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** quien en adelante se denominará **LA ENTIDAD**, por una parte y por la otra **JESUS ANTONIO DELLA SERA** con cédula de identidad personal No. **8-871-84**, actuando en nombre y representación de la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD** persona natural legalmente constituida con número de Aviso de Operación No. **8-871-84/2014-40928** con domicilio en Urbanización el bosque, quien en adelante se denominará **EL CONTRATISTA**, hemos convenido en celebrar el presente **PACTO DE INTEGRIDAD** que será anexado al Contrato o Convenio celebrado entre las partes cuyo objeto es **SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES MESES (90 DIAS) CON 9 PERSONAS (5 VARONES Y 4 DAMAS)** el cual formará parte integral del pliego de cargos, términos de referencia o condiciones del procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación No. **2022-1-10-0-04-CM-454853** celebrado entre ambas partes, quienes para los efectos se denominarán **LAS PARTES**. Sujeto a las siguientes cláusulas:

FORMULARIO DE GARANTIA

David, 19 DE ABRIL DE 2022

David, Dalys Aguilar Ruiz
E. S. D.

SEÑORA DALYS AGUILAR:

La empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD** O **JESUS ANTONIO DELLA SERA**, con domicilio en David, Chiriquí San Carlitos, residencial las colinas, garantiza por un periodo mínimo de un (1) año, los siguientes servicios comerciales **SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES MESES (90 DIAS) CON 9 PERSONAS (5 VARONES Y 4 DAMAS)**, que van hacer propuestos en el acto público N° 2022-1-10-0-04-CM-454853 por la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD**.

Jesus Della Sera
Representante legal
Professional Services Jd

jesusdella@psjd.com



QUINTO: Que en la descripción del servicio y requisitos del servicio Publicado en condiciones especiales del acto público No. **2022-1-10-0-04-CM-454853** para los **SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES MESES (90 DÍAS) CON 9 PERSONAS ((5 VARONES Y 4 DAMAS)** la entidad licitante solicita en el punto No. 9 el pacto de integridad .

- 9 Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 163 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.

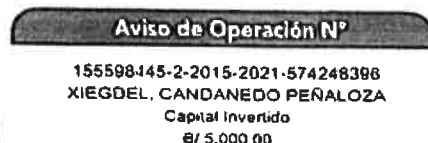
Que al verificar la documentación presentada por la empresa **DFX cleaning service Inversiones daza s.a** Incumplen en este punto por las siguientes causales:

- Que en el número de registro / aviso de operaciones o registro comercial colocan el número del RUC (registro único de contribuyente) que debería ir con el dígito verificador, y **no** el número de registro / aviso de operaciones o registro comercial

PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber **DALYS MARÍA AGUILAR RUÍZ** de nacionalidad panameña portador (a) de la cédula de identidad personal No. **4-180-235 Resolución N°011-2022-D.G.** , en su calidad de Representante Legal de la CAJA DE SEGURO SOCIAL quien en adelante se denominará LA ENTIDAD, por una parte y por la otra, Xiegdal Candanedo Peñaloza, con cédula de identidad personal No.4-706-566, actuando en nombre y representación de la empresa Inversiones Daza, S.A., persona jurídica o natural legalmente constituida con número de registro/ Aviso de Operación o registro comercial No. 155598445-2-2015, con domicilio en Urbanización Lassonde, Calle Ave 4ta. Oeste, quien en adelante se denominará EL CONTRATISTA, hemos convenido en celebrar el presente PACTO DE INTEGRIDAD, que

Donde dice No.155598445-2-2015 está incompleto primero porque, aun no siendo este el número, le hace falta el dígito verificador DV91, y debería decir el siguiente número: **155598445-2-2015-2021-574248396** siendo este el número correcto al número de registro/aviso de operaciones o registro comercial como aparece en el aviso de operaciones de **DFX CLEANING SERVICE INVERSIONES DAZA S.A.**



Consideramos este punto importante, ya que, se está colocando erróneamente el RUC y debería ser el número de aviso de operaciones de la empresa **DFX CLEANING SERVICE INVERSIONES DAZA S.A** Lo que nos da a entender que solo están siendo revisadas las propuestas de nuestro representado **PROFESSIONAL SERVICES JD JESUS DELLA SERA** y de **JULIO REINER TELLO JULIAN**.



Con fundamento en lo anterior, solicita que se revoque el Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, dictado dentro del procedimiento de selección de contratista No.2022-1-10-0-04-CM-454853, y en su lugar, se le adjudique a su representado **PROFESSIONAL SERVICES JD**, cuya representación legal es ejercida por el señor **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DEL HOSPITAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ L. DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

Que el día 12 de mayo de 2022, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.** de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL.**, firmado por la licenciada Ana Patricia Cuestas Polanco, directora Nacional de Compras (Ver informe de conducta de folios 068-072 del expediente del Tribunal) quien en principio realizó un recuento de la actividad procesal llevada a cabo por dicha entidad, y respecto al fondo indicaron lo siguiente:

“

Finalmente, es obligación de la entidad contratante seleccionar al contratista de manera justa y equitativa, por lo cual el Acto Público debe apegarse a los procedimientos que correspondan en derecho de acuerdo a lo indicado en el Artículo 21 numeral 3, Artículo 23 y 57 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, por lo que, dejamos en el Tribunal la decisión que corresponda.

Este es el Informe de Conducta solicitado, el cual remitimos a Vuestro Despacho para su consideración en cumplimiento de la Ley, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, respaldado por la documentación Electrónica Publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, incluido lo concerniente al Acto Administrativo que es sujeto del Recurso de Impugnación, el mismo guarda relación con el Acto Público de la Contratación Menor No. 2022-1-10-0-04-CM-454853, que tiene por objeto los “**SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES (3) MESES (90 DÍAS) CON 9 PERSONAS (5 VARONES y 4 DAMAS)**”, amparada en la requisición No. 1000828714-04-02.

”.

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que de acuerdo con lo dispuesto en el informe de trámite de 13 de mayo de 2022, se presentó alegatos de terceros en interés particular, específicamente de parte del apoderada especial de la empresa **INVERSIONES DAZA, S.A.**, recibido en la Secretaría General del Tribunal el día 11 de mayo de 2022, a las 8:35 a.m., es decir, en tiempo procesal oportuno, argumentando lo siguiente:

“



TERCERO: En el pacto de integridad como bien se puede observar se da la opción al proponente de Ingresar el “número de registro/aviso de operación o registro comercial”, en este caso nuestro representado, decide mencionar la opción de “o registro comercial”

que es el RUC. No consideramos que exista un error, como lo mencionan en la impugnación, puesto que el número plasmado en el pacto de Integridad corresponde al establecido en el aviso de operaciones y el dígito verificador solo consiste en un número interno de control, usado en los procesos de recaudación y fiscalización de la Dirección General de Ingreso y el registro comercial le corresponde a la Dirección General de Comercio Interno del Ministerio de Comercio e Industria.

Para estos efecto, es importante mencionar lo establecido por el Director General de Registro Público Fernando Alfaro en su nota del 6 de febrero de 2015, No.DG-SG-027-2015, enviada a la Corte Suprema de Justicia, en la cual le indica que es de suma importancia comunicar a las de las entidades estatales, Órgano Judicial, etc., establecer la composición del RUC para personas jurídicas mercantiles o no mercantiles, en la cual consiste en: FOLIO-2-AÑO, donde el folio se inicia con 9 dígitos, del tipo numérico. Para mayor entendimiento a continuación procederemos a mencionar las imágenes de dicha nota:

Honorable
José Aró Pardo
Corte Suprema de Justicia
Magistrado Presidente
E. S. U.

Honorable Magistrado Presidente

Tengo a bien dirigirme a usted, respetuosamente, para referirnos al Sistema Electrónico de Inscripción Registral (SER), específicamente a la configuración del RUC de las Personas Jurídicas Mercantiles y No Mercantiles, así como al RUC de las FISCAS, producto del nuevo sistema SER.

En ese sentido, agradecemos poner en conocimiento a los colaboradores de la Corte Suprema de Justicia, así como a los diferentes Tribunales y Juzgados del país, el contenido de la presente misiva, ya que consideramos de suma importancia comunicar que, tratándose de las Personas Jurídicas Mercantiles y No Mercantiles, la estructura formal de la composición del Registro Único de Contribuyente (RUC) acordada entre el Registro Público de Panamá y la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, fue definida de la siguiente manera:

1. El RUC para los registros mercantiles estará compuesto de la siguiente manera: **FOLIO-2-AÑO**, donde el folio se inicia con nueve (9) dígitos, del tipo numérico, es consecutivo e incremental (no se levanta solo a esta cantidad de dígitos, sino que va creciendo con el transcurso del tiempo); el dos (2) es un dígito de tipo alfanumérico, que marca el inicio de la numeración de la parte mercantil en el nuevo sistema y los cuatro (4) dígitos finales, son del tipo numérico que corresponden al año de inscripción de la sociedad. En otras palabras el formato sería:

Folio real e electrónico -3- y luego el año de constitución de la sociedad (99999999-3-9999)

Nota No. DG-SG-027-2015

2. El RUC para los registros de personas no mercantiles, tales como las fundaciones de interés privado, estará compuesto de la siguiente manera: **FOLIO-2-AÑO, donde el folio se inicia con ocho (8) dígitos del tipo numérico, es consecutivo e incremental (no se levanta solo a esta cantidad de dígitos, sino que va creciendo con el transcurso del tiempo); el tres (3) es un dígito tipo de tipo alfanumérico, que identifica el tipo del registro de la parte mercantil en este tipo de fundaciones, con el nuevo sistema, y los cuatro (4) dígitos finales, del tipo numérico, que corresponden al año de inscripción de la sociedad. En otras palabras el formato sería:**

Folio real e electrónico -3- y luego el año de constitución de la sociedad (99999999-3-9999)

Los folios del tipo "Mercantil" tienen 9 dígitos, debido a la cantidad de sociedades ya inscritas en el sistema registral anterior, a diferencia de los "Personas no Mercantiles" que cuentan solo con ocho (8) dígitos, por ser menor el número de inscripciones en el sistema registral anterior.

En ambos casos (Persona Jurídica y Persona Jurídica No Mercantil), la información de "Folio" se encuentra en la hoja "Constancia de Inscripción" bajo la sección: **ASENTOS ELECTRONICOS FRACCIONADOS EN LA FISCAL O ESAMI**

Por otro lado, Insitución de FISCAS, resulta de interés señalar lo siguiente:

- Con la implementación del Sistema Electrónico de Inscripción Registral (SER), las NUEVAS FISCAS que surjan con el nuevo sistema, serán identificadas con un **NÚMERO DE FOLIO REAL ELECTRÓNICO**, sin hacer uso de los datos tales como folio, documento, rollo, etc. Las nuevas **FOLIOS REALES ELECTRÓNICOS -FISCAS-** que surjan de inscripciones, contarán con ocho dígitos.
- Las fiscalías constituidas con anterioridad al nuevo sistema de inscripción registral, continuarán utilizando sus respectivos datos de inscripción (folio, documento, rollo, etc.) y mantendrán su misma numeración. Es decir, las fiscalías constituidas anteriormente se llamarán **FOLIO REAL ELECTRÓNICO**, pero mantendrán su mismo número.



Por lo que podemos observar de esta explicación no se menciona o incluye el dígito verificador como parte del RUC o registro comercial, como hemos mencionado anteriormente, el dígito verificador es un número interno de la Dirección General de Ingresos. Por lo cual a manera de resumen el RUC únicamente es integrado por el FOLIO-TOMO-AÑO, datos que mi representado ingresó en el pacto de integridad, cumpliendo con el requisito solicitado en el pliego de cargos.

CUARTO: Es necesario destacar, que el proponente **PROFESSIONAL SERVICE JD**, actualmente mantiene un proceso de investigación administrativa por supuesta "ALTERACIÓN O FALSIFICACIÓN", de la **CERTIFICACIÓN DE NO OBLIGADO AL PAGO DE CUOTA EMPLEADO EMPLEADOR** por parte de la Persona Natural **JESÚS DE DELLA SERA**, portador de la cédula de identidad personal No. 8-871-84 vinculado al Acto Público denominado Licitación Pública No. 2022-1-10-0-04-LP-442258, para los "SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN LAS DIFERENTES SALAS HOSPITALARIAS POR 50 DÍAS SE REQUIERE MINIMO 26 PERSONAS", por lo que es de suma importancia que ustedes, Honorables Magistrados, sepan que actualmente se ventila una investigación administrativa y puede ser un riesgo para la entidad licitante en caso de quedar inhabilitada, ya que el proponente en caso de ser inhabilitado no podrá hacer frente a sus compromisos adquiridos y toda empresa debe cumplir con las obligaciones del contratista que establece el artículo 23 de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 153 de 2020 y el artículo 24 de la precintada Ley, donde establece que las empresas inhabilitadas o que hayan incurrido en falsedad al proporcionar información requerida mediante esta Ley, no pueden contratar con el Estado.

En base a los argumentos expuestos, solicita a este Tribunal que se mantengan los efectos de la adjudicación concedida a su representado dentro del procedimiento de selección de contratista por contratación menor No.2022-1-10-0-04-CM-454853, iniciado por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.**, de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub-júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales anteponemos los siguientes:



A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por el licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, en su calidad de Apoderado Especial de la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del comercio **PROFESSIONAL SERVICES JD**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-454853, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **HOSPITAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ L. de la CAJA DE SEGURO SOCIAL**, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra"; así como las alegaciones de tercero, incorporadas en el dossier evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **¿si la entidad contratante verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas, así como de la integración de los aspectos legislados por el Pliego de Cargos, cuya decisión la llevó a adjudicar el presente procedimiento de selección de contratista?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

III. PRUEBAS: Presentamos las siguientes pruebas

1. Aviso de operaciones de **PROFESSIONAL SERVICES JD**. ✓
2. Copia de cedula del representante legal de **PROFESSIONAL SERVICES JD, JESUS DELLA SERA**. ✓
3. Copia de cuadro de cotizaciones No. 1000828714-04-02 DEL 22 DE ABRIL DEL 2022. POR EL CUAL SE ADJUDICA EL ACTO PUBLICO NO. 2022-1-10-0-04-CM-454853 Y que a su vez impugnamos. ✓



4. Copia de ~~acta de apertura~~ del acto público No. 2022-1-10-0-04-CM-454853 ✓
5. Copia de pacto de ~~integridad~~, ~~propuesta~~ y formulario de garantía de la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD.** ✓
6. Copia de pacto de integridad de la empresa **DFX CLEANING SERVICE** ✓
7. Copia de aviso de operaciones de la empresa **DFX CLEANING SERVICE** ✓
8. Copia de cedula del representante legal de la empresa **DFX CLEANING SERVICE** ✓

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Las pruebas aportadas se admiten en su totalidad porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para “Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada por tres meses (90 días) con 9 personas (5 varones y 4 damas)”, por lo cual, el **HOSPITAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ L., de la CAJA DE SEGURO SOCIAL**, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.36, 813.60, se configura ésta dentro del tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas dentro del rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas dentro del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que en lo medular indica:

“Artículo 94. Contrataciones menores que se superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00 se procederá de la forma siguiente:



- 6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La revisión deberá constar en acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la efectúen y será incorporada al expediente electrónico.
- 7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamacompra", que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.
- 8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de las partes, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad a dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta los principales argumentos:

Que la entidad descartó la oferta de su mandante, por considerar que hubo inconsistencias en documentos tales como el pacto de integridad, formulario de propuesta y formulario de garantía; razón por la cual adjudicó el presenta acto público de selección de contratista a la empresa **INVERSIONES DAZA, S.A.**, a pesar de mantener inconsistencias tales como: colocar en el número de registro, aviso de operación o registro comercial, el número del R.U.C.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, expresó la razón por la cual adjudicó el acto público que nos ocupa, a la propuesta de mayor precio. Siendo externado de la siguiente manera:

"

Resuelve:

QUE SE PROCEDE A REVISAR LA DOCUMENTACIÓN PARA LEVANTAR EL ACTA DE APERTURA DE PROPUESTAS. SE ENVÍO EL EXPEDIENTE A EVALUACIÓN DE LOS JUECES. LOS CUJES INDICAN QUE JULIO REINEL TULLO NO CUMPLE, YA QUE NO PRESENTO LA GARANTÍA DEL SERVICIO Y EN EL PORTAL DE PANAMA COMPRAS SOLO SUBIO SEIS (6) DOCUMENTOS DE TRABAJADORES MIENTRAS QUE EN SU LISTADO INDICA 12 PERSONAS. EN CUANTO A JESUS DELLA SERA ESTE EN SU PACTO DE INTEGRIDAD EN EL NÚMERO DE AVISO DE OPERACIONES ESTA INCOMPLETO NO COINCIDE CON LOS NÚMEROS DEL AVISO Y EN SU PROPUESTA EN LOS NÚMEROS QUE ACOMPAÑAN LAS LETRAS DEL MONTO FALTA UN CERO CUANDO EL MISMO DEBE SER EN DECIMAL. POR LO TANTO SE PROCEDE A ADJUDICAR AL PROVEEDOR INVERSIONES DAZA, S.A. EL ACTO EN MENCIÓN YA QUE CUMPLE CON LA EVALUACIÓN TÉCNICA.

Rangiones Adjudicados



Húmero Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	76101501	Servicio de saneamiento de aguas	INVERSAIONES DAZA, S. A.	SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES MESES (90 DIAS) CON 9 PERSONAS (15 VARONES Y 4 DAMAS).....B/. 409.04 c/DIA	14,587.00	Adjudicada
Información del Total de la Propuesta Adjudicada						
					SubTotal	14,587.00
					Impuestos	0.00
					Total	14,587.00

En ese sentido, y como quiera que dicha decisión ha sido impugnada por una de las partes proponentes, este Tribunal como consecuencia del principio de la Tutela Administrativa Efectiva, procede a realizar el examen de los documentos y del procedimiento de selección de contratista, con el fin de cumplir con el principio de constitucional reconocido en el artículo 266, cual es, el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación, sin que prevalezcan en la escogencia factores de índole subjetiva, y así estudiar si en efecto existe un derecho legítimo reclamado por reconocer en la etapa del agotamiento de la vía gubernativa.

Este Tribunal, en la búsqueda de la verdad material y procesal con el propósito de precisar su integralidad analítica, según el método silogístico, de acuerdo a las premisas invocadas, procedió con la verificación de cada una de las ofertas, comenzando, por la que ofertó el monto más bajo, ya que así lo dispone la ley especial que nos gobierna y su reglamentación, siendo esta la propuesta de la persona natural e impugnante **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del establecimiento comercial identificado como **PROFESSIONAL SERVICES JD**, cuya oferta es de Veintisiete Mil Balboas con 00/100 (B/.27,000.00).

De acuerdo al principio constitucional que refiere que las compras que se efectúen con fondos del Estado se debe garantizar la plena justicia en la adjudicación y el mayor beneficio para el Estado, y que encontramos desarrollado en la reglamentación especial, cuando se indica que la adjudicación deberá recaer en la propuesta de menor precio, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos de los términos de referencia, sin que prevalezcan en la escogencia factores de índole subjetiva, y así estudiar si en efecto existe un derecho legítimo reclamado por reconocer en la etapa del agotamiento de la vía gubernativa.

Así las cosas, en cumplimiento de esa función de la ley, la Constitución y los principios generales de la contratación pública, procedemos a la verificación de los documentos que acompañan a la propuesta de la persona natural indicada en líneas anteriores, a fin de determinar si cumple con todos los requisitos que establece el pliego de cargos o si en efecto le asiste razón a la entidad, quien indicó ciertas inconsistencias que le



impidieron concederle la adjudicación del presente acto público de selección de contratista, para la adquisición de “Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada por tres meses (90 días) con 9 personas (5 varones y 4 damas)”.

La entidad manifestó que fueron dos (2) los requisitos que la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del establecimiento comercial **PROFESSIONAL SERVICES JD** incumplió, siendo éstos los siguientes: que el número de aviso de operación que aparece en el pacto de integridad está incompleto, al faltarle el número final (“6”) lo que lo convierte en una inconsistencia. También le falta un cero al formulario de propuesta, o sea, en vez de decir 00/100 dice 0/100.

Vistas las razones que fueron motivo para que la entidad no adjudicara el acto público No.2022-1-10-0-04-CM-454853, a la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del establecimiento comercial **PROFESSIONAL SERVICES JD**, debemos expresar no compartir las mismas por ser excesivamente formalistas, tomando en consideración que, en la contratación menor, por definición se deben cumplir un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la ley.

“

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.

”

De manera que, si bien en el pacto de integridad el proponente no copió el número del aviso de operación en la forma correcta, dicho error no lo descarta para la adjudicación del acto público en estudio, por cuanto que, de acuerdo al principio de integración de la prueba, se tiene la certeza que se trata del establecimiento comercial llamado **PROFESSIONAL SERVICES JD**, cuya representación legal recae en el señor **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, porque existen constancias u otros elementos probatorios que reposan en el expediente electrónico, tales como el número de cédula y el nombre de la persona natural, que demuestran que estamos ante el mismo oferente.

Tampoco consideramos como un incumplimiento la omisión de uno de los decimales en el formulario de propuesta, ya que el valor que propone la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD** ha quedado muy clara, cual es B/.27,000.00, pues, el cero que fue omitido no modifica la oferta ni la hace distinta. Se trata de un error involuntario que para los efectos prácticos no altera la propuesta.

La ley de contrataciones públicas es clara al señalar que la interpretación de las normas sobre contratos públicos, procedimientos de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos no puede ser aislada de los intereses públicos, los fines



y los principios de la ley (transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, eficiencia, debido proceso e igualdad de los proponentes), y en ese sentido, un error involuntario no puede ser tomado en cuenta en detrimento de los intereses públicos como hemos advertido.

“ ...

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.

”

Hay formas que son necesarias, como es el caso de las solemnidades, sin las cuales el documento no adquiere relevancia, lo que no favorecemos es el excesivo formalismo en actuaciones que no tienen ninguna relevancia importancia, menos cuando tal rigorismo perjudica los intereses públicos, al favorecer una propuesta con una diferencia de más de siete Mil Balboas (B/.7,587.00), pero como dice Moreno Catena, *“el proceso no puede convertirse en una ceremonia reservada para iniciados, en un cúmulo de formulismos y de ritos, porque en tal caso el corsé formalista impide el normal desenvolvimiento de las instituciones procesales, como instrumento de garantía y salvaguarda de los derechos de los justiciables”* (Moreno Catena V. (con Almagro Nosete, Gimeno Sendra y Cortés Domínguez): Derecho Procesal , tomo I, Vol.I, 6ta. Edición, Valencia, 1992, pág.212.

En esa misma filosofía de pensamiento de Moreno Catena nos pronunciamos, al sostener que el exceso rigor en la valoración de las propuestas, lo que genera es un obstáculo que impide la realización de la justicia y en ese sentido se rompe el binomio que la Carta Fundamental ha establecido observar en las contrataciones con el Estado, el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación, toda vez que por un excesivo rigor el Estado perdería una oferta de menor precio, que no solo cumpliría con los requisitos que el pliego de cargos le impone, sino que también provocaría un alivio en las arcas, con la adjudicación al oferente que ha presentado un menor precio, no queriendo decir que el menor precio es el que siempre debe prevalecer en los actos públicos de selección de contratista por contratación menor, sino que el incumplimiento debe ser real y no simplemente un error involuntario fácil de determinar y que no genera dudas al operador de justicia, en cuanto a su escogencia y la verdadera intención en la propuesta.

Recordemos que la ley especial de contrataciones públicas valora positivamente la contratación menor de aquella oferta que, además del precio, satisfaga las cláusulas administrativas requeridas por la entidad a través de los pliegos de condiciones, y que además cumpla en su totalidad con los requisitos que de allí se derivan. Así, pues, en el



caso en particular, no observamos un incumplimiento manifiesto, sino un error de omisión de datos, pero que ha quedado claro con otros documentos. En el caso del formulario de propuestas, la propia oferta deja establecido cuál es la oferta presentada por el proponente, así como también queda claramente establecido en el desglose de precios. Igual situación ocurre con el pacto de integridad, en donde el número del aviso de operación ha quedado demostrado con el propio documento (aviso de operación), no encontrando este Tribunal una manifestación de contravención a lo expresamente solicitado por la institución.

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

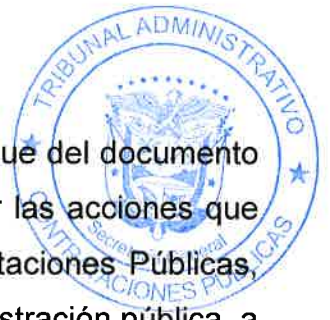
Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

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

De manera que, al descartar la oferta de menor precio por un error baladí, se configura como un excesivo formalismo y se aparta del principio de eficacia que sustenta que “los sujetos del procedimiento de selección de contratista (operador de justicia y proponentes), así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados” (artículo 29 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, positiva).

Como hemos de apreciar, la valoración positiva del documento bajo análisis (formulario de propuesta y pacto de integridad) no transgrede las garantías del otro participante, no causa indefensión ni se ajusta al resto de arista que involucra la norma citada. Tampoco va en contra del principio de publicidad ni mucho menos al de igualdad de oportunidad de los proponentes, dado que la valoración probatoria que este foro de justicia ha aplicado, ha sido de conformidad a la ley, entendiendo que su análisis es en función del fin principal del acto público de selección de contratista y no como objetivos autónomos del derecho al ser cumplidos.

El exagerado detallismo no es lo que convierte a la propuesta en eficaz, sino su verdadero cumplimiento en conjunto de la valoración integral que se hace con el resto de elementos de convicción (unidad de la prueba) que conforman la propuesta, que en el caso en concreto, en el pacto de integridad lo importante no son los datos generales



que allí se desprenden, sino más bien la asunción de las cláusulas que del documento se desprenden, como por el ejemplo de los compromisos de apoyar las acciones que lleve a cabo el Estado panameño y la Dirección General de Contrataciones Públicas, para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública, a no efectuar acuerdos o realizar actos o conductas que tengan por objeto la colusión, confabulación, componenda o complicidad con evidente o aparente mala fe, tanto en el respectivo procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación, entre otras cosas. En el caso del formulario de propuesta, lo significativo es que se tenga certeza de la real oferta que la oferente ha presentado en el procedimiento, la cual ha quedado bien establecida, siendo la misma de Veintisiete Mil Balboas con 00/100 (B/.27,000.00).

A propósito del tema, la Doctrina administrativa ha sostenido lo siguiente:

"El objetivo que perseguía este detallismo era el de lograr la mayor homogeneidad posible entre las ofertas que van a ser comparadas por los funcionarios, de modo tal que pudieran ser valoradas con mayor facilidad, disminuyendo la necesidad de adoptar decisiones razonadas. De esta manera se creía reducir el riesgo de arbitrariedad en la decisión y optimizar el procedimiento de valuación y resolución, disminuyendo la probabilidad de error en la adjudicación; pero en realidad lo que se hacía era llegar a una supuesta automaticidad en la cual el funcionario limitaba su accionar a una aplicación ciega de formas; por ende, no necesariamente orientada al fin último que la licitación debe cumplir" (el subrayado es nuestro)

(Mairal, Héctor A., Licitación pública. Protección jurídica de los oferentes, Buenos Aires, Depalma, 1975, p. 17. 25 Quancard, Michel.

El detallismo genera que se pierda el propósito o finalidad para el cual fue convocado el acto público, y ocupan la concentración del administrador en aspectos que pueden ser tolerados como lo enseña la Doctrina norteamericana (waiver) ... *cuando las desviaciones de la oferta respecto del pliego no afectan ninguno de esos aspectos, es decir, no son sustanciales, entonces esas desviaciones pueden ser objetos de tolerancia por la autoridad licitante*" (Keyes, W. Noel, Government contracts, citado por Agustín Gordillo. El Informalismo y la concurrencia en la licitación pública, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1996, pág.738).

En cuanto a la presunta inobservancia en la carta de garantía que manifiesta el acta de apertura de propuestas, concerniente a que debió referirse a la persona natural y no al establecimiento comercial, punto este que no fue tomado en cuenta por la entidad en el cuadro de cotizaciones impugnado, pero que sí fue debatido en el acta de apertura del acto y motivo de argumentación de parte del accionante; consideramos no acertada esa apreciación, primero porque el formulario de garantía aportado por la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA** inicia refiriéndose tanto al comercio como a la persona



natural, sumado a que uno vendría siendo la razón comercial y lo otro la razón social; ambos perfectamente utilizables, y tercero, que esa condición no se encuentra dentro de los requisitos que establece el pliego de condiciones, únicamente se encuentra dentro de los modelos de formularios adjuntos, por lo que los proponentes ni este Tribunal podríamos intuir que se trata de un requisito de obligatoria observancia. Las entidades deben ser claras al momento de solicitar condiciones en el pliego de cargos, así lo manifiesta la ley especial que nos gobierna, cuando se indica que las reglas deben ser objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

“

FORMULARIO DE GARANTIA

David, 19 DE ABRIL DE 2022

Licda, Dalys Agullar Ruiz
E. S. D.

SEÑORA DALYS AGUILAR:

La empresa PROFESSIONAL SERVICES JD O JESUS ANTONIO DELLA SERA, con domicilio en David, Chiriquí San Carlitos, residencial las colinas, garantiza por un periodo mínimo de un (1) año, los siguientes servicios comerciales **SERVICIOS COMERCIALES DE ASEO DE MANO DE OBRA CALIFICADA POR TRES MESES (90 DÍAS) CON 9 PERSONAS (5 VARONES Y 4 DAMAS)**, que van hacer propuestos en el acto público N° 2022-1-10-0-04-CM-454853 por la empresa PROFESSIONAL SERVICES JD.

”

El Código de comercio rige tanto para personas naturales como jurídicas, ya que en el artículo 1 del mencionado texto legal describe que la ley comercial rige los actos de comercio, sean o no comerciantes las personas que en ellos intervengan; y las acciones que de ellos resulten o cualesquiera actos relacionados con los mismos se regularán a lo dispuesto en el Código Judicial.

Sumado a lo anterior, la ley que regula el aviso de operación permite el uso de la razón comercial, con la única excepción de que no se trate de un nombre o razón comercial repetido por razón comercial sustancialmente similar o parecida o que ya esté siendo utilizando por otra persona natural o jurídica.

“

Artículo 9. Razón comercial. El Sistema *PANAMAEmprende* no registrará Aviso de Operación con nombre o razón comercial repetido por razón comercial sustancialmente similar o parecida o que ya esté siendo utilizado por otra persona natural o jurídica.

Se permitirá el uso de una misma razón comercial para distintas empresas cuando estas pertenezcan a la misma persona natural o jurídica, o a distintas personas jurídicas que a su vez conformen un mismo grupo económico, o que estén en mercados totalmente distintos.

El Sistema *PANAMAEmprende* pondrá a disposición del público los nombres comerciales de todas las empresas que estén registradas, para evitar el rechazo del Aviso por uso previo del nombre comercial. El Órgano Ejecutivo reglamentará esta materia.

”



Así las cosas, si la ley permite el uso de razones comerciales en los comercios de las personas naturales, no deben las diferentes autoridades decidir cosa distinta por ser contrario a los intereses de los proponentes.

Partiendo de ese principio, las actividades que realizan las personas naturales son verdaderos actos de comercio, porque se dedican de manera habitual a ese negocio. Es por ello que, la persona natural puede presentar documentos, ya sea en su propio nombre o bajo su razón comercial, que para el caso en concreto podría ser **JESÚS ANTONIO DELLA SERA o, PROFESSIONAL SERVICES JD**, fundamentado en el artículo 37 del mismo texto legal (Código de Comercio), cuando indica que, “El comerciante es propietario de la razón comercial legalmente constituida e inscrita y, en tal concepto, podrá usar de ella y reivindicarla”. El Estado, a través de sus instituciones no debe limitar cómo los comerciantes presentan sus ofertas, menos cuando el pliego de cargos no dice nada al respecto, y aunque lo indicara, la ley en el orden jerárquico se encuentra por encima del pliego de cargos, tal y como lo describe el contenido del artículo 4 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria del presente acto público de selección de contratista. De manera que, el documento identificado como formulario de garantía, es perfectamente válido para el caso que nos ocupa.

En cuanto al resto de los requisitos del pliego de cargos, vemos demostrada la existencia del proponente con la aportación de la copia de la cédula de identidad personal del señor **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**; se encuentra paz y salvo con el Tesoro Nacional y con la Caja de Seguro Social, depuso no encontrarse incapacitado para contratar con el Estado. El aviso de operación acredita que las actividades a las que se dedica son compatibles con el objeto contractual que requiere la entidad, aportó carta de adhesión a principios de sostenibilidad, así como el pacto de integridad. También presentó declaración jurada sobre medidas de retorsión, a pesar de no ser necesaria en el presente caso, ya que de acuerdo al contenido del último párrafo del artículo 43 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, por tratarse de una contratación menor y ser la participante una persona natural de nacionalidad panameña no le es exigible. Cuenta con el permiso de operación sanitario vigente, el personal de la empresa cumple con el carné de salud, manejo de desechos sólidos hospitalarios y de higiene hospitalario vigente, certificado de salud vigente, tarjeta de vacunación, entre otros, razones éstas que nos impiden apoyar la tesis de la entidad sobre el incumplimiento de parte de la propuesta de menor precio y del tercero en interés particular.

Respecto al argumento traído a este escenario por la empresa beneficiada con la adjudicación (**INVERSIONES DAZA, S.A.**) y que en este momento procesal actúa como tercero en interés particular, consistente en que el proponente **PROFESSIONAL SERVICE JD** mantiene un proceso de investigación administrativa por supuesta



“alteración o falsificación de la certificación de no obligado al pago de la cuota empleado empleador dentro del procedimiento de selección de contratista por contratación menor No.2022-1-10-0-04-LP-442258 (distinto al que nos ocupa), para los Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada en las diferentes salas hospitalarias por 50 días se requiere mínimo 26 personas, y que puede constituir un riesgo para la entidad licitante en caso de quedar inhabilitada, toda vez que el proponente en caso de ser inhabilitado no podrá hacer frente a sus compromisos adquiridos”, tenemos que expresar varias situaciones jurídicas a continuación, que no pueden ser ignoradas por este foro de justicia especial administrativa.

El artículo 24 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006 que se refiere a la incapacidad legal para contratar, señala un catálogo de situaciones que los proponentes o aspirantes en un procedimiento de selección de contratista deben evitar, pero rige a futuro, es decir, es aplicable al momento en que se participa en el acto público siendo consciente de la sanción por inhabilitación, y no anterior a la sanción; circunstancia que no aplicaría para el presente caso por cuanto que, el hecho que refiere el tercero particular, de acuerdo a la narración, es una situación que presuntamente se mantiene en investigación y no como un acontecimiento probado, por ende, aplicarlo al presente caso sería una flagrante vulneración de derechos subjetivos de las partes, quienes tienen a su favor las garantías judiciales que le reconocen la Constitución Política, la ley de contrataciones públicas y los instrumentos internacionales de derechos humanos como tratados multilaterales aprobados por nuestra república y que este Tribunal en vez de menoscabarlos debe proteger.

Por ejemplo, si echamos una mirada a las dos posibles causales que probablemente pudieran ser aplicadas al caso en particular (Art.24, numeral 3. Haber sido condenadas en Panamá, por sentencia judicial definitiva, a la pena accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas, así como la sanción de inhabilitación para contratar con el Estado. Numeral 5. Haber incurrido en falsedad al proporcionar información requerida de acuerdo con esta ley), se entiende que la ley hace referencia a casos probados y juzgados, no extrapola que también entren en escena cuando estamos ante meras investigaciones, entendiendo que las sumarias no son condenas y que su aplicación para no adjudicar un acto público transgrede el principio de “estado de inocencia”, que no es exclusivo del derecho penal, sino universal, al poder ser extendido al Derecho Administrativo. La investigación es el inicio de un proceso, que conlleva una actividad probatoria que arroje un resultado de prueba de cargo y que la Administración luego del agotamiento de las fases pertinentes y de probar la certeza de los hechos concluya con una sanción. Acontecimiento que en este momento adjetivo no ha ocurrido o no se ha probado, de conformidad a los efectos que procura el artículo 10 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.



“

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.

”

Tampoco como administradores de justicia podemos retrasar el proceso que conlleva el recurso de impugnación, teniendo conciencia que estamos ante términos fatales, en espera de una decisión respecto a una supuesta investigación, por el contrario, debemos trabajar con las evidencias y herramientas con las que contamos en el tiempo real y no sobre especulaciones sobre una probable sanción, por eso, no es potable el argumento del recurrente sobre la inestabilidad que podría tener la institución si luego de adjudicarle el acto a la oferta de menor precio sufre un revés al quedar probado el supuesto hecho de haber aportado información falsa en otro procedimiento, por cuanto el procedimiento de selección permite hacer un llamado a la selectividad de la propuesta subsiguiente.

Como indicamos, los numerales citados tratan de hechos condenados o sancionados y no los investigados, porque la investigación no constituye sanción. En este procedimiento de selección de contratista No.2022-1-10-0-04-CM-454853, la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del comercio **PROFESSIONAL SERVICE JD.**, cumplió con la normativa (artículo 24 de la ley 22 de 2006 y artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020), puesto que la legislación y la reglamentación indican la presentación de declaración jurada en la que se certifique que no se encuentran incapacitado para contratar con el Estado, y en ese sentido la proponente **PROFESSIONAL SERVICE JD** no ha engañado a la Administración, dado que en efecto no existía para ese instante una sanción o inhabilitación por falsificación, sino como argumenta la tercera en interés particular, una posible investigación en curso, por lo que la información se ajustó a la realidad de ese momento.

La reglamentación de la ley de contratación pública en los últimos párrafos del artículo 8 manifiesta que:” *cuando la entidad licitante determine, antes de la adjudicación, que alguno de los proponentes carece de capacidad para contratar con el Estado desestimaré la propuesta motivándolo en la resolución que pone fin a la etapa precontractual.* Esa norma por ahora se cumple, tomando en cuenta que, si no existe una decisión en firme sobre inhabilitación, entonces a los operadores de justicia se le impide desestimar la propuesta, ya para el caso del perfeccionamiento del contrato quizás le sea aplicable en caso de ser sancionada cuando se refiere el mismo artículo mencionado que ...”*en ningún caso se podrá perfeccionar el contrato si el adjudicatario carece de capacidad legal para contratar (complementar con el artículo 143 y 144 de la ley especial de compras públicas positiva), pero esa situación hipotética no corresponde*



analizarla porque no es el caso. En ese sentido, resta decir que no aprobamos la sustentación de los hechos planteados por la empresa **INVERSIONES DAZA, S.A.**, por no tener fundamento en la ley y no presentar evidencias de lo indicado, ya que solamente se trata de hechos no probados, toda vez que no aportó documentos autenticados de la investigación, y aunque así hubiese ocurrido, como hemos indicado, se trata de una investigación y no de una decisión, al no tener su registro como inhabilitado en “PanamaCompra”.

Por todo lo anterior, consideramos que la adjudicación del acto público de selección de contratista No.2022-1-10-0-04-CM-454853, que fue concedido por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.**, de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, no goza de todas las condiciones para ser declarado y reconocido como la propuesta más ventajosa para los intereses del Estado, de conformidad a la ley, reglamento y el pliego de condiciones de este procedimiento de selección de contratista, por las consideraciones que hemos desarrollado en párrafos anteriores.

Así las cosas, luego de valorar el expediente electrónico procederemos a revocar en todas sus partes, la decisión venida en impugnación, por ser lo que en Derecho corresponde, restableciendo el derecho vulnerado, adjudicando el acto público de selección de contratista para “Servicios comerciales de aseo de mano de obra calificada por tres meses (90 días) con 9 personas (5 varones y 4 damas)”, a la persona natural **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal del establecimiento comercial denominado **PROFESSIONALSERVICES JD**, por ser la oferta de menor precio, la que cumple con todos los requisitos del pliego de condiciones, asegura el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes, el Cuadro de Cotizaciones No.1000828714-04-02 de 22 de abril de 2022, proferida por el **HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.**, de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-454853, a favor de la proponente **INVERSIONES DAZA, S.A.**, cuya oferta fue de Treinta y Cuatro Mil Quinientos Ochenta y Siete Balboas con 00/100 (B/.34,587.00).

SEGUNDO: RESTABLECER el Derecho vulnerado, adjudicando el acto público No.2022-1-10-0-04-CM-454853, a la proponente **JESÚS ANTONIO DELLA SERA**, representante legal de la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD**, quien ofertó la cantidad de Veintisiete Mil Balboas con 00/100 (B/.27,000.00), por las consideraciones fundamentadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación, concedida a través del cheque de gerencia No.000026912, por la cantidad de Tres Mil Seiscientos Ochenta y Un Balboa con 36/100 (B/.3,681.36), fechado 4 de mayo de 2022, expedido por el Banco General, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 033 del expediente del Tribunal; monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia, de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra"; notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 081-2022, previa anotación en el registro

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, artículos 146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 87, 94 y demás concordantes. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


Martín Wilson Chen
Magistrado


José Aranda Ríos
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Karen Solís
Secretaria General-Encargada

