



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE

117-2022

RECURRENTE:

**JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ
(SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**

ACTO IMPUGNADO:

Resolución N°170 de 13 de junio de 2022, por medio de la cual se canceló el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias N°2021-0-12-0-08-EM-036767 (Compras Mesa COVID-19), emitido por el MINISTERIO DE SALUD.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 126-2022-Pleno/TACP de 12 de julio de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que 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 o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 238 al 240 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en la Resolución de Gabinete N°11 del 13 de marzo de 2020, que **"Declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones"**,



como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa causada por el Coronavirus conocida como "COVID-19" y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños producto de la pandemia, a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional, en concordancia con el artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que regula el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias, el **MINISTERIO DE SALUD**, a través de la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, inicia el trámite con la **Requisición N°20-3976**, para el suministro de ropa para paciente (pantalón y camisa), color celeste, tela antilíquido tallas variadas Small-270, Medium-630, Large-630, Xtra Large-270 con logo impreso.

De conformidad con el Manual de Procedimiento para Compras en Estado de Emergencia, emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la entidad utilizó la plataforma de Cotizaciones en Línea, ya que es de uso obligatorio para todas las entidades del Estado dentro del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, por lo cual este acto público tiene su génesis en la Solicitud de Cotización en Línea N°2020-0-12-0-08-CL-031255, presentándose como única proveedora la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**.

En consecuencia, el **MINISTERIO DE SALUD**, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 14 de diciembre de 2021, el Cuadro de Cotización correspondiente al Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767, cuyo objeto contractual es el "**SUMINISTRO DE ROPA PARA PACIENTE (PANTALÓN Y CAMISA), COLOR CELESTE, TELA ANTI FLUIDO TALLAS VARIADAS SMALL-270, MEDIUM- 630, LARGE-630, XTRA LARGE-270 CON LOGO IMPRESO**", correspondiente a la Requisición 20-3976, adjudicándose a la proveedora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, por un monto de **TREINTA MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS BALBOAS CON 40/100 (B/.30,623.40)**.

A través de la **Nota N°412-DPSS-ADM-22 de 1 de junio de 2022**, recibida en el Departamento de Compras y Proveeduría, el día 22 de junio de 2022, la Dirección de Servicios de Salud, solicita la cancelación del acto público N°2021-0-12-0-08-EM-036767, debido a que en el Centro de Atención Provisional para Pacientes Moderados COVID-19 (Figali), informan que el insumo solicitado en esta requisición no ha sido recibido, por lo cual no se entregó en el Estado de Emergencia.

Así las cosas, el **MINISTERIO DE SALUD**, emitió la **Resolución N°170 de 13 de junio de 2022**, por medio de la cual se cancela el Procedimiento Especial de



Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767, para el suministro de ropa para paciente (pantalón y camisa) color celeste, tela antilíquido tallas variadas Small-270, Medium-630, Large-630, Xtra Large-270 con logo impreso, debido a que el insumo no fue recibido dentro del período del estado de emergencia.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 18 de mayo de 2022, el licenciado **JOSÉ MANUEL SEVILLANO ABREU**, actuando en calidad de apoderado especial de la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, presentó recurso de impugnación en contra de la **Resolución N°170 de 13 de junio de 2022**, proferida por el **MINISTERIO DE SALUD**, mediante el cual se canceló el acto público de procedimiento especial de adquisiciones de emergencias (Compras Mesa COVID-19) identificado como N°2021-0-12-0-08-EM-036767. (Poder y Recurso de impugnación visible de foja 006 a la 009 del expediente del Tribunal).

La recurrente adjuntó al libelo del Recurso Impugnación su afianzamiento por intermedio de **Fianza de Impugnación N°072-001-000032754-000000**, expedida por **COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A.**, el 20 de junio de 2022, a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, teniendo como beneficiarios a Ministerio de Salud/ Contraloría General de la República, por el límite máximo de responsabilidad de **TRES MIL SESENTA Y DOS BALBOAS CON 34/100 (B/.3,062.34)**, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia, cuya diligencia de consignación reposa a folio 011 del expediente del Tribunal.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye, la **Resolución N°170 de 13 de junio de 2022**, **MINISTERIO DE SALUD**, mediante el cual se canceló cancela el acto público de procedimiento especial de adquisiciones de emergencias (Compras Mesa COVID-19) identificado como N°2021-0-12-0-08-EM-036767, cuyo objeto contractual es el **“SUMINISTRO DE ROPA PARA PACIENTE (PANTALÓN Y CAMISA), COLOR CELESTE, TELA ANTI FLUIDO TALLAS VARIADAS SMALL-270, MEDIUM-630, LARGE-630, XTRA LARGE-270 CON LOGO IMPRESO”**, correspondiente a la Requisición 20-3976, a saber:



REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO
DE SALUD

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SALUD

RESOLUCIÓN 170 de 13 de junio de 2022

"Por medio del cual se cancela el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias N°.2021-0-12-0-08-EM-036767, para el suministro de ropa para paciente (pantalón y camisa), color celeste, tela antifuído tallas variadas smal-270, medium-630, Large-630, Xtra Large-270 con logo impreso"

LA JEFA DE COMPRAS Y PROVEEDURÍA
en uso de sus facultades legales delegadas,

CONSIDERANDO:

Que, el Consejo de Gabinete mediante la Resolución N°. 11 del 13 de marzo de 2020, **"Declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones"**, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el Coronavirus, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de la pandemia.

Que, debido a lo manifestado, se autoriza la contratación mediante Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencia la ejecución de las obras y adquisiciones de bienes y/o servicios que se requieren, a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional, declarado en el artículo 1 de la arriba mencionada Resolución de Gabinete.

Que, el artículo 85, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, la cual regula las contrataciones públicas en Panamá, ordenado por la Ley 153 de 2020, regula el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias.

Que, la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, como unidad licitante, inicia del trámite con la Requisición 20-3976, para el suministro de ropa para paciente (pantalón y camisa), color celeste, tela antifuído tallas variadas smal-270, medium-630, Large-630, Xtra Large-270 con logo impreso.

Que, el día catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), se publicó el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias N°.2021-0-12-0-08-EM-036767, para el **"SUMINISTRO DE ROPA PARA PACIENTE (PANTALON Y CAMISA), COLOR CELESTE, TELA ANTIFLUIDO TALLAS VARIADAS SMAL-270, MEDIUM-630, LARGE-630, XTRA LARGE-270 CON LOGO IMPRESO"**, correspondiente al Pedido 20-3976, con monto de contratación de TREINTA MIL SEISCIENTOS VEINTITRES BALBOAS CON 40/100 (B/.30,623.40).

Que, mediante la Nota N°.412-DPSS-ADM-22 fechada del uno (1) de junio del 2022, recibida por el Departamento de Compras y Proveeduría el día veintidós (22) de junio de 2022, enviada por la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, se solicita la cancelación del Acto Público N°.2021-0-12-0-08-EM-036767, debido a que en el Centro Integral de Atención Provisional para Pacientes Moderados COVID-19 (Figali), informan que el insumo solicitado por esta requisición no ha sido recibido, por lo cual, no se entregó dentro del periodo del estado de emergencia; por lo que se considera conveniente cancelar este Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias.

Página 1 de 2

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO
DE SALUD

RESOLUCIÓN 170 de 13 de junio de 2022

Que, el Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 del 2020, que regula la contratación pública en Panamá en su artículo 74, indica que la entidad licitante tendrá la facultad de cancelar la convocatoria.

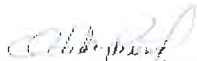
Que, esta Entidad ha determinado cancelar el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias N°.2021-0-12-0-08-EM-036767, a la solicitud de la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, debido a que el insumo no fue recibido dentro del periodo del estado de emergencia; por lo tanto,

RESUELVE:

PRIMERO: CANCELAR el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias N°.2021-0-12-0-08-EM-036767, para el **"SUMINISTRO DE ROPA PARA PACIENTE (PANTALON Y CAMISA), COLOR CELESTE, TELA ANTIFLUIDO TALLAS VARIADAS SMAL-270, MEDIUM-630, LARGE-630, XTRA LARGE-270 CON LOGO IMPRESO"**, correspondiente al Pedido 20-3976, con monto de contratación de TREINTA MIL SEISCIENTOS VEINTITRES BALBOAS CON 40/100 (B/.30,623.40).

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 74, 85 y 156 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 del 2020. Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020. Resolución de Gabinete 11 del 13 de marzo de 2020.


OTILIA A. PAZMIÑO V.
Jefa del Departamento de Compras y Proveeduría


OAPV





IV. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE:

El licenciado **JOSÉ MANUEL SEVILLANO ABREU**, actuando en calidad de apoderado especial de la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, sustentó su recurso de impugnación con fundamento en los siguientes hechos:

1. Que, mediante procedimiento especial de emergencia se llevó a cabo el acto público 2021-0-12-0-08-EM-036767, adelantado por el Ministerio de Salud, sólo se presentó como proponente la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, con una oferta cónsona con las exigencias del pliego de cargos.
2. Que, el Ministerio de Salud previo agotamiento de los trámites administrativos pertinentes, emitió Resolución de Adjudicación a favor de **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, la cual fue publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", el 14 de diciembre de 2021.
3. Que, **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, cumplió plenamente con los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos y en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de todo lo expuesto, y de la existencia de una resolución en firme y ejecutoriada, que adjudicaba el Acto Público, la entidad emitió el 13 de junio de 2022, la resolución que se impugna, la cual resolvió cancelar el acto señalando que: "el insumo solicitado por esta requisición no ha sido recibido, por lo cual no se entregó dentro del periodo de estado de emergencia".
4. Que, los actos públicos por razón del Estado de Emergencia concluyeron el 31 de diciembre de 2021, por razón de la Resolución 130-21 del Consejo de Gabinete. Sin embargo, ya el Acto Público objeto de este recurso había concluido y se encontraba pendiente de la etapa contractual a través de la emisión de la orden de compra, la cual ya no involucraba ningún proceso de selección, sino de ejecución.
5. Que, el hecho de no respetar una adjudicación debidamente ejecutoriada constituiría una vulneración a la seguridad jurídica y una violación al debido proceso, la Ley no contempla la posibilidad de "cancelar" ningún acto público cuando ya adjudicado. En este sentido, el artículo 74 de la Ley de Contrataciones Públicas, establece que "Ejecutoriada la adjudicación del Acto Público ésta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario", señalando ese mismo artículo que si se ejerciera un "rechazo de propuesta" (No una cancelación) tendrían que compensarse los gastos. Es decir, que en ningún momento se permite cancelar el acto cuando ya está adjudicado.
6. Que, todo el espíritu de la normativa especial para adquisiciones de emergencia se da para un procedimiento especial en la selección, más no en la mera emisión de orden de compra, la cual no varía de ninguna manera, cancelar el Acto Público



constituiría una extralimitación ilegal que aún puede ser subsanada con la anulación de la resolución de cancelación.

7. Que, la resolución impugnada se emite 6 meses después de la adjudicación y vulnera los derechos de la proponente, por lo cual es impugnable de acuerdo con la Ley.
8. Que, es importante ponderar las gestiones que ha venido realizando el adjudicatario con el ánimo de cumplir con la entrega a tiempo, tan pronto se emitiera la orden de compra, la cual en todo momento se le expresó que sería emitida.
9. Que, conforme con el artículo 132 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, la entidad debió formalizar la orden de compra dentro de los 15 días siguientes a la adjudicación.
10. Que, la oficina de Control Fiscal de la Contraloría General de la República no se ha opuesto a esta compra y en todo caso lo haría al momento de refrendar la orden de compra.

Debido a todo lo expuesto, peticona que se anule y revoque los efectos de la **Resolución N°170 de 13 de junio de 2022**, se mantenga la adjudicación decretada y se ordene la respectiva emisión de la orden de compra a fin de que la misma continúe su curso y sea sometida al refrendo de la Contraloría General de la República.

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°088-2022/TACP de 23 de junio de 2022 (Admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y s.s del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, resolución que fue publicada el día 24 de junio de 2022, en el portal electrónico "PanamáCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al **MINISTERIO DE SALUD**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada remitiera a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", dentro del término de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

Una vez vencido el término descrito en el párrafo anterior, este Tribunal realizó una revisión del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en el registro electrónico **N°2021-0-12-0-08-EM-036767**, verificando que el **MINISTERIO DE SALUD**, no remitió el Informe de Conducta requerido.



VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas atendiendo los postulados de transparencia, tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra” así como en el expediente administrativo y en el expediente jurídico, en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

De conformidad con lo establecido en los artículos 157 y 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Conocida la pretensión de la recurrente, teniendo presente la resolución impugnada, en conjunto con el contenido de la documentación del acto público impugnado, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por el **MINISTERIO DE SALUD**, como entidad licitante, a fin de determinar si se realizó dentro del marco de la ley para posteriormente proceder a tomar la decisión que desate la controversia planteada.

En este sentido, este Tribunal puntualiza que el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias se encuentra fundamentado en la **Resolución de Gabinete N°11 del 13 de marzo de 2020**, que “**Declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones**”, ello como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa causada por el Coronavirus conocida como “COVID-19” y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños producto de la pandemia, a efectos de solventar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional.

Siendo que, el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias se encuentra regulado en el artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que dispone lo siguiente:

Artículo 85. Procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. Cuando el Consejo de Gabinete declare emergencia, las entidades estatales podrán contratar la adquisición de bienes, servicios u obras a través del procedimiento especial.

La resolución de gabinete que declare el estado de emergencia y autorice la contratación mediante el procedimiento especial de adquisiciones deberá indicar la suma total autorizada para contrataciones especiales y el periodo dentro del cual esas contrataciones podrán hacerse. El procedimiento especial de adquisiciones de emergencia podrá utilizarse hasta alcanzar en conjunto la suma autorizada y dentro del plazo señalado. En



los casos de emergencia en los que sea necesaria la adquisición de agua y alimentos destinados para el consumo inmediato, no se exigirá la presentación de fianzas; sin embargo, el contratista a través del contrato debe garantizar a la entidad contratante su obligación de responder por los vicios de los bienes adquiridos. Igualmente, el contrato deberá establecer que el pago del contratista se hará con posterioridad a la ejecución del objeto del contrato. Si se requirieran bienes que no puedan ser suministrados en el mercado local, las entidades quedan facultadas para adquirirlos a empresas no nacionales, aunque con la obligación de estas de registrarse a posteriori en el Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Una vez concluido el término señalado en la resolución de gabinete que declaró la emergencia, las entidades contratantes presentarán al Consejo de Gabinete un informe detallado de las contrataciones realizadas. Dicho informe será publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", a más tardar a los cinco días hábiles siguientes a la presentación en el Consejo de Gabinete. Si no se consumieron o utilizaron todos de los bienes adquiridos, los remanentes deberán ser puestos a disposición del Sistema Nacional de Protección Civil del Ministerio de Gobierno o de la Dirección de Asistencia Social del Ministerio de la Presidencia. Las entidades deberán consultar la tienda virtual antes de acogerse a este procedimiento especial y verificar si los productos o servicios requeridos para atender la emergencia están o no incluidos en dicha tienda.

Además, el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, se encuentra debidamente reglamentado en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, específicamente del artículo 158 a 165, que en lo medular disponen lo siguiente:

Artículo 158. Aprobación de contratación mediante procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. Cuando el Consejo de Gabinete declare el estado de emergencia, las entidades estatales podrán contratar la adquisición de bienes, servicios u obras a través del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia.

Artículo 159. Requisitos de la resolución que declara el estado de emergencia. La resolución del Consejo de Gabinete que declare el estado de emergencia y autorice la contratación mediante el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, deberá indicar la suma total autorizada para realizar las contrataciones especiales, así como el período dentro del cual esas contrataciones podrán efectuarse. La resolución del Consejo de Gabinete que declare el estado de emergencia podrá ser modificada por este, ya sea para aumentar o disminuir la suma total autorizada para realizar las contrataciones especiales, así como también ampliar o reducir el período dentro del cual las contrataciones podrán realizarse.

Artículo 160. Obligación de verificar la tienda virtual. La entidad que requiera adquirir bienes o servicios para atender las necesidades relacionadas con el estado de emergencia declarado, estará obligada a consultar si los bienes o servicios requeridos están o no incluidos en la tienda virtual, y tendrá presente los siguientes criterios:

1. Las compras en estados de emergencia deben garantizar la disponibilidad inmediata del bien, servicio u obra.
2. La emergencia implica además de prontitud y eficiencia, transparencia y responsabilidad al momento de hacer las evaluaciones de mercados y de ejecutar la contratación.
3. En la medida del desenvolvimiento del estado de emergencia se deben ir retomando todos los rigores de publicidad y transparencia de las compras.

En caso de que los bienes o servicios estén disponibles en la tienda virtual, las entidades deberán solicitar la partida al ente competente establecido en la resolución que declara el estado de emergencia para proceder a adquirirlos.

Artículo 161. Uso de la Plataforma de Cotizaciones en Línea. En caso de que los bienes o servicios requeridos para atender la emergencia no estén



incluidos en la tienda virtual, las entidades deberán utilizar la Plataforma de Cotizaciones en Línea para presentar las propuestas a la autoridad competente, establecida en la resolución que declara el estado de emergencia, para su evaluación y posterior trámite de traslado de partidas, el cual estará basado en las cotizaciones recibidas.

Artículo 162. Solicitud de partida presupuestaria. El representante legal de la entidad deberá remitir a la autoridad competente, una solicitud de requerimiento de partida presupuestaria, la cual deberá incluir la justificación de la necesidad de asignación de partida presupuestaria para realizar contrataciones mediante procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, las cotizaciones recibidas y los detalles de las propuestas seleccionadas, así como cualquier otro documento que considere necesario para sustentar la solicitud. Aprobada la solicitud del requerimiento de partida presupuestaria por parte de la autoridad competente, la entidad solicitante no podrá comprometer los fondos solicitados, hasta tanto se complete el procedimiento de solicitud de traslado de partidas ante el Ministerio de Economía y Finanzas y/o la aprobación de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional.

Artículo 163. Responsabilidad de las entidades que reciban traslados de partidas para la aplicación del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. Las entidades que reciban traslados de partidas para la aplicación del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia serán responsables del cumplimiento del objeto de la contratación producto de la solicitud de requerimiento de partida presupuestaria, así como también del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la contratación pública. En el caso que las entidades hayan recibido los recursos y estos sean reorientados a la adquisición de bienes, servicios u obras distintos a los que fundamentaron la solicitud de requerimiento inicial, deberán remitir una nueva solicitud motivando las circunstancias que propiciaron dicha reorientación a la autoridad competente.

Artículo 164. Firma de contrato u orden de compra. La entidad autorizada procederá a formalizar y a perfeccionar la orden de compra o contrato. La Contraloría General de la República podrá determinar que las contrataciones fundamentadas en el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia sean objeto, únicamente de control posterior. En el contrato u orden de compra, las entidades deberán establecer que el pago al contratista se hará con posterioridad a la ejecución del objeto del contrato.

Artículo 165. Registro del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. Sin perjuicio del informe de que trata el artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, las entidades debidamente autorizadas, deberán registrar los procedimientos especiales de adquisiciones de emergencia, en la funcionalidad habilitada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Tenemos que, de conformidad con el Manual de Procedimiento para Compras en Estado de Emergencia, emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la entidad solicitante utilizó la plataforma de Cotizaciones en Línea, toda vez que es de uso obligatorio para todas las entidades del Estado dentro del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, por lo que a través de la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, se inicia el trámite con la **Requisición N°20-3976**, teniendo este acto público su génesis en la Solicitud de Cotización en Línea N°**2020-0-12-0-08-CL-031255**, de fecha 26 de noviembre de 2020, para el suministro de ropa para paciente (pantalón y camisa), color celeste, tela antifuído tallas variadas Small-270, Medium-630, Large-630, Xtra Large-270 con logo impreso, presentándose como única proveedora la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**.



Por ello, la entidad emitió el día 14 de diciembre de 2021, el Cuadro de Cotizaciones, por medio del cual adjudica a la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, por un monto de **TREINTA MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS BALBOAS CON 40/100 (B/.30,623.40)**, el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19), identificado bajo el registro electrónico N°**2021-0-12-0-08-EM-036767**, cuyo objeto contractual es el **“SUMINISTRO DE ROPA PARA PACIENTE (PANTALÓN Y CAMISA), COLOR CELESTE, TELA ANTI FLUIDO TALLAS VARIADAS SMALL-270, MEDIUM-630, LARGE-630, XTRA LARGE-270 CON LOGO IMPRESO”**, correspondiente a la **Requisición 20-3976**, con plazo de entrega de diez (10) días hábiles, según se observa en el registro electrónico N°**2021-0-12-0-08-EM-036767**.

No obstante, la entidad licitante sostiene que, a través de la **Nota N°412-DPSS-ADM-22 de 1 de junio de 2022**, recibida en el Departamento de Compras y Proveeduría, la cual fue publicada en el portal “PanamaCompra” el día 24 de junio de 2022, la Dirección de Servicios de Salud, solicita la cancelación del acto público N°2021-0-12-0-08-EM-036767, debido a que en el Centro de Atención Provisional para Pacientes Moderados COVID-19 (Figali), informan que el insumo solicitado en esta requisición no ha sido recibido, por lo cual no se entregó en el Estado de Emergencia.

Luego entonces, el **MINISTERIO DE SALUD**, emitió la **Resolución N°170 de 13 de junio de 2022**, por medio de la cual se cancela el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767, para el suministro de ropa para paciente (pantalón y camisa), color celeste, tela antifuído tallas variadas Small-270, Medium-630, Large-630, Xtra Large-270 con logo impreso, fundamentando esta decisión en el hecho de que el insumo no fue recibido dentro del período del estado de emergencia.

Es válido destacar que la **Resolución de Gabinete N°129 de 29 de diciembre de 2021**, que declara concluido a partir del 1 de enero de 2022, el término para la utilización del procedimiento especial de adquisiciones de bienes, servicios u obras decretado mediante la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, que estableció el Estado de Emergencia Nacional, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial N°29445-F de 30 de diciembre de 2021.

Tenemos que, el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767, le fue adjudicado a la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**,



por un monto de **TREINTA MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS BALBOAS CON 40/100 (B/.30,623.40)**, el día 14 de diciembre de 2021, en consecuencia, a la entidad le correspondía formalizar y perfeccionar la orden de compra correspondiente, en un tiempo máximo de quince (15) días de conformidad con lo establecido en los artículos 132 y 164 el Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Por ello, el proceso de selección del contratista para el procedimiento especial de adquisición de emergencia (Compras Mesa COVID-19), objeto de este recurso había concluido, así se encontraba pendiente de la etapa contractual a través de la emisión de la orden de compra, es decir que correspondía entonces la etapa de ejecución de este.

Es evidente la dilación en la actuación por parte la entidad, debido a que la solicitud de cotización en línea fue publicada el 26 de noviembre de 2020, así la entidad dejó transcurrir un año y días hasta la emisión y publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" del Cuadro de Cotizaciones que adjudicó a la recurrente el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, posteriormente transcurrieron más de seis meses, sin que se emitiera la correspondiente orden de compra para que la adjudicataria procediera a la entrega del suministro requerido, por el contrario, la entidad decide seis meses después de la adjudicación, cancelar el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767.

Ante este escenario, este Tribunal Colegiado estima que el **MINISTERIO DE SALUD**, infringió el Principio de Eficiencia, desarrollado en el artículo 31 de la Ley 22 de 2006, cuyo tenor es el siguiente:

Art. 31. Principio de eficiencia. Se entiende que es eficiente la actividad cuando se utilizan la capacitación y los medios adecuados para cumplir las tareas y obligaciones con ahorro de tiempo y de gastos, simplificando los procedimientos burocráticos.

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

1. La Dirección General de Contrataciones Públicas capacitará al personal que permita su funcionamiento y el de las demás entidades contratantes para que puedan ejecutar exitosamente todas las actuaciones inherentes a los procedimientos de selección de contratista y los contratos.
2. Los servidores públicos utilizarán los medios que permitan realizar sus tareas y obligaciones de manera diligente.
3. La Dirección General de Contrataciones Públicas adoptará mediante resoluciones e instructivos las medidas para que todas las entidades contratantes simplifiquen los trámites y eliminen los requisitos burocráticos. (El subrayado es del Tribunal).

De manera tal que, la adjudicataria del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia no suministró los insumos requeridos dentro del período del Estado de Emergencia, esto se debió al atraso provocado por la propia entidad al dilatar en el tiempo la adjudicación y al no emitir la orden de compra correspondiente. Al respecto, debemos tener presente que el Principio de Buena Fe debe conducir



todas las actuaciones, tanto de los proponentes/contratistas como de las entidades licitantes/contratantes. Se trata de un precepto de doble vía, instituido, entre otros, para consolidar la confianza entre la Administración y los asociados, así como garantizar la seguridad jurídica y la legalidad.

En este orden de ideas, lo actuado por la entidad también sobreviene en infracción al Principio de Responsabilidad e Inhabilidades de los Servidores Públicos, estatuido en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, que señala que las actuaciones de los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos "estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta". Igualmente, contraviene el Principio de Debido Proceso, ubicado en el artículo 32 de la misma excerta legal, el cual expresa que "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".

Si bien es cierto que la **Resolución de Gabinete N°129 de 29 de diciembre de 2021**, declara concluido a partir del 1 de enero de 2022, el término para la utilización del procedimiento especial de adquisiciones de bienes, servicios u obras decretado mediante la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 20202, que estableció el Estado de Emergencia Nacional, en virtud de que aún la proveedora no había entregado los insumos requeridos, por razones de orden público la entidad lo que ejerce es la facultad del rechazo de la oferta de la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, proveedora adjudicataria que tiene derecho a la formalización del contrato correspondiente, quien de rerquerirlo debe recibir compensación por los gastos incurridos para cumplir con la entrega de los insumos solicitados por la entidad, aplicando así, el contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, dispone lo siguiente:

Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público. En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación. Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato. El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta y se le inhabilitará por un periodo de seis meses. Igualmente, para los actos públicos donde no se exige la fianza de propuesta, se le inhabilitará por un periodo de un año. Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado,



salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta. (El subrayado es del Tribunal).

La entidad contratante puede ejercer la facultad de rechazo de la oferta de la adjudicataria, siempre que no se hubiese formalizado el contrato. Se trata de una facultad o potestad discrecional de la entidad contratante debidamente dada por ley, que solamente demanda, como toda facultad discrecional, que se encuentre debidamente motivada, a efectos de que no esté revestida de arbitrariedad, y que se compense a la adjudicataria por los gastos incurridos en la etapa precontractual, siempre que medie solicitud de parte luego de la ejecutoriedad de la decisión administrativa de rechazo de la oferta, en el sentido que el adjudicatario rechazado deberá presentar su solicitud de compensación por los gastos incurridos ante la entidad con la documentación correspondiente que la sustente, una vez se encuentre ejecutoriada la resolución de rechazo, solicitud que debe ser evaluada por el **MINISTERIO DE SALUD**.

En base a esto último este Tribunal considera oportuno realizar un llamado de atención al Departamento o Dirección de Compras de la entidad licitante, el cual de conformidad con el artículo 16 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, tienen el deber de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, como también tiene la responsabilidad por el cumplimiento de las políticas, los lineamientos y las directrices establecidas por la Dirección General de Contrataciones Públicas y por la ejecución de los procedimientos de contrataciones públicas, de acuerdo a las necesidades de la entidad y a los fines que esta busca, con base en las disposiciones jurídicas; lo cual debe tenerse en cuenta al iniciar un determinado procedimiento de contratación pública, según los parámetros de responsabilidad establecidos tanto para las entidades públicas como para todos los servidores públicos que deben procurar el fiel cumplimiento de los fines de la contratación teniendo en cuenta la correcta dirección y manejo de los procedimientos de contratación, en el estricto apego a la ley, a los principios de generales de la contratación pública y a los criterios y metodologías contenidas condiciones.

Tengamos presente que, un Estado de Derecho se rige por el Principio de la Prevalencia del Interés General, el cual está vinculado directamente con las finalidades del Estado, de ahí que la Ley de Contrataciones Públicas concede la facultad especial de rechazo de propuestas a las entidades licitantes. No obstante, estas deben brindar a los proponentes las razones específicas de su dictamen que, a la vez, deben enmarcarse en las causas establecidas en la norma.



La motivación es la justificación de la emisión del acto administrativo; elemento fundamental para garantizar el debido proceso y la defensa de los administrados, así como la transparencia de la actividad pública. Entonces, los motivos no se limitan a expresar la base legal; sino que se extienden hasta detallar las razones fácticas que sustentan la voluntad de la Administración; sobre todo, cuando se ejerce una atribución discrecional, como en el caso que nos ocupa.

Aunado a ello, resulta oportuno referirnos a los conceptos de interés y orden públicos, de acuerdo con las definiciones que ofrece la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en los numerales 61 y 70, respectivamente, del artículo 201:

"61. Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual."

"70. Orden público. En sentido negativo, es el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo, es equivalente a interés público."

Por ello, esta Colegiatura considera que, de acuerdo con los argumentos planteados por la recurrente, además de lo contenido en el registro electrónico N°2021-0-12-0-08-EM-036767, consideramos que lo procedente es **revocar** el acto administrativo atacado, y en su lugar **rechazar la oferta** y ordenar a la entidad que compense a la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, por los gastos incurridos.

Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que establece las facultades de decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El cual dice lo siguiente:

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 y resaltado es nuestro)

Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra", debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice lo siguiente:

"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.”

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por la recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

En atención a todo lo anteriormente valorado, y la debida motivación, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos de la **Resolución N°170 de 13 de junio de 2022**, por medio de la cual se cancela el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767.

SEGUNDO: DECLARAR que el **MINISTERIO DE SALUD** ejerció la facultad de rechazó de la oferta de la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, por razones de orden público, para el Procedimiento Especial de Adquisiciones de Emergencias (Compras Mesa COVID-19) N°2021-0-12-0-08-EM-036767, en virtud de que la **Resolución de Gabinete N°129 de 29 de diciembre de 2021**, declara concluido a partir del 1 de enero de 2022, el término para la utilización del procedimiento especial de adquisiciones de bienes, servicios u obras decretado mediante la Resolución de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, que estableció el Estado de Emergencia Nacional y en consecuencia la señora **JUSTA MARÍA VÁSQUEZ GONZÁLEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN)**, si a bien lo tiene podrá solicitar que se le compense por los gastos incurridos, lo cual deberá ser evaluado por el **MINISTERIO DE SALUD**.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la **Fianza de Impugnación N°072-001-000032754-000000**, expedida por **COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A.**, el 20 de junio de 2022, a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, teniendo como beneficiarios a Ministerio de Salud/ Contraloría General de la República, por el límite máximo de responsabilidad de **TRES MIL SESENTA Y DOS BALBOAS CON 34/100 (B/.3,062.34)**, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia, cuya diligencia de consignación reposa a folio 011 del expediente del Tribunal.

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: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°117-2022/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; 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 y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
ARANDA RIOS por [F] NOMBRE
JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ID ALEXANDER - ID
2-708-758 2-708-758
2-708-758 Fecha: 2022.07.12
 09:32:40 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTIN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

