



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 295-2022

RECORRENTE: UNIFORMES AMÉRICA S.A

ACTO RECURRIDO: Resolución ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022, que resuelve administrativamente la Orden de compra No. 1000829042-04-16/3000367051, emitida por la Caja de Seguro Social.

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.054-2023-Pleno/TACP de 22 de marzo de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la empresa **UNIFORMES AMÉRICA, S.A** en contra de la Resolución No. **ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022**, proferida por la Caja de Seguro Social.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 120 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 Apelación contra la Resolución Administrativa de un contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en el cual se establece el procedimiento para la tramitación del recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES:

El Estado, debidamente representado para este acto por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, llevó a cabo el procedimiento de selección de contratista conforme al procedimiento de Contratación Menor No. 2022-1-10-0-04-CM-464682, correspondiente al acto público para la adquisición de **“110 UNIFORMES DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES”** el cual se adjudicó a la empresa **UNIFORMES AMÉRICA, S.A”**.

Por lo que, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** debidamente representada por sus autoridades correspondientes, suscribió la Orden de Compra No. 10000829042-04-16/3000367051 de 28 de junio de 2022 para la adquisición de **“110 UNIFORMES DE**

TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES” a favor de la empresa **“UNIFORMES AMÉRICA, S.A”** por un monto de **“CINCO MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,510.00)”**.



II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO

Que la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, a través de la Resolución No. **ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022** declara resolver administrativamente la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051, para la adquisición de “110 UNIFORMES MÉDICO DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES” por un monto de CINCO MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/5,510.00) e INHABILITA a la empresa LORRAINE DE MANNING / UNIFORMES AMÉRICA, S.A, para participar de los actos públicos de selección de contratista, por el período de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en ejecución de la presente resolución, la cual aparece publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, a fecha 1 de diciembre de 2022 (visible a foja 025 del expediente del Tribunal).

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que la defensa de la empresa contratista **“UNIFORMES AMÉRICA, S.A”**, adjuntó al libelo de su recurso, el escrito de anuncio del recurso de apelación en contra de la Resolución No. **ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022**, que declara resolver administrativamente la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051, por un monto de CINCO MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,510.00) para la adquisición de “110 UNIFORMES MÉDICO DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES” presentado ante la CAJA DE SEGURO SOCIAL, COORDINACIÓN PROVINCIAL DE CHIRIQUÍ el día 7 de diciembre de 2022, según el sello de recibido. (Visible a folio 004 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 116 (129), ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El licenciado AURELIO ALÍ GARCÍA, en su condición de apoderado especial de la empresa UNIFORMES AMÉRICA, S.A, a lo largo de su escrito de sustentación de apelación, señaló las causas por las cuales no está de acuerdo con la decisión arribada por la entidad contratante en cuanto a la Resolución No. **ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022**, por la cual se **RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE** la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051, por un monto de CINCO MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,510.00), celebrado con la empresa



“UNIFORMES AMÉRICA, S.A” entre las razones descritas se encuentran las siguientes:

1. En las especificaciones técnicas se solicitaron tallas y colores específicos y otros requerimientos establecidos en los términos de referencias.
2. Que para los efectos de aprobación previa se envió un juego de muestras a la ULAPS de Divalá el día 7 de junio de 2022.
3. Que consta en el portal la aprobación previa de la muestra mediante evaluación técnica por funcionarios de la unidad ejecutora de fecha 17 de junio de 2022, una vez aprobada la muestra, se procedió a publicar la resolución de adjudicación en el portal electrónico a favor de UNIFORMES AMÉRICA, S.A.
4. Que el día 29 de junio de 2022 se publicó en el portal electrónico de “PanamaCompra”, la orden de compra No.1000829042-04-16/3000367051 cuyo objeto es el Suministro de uniformes médicos de tela con tecnología antimicrobiana por un monto de B/. 5,510.00, en la orden de compra se mencionan las tallas que requieren los uniformes y se exige que la empresa corrobore las tallas previamente.
5. Que producto de las medidas de corroboración exigidas en la orden de compra, solicitaron una prórroga el día 7 de julio y enviaron el logo para aprobación previa y aviso de envío de muestras para su aprobación. La prórroga fue concedida hasta el día 22 de agosto de 2022.
6. Que las muestras de diferentes tallas de damas y caballeros enviadas el día 7 de julio para su aprobación, se retrasó debido a hechos y sujeciones imprevistas que salen del control del contratista y de la propia administración, debido a los disturbios en el país que son hechos públicos y notorios.
7. Que no fue hasta el 17 de agosto de 2022 que la señora Aime Pérez, funcionaria encargada de las muestras, nos manifiesta que las tallas no le quedaban al personal en general, por lo que el mismo día procedimos a enviar más tallas incluyendo la talla XS, ya que manifestaba que necesitaban esa talla, hecho cumplido el mismo día de la comunicación.
8. Que de acuerdo a la funcionaria encargada mediante correo del 25 de agosto de 2022 le comunicó que ninguna talla le quedaba al personal y que la talla XS era muy pequeña. Sin embargo, a pesar de considerar que sus tallas están técnicamente bien estructuradas, procedieron a contactar una modista en la Provincia de Chiriquí, contratada a su propio costo, para que se presentara a Divalá y verificara las muestras enviadas, hecho cumplido el día 31 de agosto de 2022. Dicha modista pudo probar las muestras al personal y las ubicó en las tallas que correspondían a las muestras proporcionadas.
9. Que en conversación con la funcionaria encargada sobre los colores disponibles luego de algunos intercambios esta manifestó que, para este grupo no podían incluir el color blanco porque es el que utiliza otro grupo del personal, por lo que se propuso repetir 2 colores, a lo que la funcionaria señaló no estar de acuerdo, toda vez que se debería cumplir con los colores que ellos solicitaron desde un principio, negro, gris, blanco, rojo vino, azul naval, azul celeste, verde y morado. (El subrayado es del Tribunal)
10. Que atendiendo lo solicitado por la entidad, ubicaron las telas según los colores que solicitó la funcionaria evaluadora a costo de UNIFORMES AMÉRICA, S.A y las muestras fueron enviadas el día 23 de septiembre de 2022 quedando pendiente su aprobación.
11. Que el día 30 de septiembre de 2022 ya se tenía, a través de la Coordinación Provincial de Chiriquí, la nota de intención de Resolución Administrativa donde se consigna que desde el día 26 de septiembre de 2022 la Jefa de la Administración de la ULAPS de Divalá le comunica a la Jefa de Compras el incumplimiento de la empresa UNIFORMES AMÉRICA, S.A, toda vez que ya se había vencido el término de prórroga concedido.



12. Que después de la inacción administrativa, entre el 7 de julio de 2022 y el 17 de agosto de 2022, se cumplieron actuaciones que denotan la voluntad administrativa de seguir con la ejecución de decisiones que conllevaron incrementos de costos del contratista que de buena fe aceptó los cambios y verificaciones para cumplir con su contrato. (El subrayado es del Tribunal)
13. Que los motivos invocados en la Nota P.D-DA-N-219-2022 de 26 de marzo de 2022, de la Jefa de Administración de ULAPS de Divalá, no son causales de orden público o de interés social para resolver un contrato cuando se analiza la correlación de hechos realizados por ambas partes dentro de un procedimiento que ha cumplido con todos los términos y principios determinados en la Ley.
14. Al verificar la correlación de hechos se observa que desde el día 7 de julio de 2022 se enviaron las muestras de diferentes tallas para la aprobación de la funcionaria encargada de la evaluación y producto de sujeciones imprevistas e inacción administrativa, no fue hasta el 17 de agosto de 2022, después de vencido el término de la primera prórroga, que se pronunció esta unidad administrativa, hecho no imputable al contratista. De igual manera se observan después de esta fecha actuaciones donde interactúan las partes donde se observa la buena fe de seguir con los ajustes al tema de las tallas y los colores y el contratista en todo momento demostró buena fe en realizar los cambios y exigencias que propuso la funcionaria encargada.

En razón de todo lo expuesto, considera el apelante que una vez se declare probada la apelación se ordene la formalización de una prórroga por el tiempo desfasado por la inacción administrativa y actuaciones posteriores para que se cumpla con la entrega por parte de UNIFORMES AMÉRICA, S.A, de la orden de compra No. 1000829042-04-16/3000367051 cuyo objeto es el Suministro de Uniformes Médicos de Tela con Tecnología Antimicrobiana celebrada en la ULAPS de Divalá- Caja de Seguro Social.

V.DE LAS PRUEBAS APORTADAS POR LA PARTE ACTORA:

La parte apelante aportó como pruebas la siguiente documentación:

III. Pruebas

A. Documentales

- 1) Poder
- ✓ 2) Certificado de Registro Público Uniformes América S.A.
- ✓ 3) Nota de Anuncio de Apelación.
- ✓ 4) Nota de Solicitud de copia autenticada de la Resolución No. ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022.
- ✓ 5) Resolución No. ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022.
- ✓ 6) Copia de la Orden de Compra No. 1000829042-04-16
- ✓ 7) Copia Informe de Evaluación Técnica de 10 de junio de 2022.

Que mediante Resolución No. 004-2023-TACP de 20 de enero de 2023 (Admisión de pruebas), se resuelve no admitir como prueba el punto 1 referente al poder, toda vez que la misma no se constituye en un elemento probatorio dentro del proceso, sino como un requisito sine qua non para legitimar la debida interposición del recurso de apelación ante el Tribunal y admitir el resto de las pruebas documentales aportadas por el apoderado especial de la empresa UNIFORMES AMÉRICA, S.A, descritas en el escrito de sustentación de apelación de conformidad a los efectos procurados por el artículo 140 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. De igual manera, se convocó a las partes a la audiencia oral para el día jueves 26 de enero de 2023 a



las ocho de la mañana (8:00 a.m.) (Visible de fojas 038-043 del expediente del Tribunal).

VI FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

Que la CAJA DE SEGURO SOCIAL, suscribió con LORRAINE DE MANNING/ UNIFORMES AMÉRICA, S.A, la orden de compra No. 1000829042-04-16/3000367051 de 28 de junio de 2022, para la adquisición de **“110 UNIFORMES DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES”**, por un monto de **TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON 75/100 (B/. 398.75)**.

Que mediante nota ALCH-No. 250-2022, fechada 30 de septiembre de 2022, suscrita por el Coordinador Administrativo, de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, notifica el incumplimiento de la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051 por parte del proveedor y solicita la nota de Intención de Resolver administrativamente”.

Que mediante nota fechada 07 de julio de 2022, la señora LORRAINE DE MANNING apoderada de UNIFORMES AMÉRICA, S.A solicita se le conceda prórroga para la entrega de los uniformes solicitados.

Que mediante nota No. 45277, fechada 07 de julio de 2022, se le comunica al proveedor que se concede la prórroga solicitada por un plazo de 31 días a partir del 23 de julio de 2022 hasta el 22 de agosto de 2022.

Que mediante nota ALCH- No-250-2022, fechada 30 de septiembre de 2022, suscrita por el Coordinador Administrativo, de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, notifica el incumplimiento de la Orden de Compra N o. 1000829042-04-16/3000367051, por parte del proveedor LORRAINE DE MANNING / UNIFORMES AMÉRICA, S.A y solicita la Nota de intención de resolver administrativamente.

Que, ante tal circunstancia, la Coordinación Administrativa Provincial, de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, procede a notificar el día 30 de septiembre de 2022, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, la Nota No. ALCH-N-250-2022, donde se comunica la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes, tal y como se establece en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Que el proveedor LORRAINE DE MANNING /UNIFORMES AMÉRICA, S.A; a través de Nota fechada 06 de octubre de 2022, contesta la Nota de intención administrativa y a través de Nota PD- DA -269-2022 de 15 de noviembre de 2022, la administración solicita se proceda con la confección de la Resolución administrativa por incumplimiento, la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051.

Que, en la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral 1 del artículo 136 del Texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006,



ordenado por la Ley 153 de 2020, es decir el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

Que, en base a lo anteriormente expuesto, la CAJA DE SEGURO SOCIAL mediante Resolución No. ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022, resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051, para la adquisición de "110 UNIFORMES MÉDICO DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES", por un monto total de "CINCO MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,510.00) e INHABILITÓ a la empresa LORRAINE DE MANNING/ UNIFORMES AMÉRICA, S.A para participar de los actos públicos de selección de contratista, por el período de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en ejecución de la presente resolución.

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

De conformidad con lo establecido en los artículos 120 (136) y 131 (149) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformado mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Ante la exposición de los diversos motivos planteados por ambas partes corresponde a este Tribunal emitir un criterio cónsono a los principios procesales, a nuestra normativa jurídica y respaldado por las pruebas obrantes tanto en el expediente jurídico, como en el administrativo.

Por consiguiente, al observar que no existe ningún vicio o pretermisión que impida el conocimiento del fondo del recurso de apelación, este Tribunal procede a emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho respecto a lo que aquí corresponde y a ello nos avocamos.

➤ DEL RECUENTO PROCESAL:

Mediante Resolución No. 004-2023-TACP de 20 de enero de 2023 se resolvió no admitir el punto 1 referente al poder, toda vez que el mismo no se constituye en un elemento probatorio dentro del proceso, si no como un requisito sine qua non para legitimar la debida interposición del recurso de apelación ante el Tribunal, se admitió el resto de las pruebas y se convocó a las partes a la audiencia oral para el día jueves 26 de enero de 2023 a las 8:00 a.m.

Llegado el día de la audiencia, se levanto el Acta de audiencia Oral fechada 26 de enero de 2023, en donde las partes acordaron lo siguiente:



Luego de expresadas las consideraciones de ambas partes, indica el Magistrado Sustanciador José Aranda Ríos, que queda consignado en el acto de audiencia que la entidad no se opone a entregar al contratista el detalle de la cantidad de colores de los uniformes a entregar para cada funcionario y conceder un término adicional para la entrega, menor a 30 días hábiles, de la siguiente manera:

1. Se propone por parte de la entidad aclarar el tema de la distribución de los colores y cantidad de uniformes a entregar por cada funcionario, de manera bien detallada al contratista en el término de 3 días hábiles, a partir de la celebración de esta audiencia; y,
2. Que la empresa también presente al Tribunal una propuesta de término menor a 30 días para la entrega de los uniformes, igualmente dentro del mismo término de 3 días hábiles, a partir de la celebración de esta audiencia.

Posteriormente, dentro del término acordado en la audiencia oral, el cual consta de tres (3) días hábiles, el día 30 de enero de 2023, la entidad licitante, publicó en el portal electrónico de "PanamaCompra", la Nota de la Administración PD-DA-028-2023, Divalá, fechada 27 de enero de 2023, suscrita por la Lcda. Aimeé Pérez, Administradora a.i. Policlínica de Divalá y por el Dr. Rachid Espinoza, Director Médico, Policlínica de Divalá, tal como se puede observar en la siguiente imagen:

CAJA DE SEGURO SOCIAL

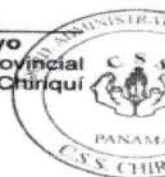


APARTADO 08-16-06808
PANAMA S, PANAMA
PD-DA-028-2023

Divalá, 27 de Enero de 2023.

PC:


Ing. Juan Tomas Jayo
Coord. Administrativo Provincial
Caja de Seguro Social Chiriquí



Señores
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
Panamá
E.S.D.

Señores TACP:

Dando respuesta al acuerdo realizado en Audiencia Oral el día 26 de Enero de 2023 procedemos a corroborar colores y cantidades de **UNIFORMES DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA** solicitados mediante Orden de Compra 1000829042-04-16/3000367051 y correspondiente al acto público **No.2022-1-10-0-04-CM-464682**.
Colores: NEGRO, AZUL NAVAL, GRIS, ROJO VINO, CELESTE.

Total de Uniformes por color:

19 uniformes color negro
19 Uniformes color Azul Naval
19 Uniformes color Gris
19 Uniformes color Rojo Vino
19 Uniformes color Celeste

Total 95 Uniformes correspondientes al Renglón 1 de la Orden de Compra.

Adicional a esta información queremos comunicar formalmente que se solicitara un comprobante de Orden de Rebaja ya que se solicitaron 110 uniformes pero por necesidad del Servicio se trasladaron a Otras Unidades Ejecutoras sin Regreso a Dos funcionarios de Servicios Medico (**Dr. Adrian Saldaña y Dra. Ana Alvarez**). La funcionaria del Servicio de Odontología **Ruth Gutiérrez** se acogió a su derecho de retiro voluntario por Jubilación por lo que se reducen 15 uniformes del renglón 1.

" 2023: AÑO DE RESULTADOS "

 @csspanama

 (507) 813-0276

 www.cas.gob.pa





Para el Renglón 2 de esta contratación Uniformes de enfermería se solicitara rebaja de 5 Uniformes color Blanco debido a que la funcionaria **Amarilis Samudio** se acogió también a su retiro voluntario por jubilación.

Total de uniformes Blancos a entregar 30.

Todos estos funcionarios que fueron trasladados y se retiraron por jubilación no han sido remplazados por lo que no se hace necesario se tomen en cuenta para la confección de los mismos.
Sin más sobre el particular y agradeciendo la anuencia con el desarrollo y evolución de esta instalación.

Atentamente,

Amel Pérez
Administradora a.i.
Policlínica de Divalá

Dr. Rachid Espinosa
Director Médico
Policlínica de Divalá



Por otra parte, el apoderado especial de la empresa UNIFORMES AMÉRICA, S.A, presentó el día 31 de enero de 2023, en los estrados de la Secretaría de Impugnación, el escrito denominado “ Propuesta de nuestra mandante para conciliación”, la cual fue publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra” el mismo día, y consta del siguiente documento:

RECURSO DE APELACIÓN
PROPUESTA DE NUESTRA
MANDANTE PARA CONCILIACIÓN

UNIFORMES AMÉRICA, S.A.
VS
CAJA DE SEGURO SOCIAL
(Coordinadora Provincial
Administrativa de Chiriquí)

Expediente N°295-2022

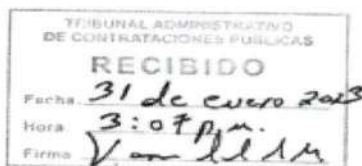
HONORABLES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, E.S.D.:

Quien suscribe, **AURELIO ALÍ GARCÍA**, varón, panameño, mayor de edad, con generales que constan en actos anteriores, actuando en nuestra condición de Apoderados Especiales de la sociedad **UNIFORMES AMÉRICA, S.A.**, cuyas generales también constan en actos anteriores, nos dirigimos a Ustedes en virtud de lo acordado en la Audiencia Oral, presidida por el Honorable Magistrado Sustanciador del expediente enunciado en marginal superior, **MAGISTRADO JOSÉ ARANDA RÍOS**, en la cual las partes se comprometieron a llegar a un advenimiento para la solución del proceso administrativo incoado.

Nuestra representada, declara y acepta que cumplirá con la entrega del objeto de la Orden de Compra 1000829042-04-16/3000367051, correspondiente al Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-464682, conforme con los colores establecidos en dicha orden de compra y en las tallas que la entidad licitante notificará a nuestra mandante, y establece un término para la entrega de los uniformes de 20 días hábiles, contados a partir de la notificación de la respectiva adenda en que conste que la entidad ha aceptado el término propuesto.

Panamá, a la fecha de su presentación.

LCDR. AURELIO ALÍ GARCÍA
Cédula N° 8-390-338



TACP
RECIBIDO

23 ENE-21 PM 3:07



Por ende, este Tribunal, mediante **RESOLUCIÓN N° 003 -2023-Pleno/TACP de 7 de febrero de 2023 (Medida Previa)** estableció lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER a la empresa contratista un término de veinte (20) días hábiles para hacer entrega a la entidad contratante de la cantidad de los uniformes requeridos por cada funcionario, en base a las tallas corroboradas por esta para cada colaborador.

SEGUNDO: Se solicita respetuosamente a la entidad contratante, que, una vez precluido el término aquí otorgado, se emita un informe de lo suministrado, a fin de poder emitir una decisión final. De acuerdo al contenido del artículo 18, numeral 10, de la Ley No.22 de 2006 positiva, La Dirección General de Contrataciones Públicas podrá imponerle al servidor público responsable de haber cometido infracciones o faltas, multas de hasta un 30% del salario bruto mensual que devengue: **“Cuando no cumpla con los términos establecidos en la presente Ley, por causas directamente imputables al funcionario”**.

Vencido el término concedido por este Tribunal para que la empresa contratista cumpliera con la entrega de los uniformes requeridos por cada funcionario, pudimos observar en el sistema electrónico de “PanamaCompra”, que, dentro de los documentos adjuntos, consta el documento denominado “NOTA DE LA ADMINISTRACIÓN”, a través del cual se señala lo siguiente:

CAJA DE SEGURO SOCIAL



APARTADO 08-16-06808
PANAMA 5, PANAMA
PD-DA-069-2023

Señores
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
Panamá
E.S.D.

Señores TACP:

Seguindo instrucciones emitidas en RESOLUCION N. 003-2023-Pleno/TACP del 7 de Febrero de 2023 (Medida Previa) procedemos a informar lo siguiente:

Dando respuesta a el Segundo Punto de la Resolución en mención “Se solicita respetuosamente a la entidad contratante, que una vez precluido el termino otorgado, se emita un informe de los suministrado, a fin de poder emitir una decisión final”, informamos que la Empresa UNIFORMES AMERICA S.A., no entrego la mercancia solicitada con relación al acto Público 2022-1-10-0-04-CM-464682 en el tiempo estipulado según la resolución este culminaba el 15 de marzo de 2023.

Atentamente,

Dr. Rachid Espinosa
Director Médico
Policlínica de Divalá



CAJA DE SEGURO SOCIAL
POLICLINICA DE DIVALA
DIRECCION MEDICA



De esta manera, la entidad contratante, dejó claramente establecido que la empresa UNIFORMES AMÉRICA, S.A, no entregó la mercancía solicitada dentro del plazo concedido, mismo que cabe recalcar fue propuesto por esta, tal como quedó plasmado en párrafos anteriores, en el documento aportado por el apoderado especial de la empresa apelante denominado "Propuesta de nuestra mandante para conciliación" en donde aceptó que cumpliría con la entrega del objeto de la orden de compra 1000829042-04-16/3000367051, conforme con los colores establecidos en dicha orden de compra y en las tallas que la entidad licitante notificara a su mandante.

En ese orden de ideas es preciso señalar que el apoderado judicial de UNIFORMES AMÉRICA, S.A, manifestó que el término establecido para la entrega de los uniformes es de 20 días hábiles contados a partir de la notificación de la respectiva adenda en que conste que la entidad ha aceptado el término propuesto.

Nótese que este Tribunal en atención a las facultades descritas por Ley, tanto en el artículo 493 como en el 1082 del Código Judicial, norma supletoria de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 fijó fecha de audiencia oral, en donde se destacó la necesidad por parte de la entidad contratante en cuanto a la entrega de los uniformes de tela con tecnología antimicrobiana, así como también la existencia de buena fe de ambas partes.

Razón por la cual la entidad contratante confirmó lo manifestado por la empresa contratista con relación a la corroboración de las tallas al personal por parte de la modista, lo cual va concatenado con el correo electrónico fechado 1 de febrero de 2023, visible a foja 69 del expediente jurídico, donde de manera taxativa la entidad manifestó lo siguiente:

"No podríamos suministrar esta información con certeza ya que la empresa luego de realizar la corroboración de tallas no suministró información final de las tallas ajustadas por funcionario y hasta donde tenemos conocimiento no coinciden en su totalidad con las solicitadas en la orden de compra por lo que la información final de tallas por color no la maneja la instalación solo las cantidades global solicitadas por color".

Por consiguiente, este Tribunal, actuando en estricto derecho procedió a la emisión de la **RESOLUCIÓN N°003 -2023-Pleno/TACP de 7 de febrero de 2023 (Medida Previa)** mediante la cual concedió el término de 20 días hábiles, a fin que se llevara a cabo el cumplimiento efectivo con relación a la entrega del objeto contractual, tomando en consideración la disposición por parte de la empresa contratista a suministrar los uniformes requeridos, los cuales ya habían sido corroborados en cuanto a las tallas de los funcionarios por su modista y la disponibilidad de recibirlos por parte de la entidad en atención a la necesidad manifestada en la audiencia oral.



De manera que, contrario a lo manifestado por el apelante en cuanto a que los 20 días hábiles, serían contados a partir de la notificación de la respectiva adenda en que conste que la entidad ha aceptado el término propuesto, consideramos menester enfatizar que ante la orden de hacer dictada por este Tribunal, es decir **RESOLUCIÓN N°003 -2023-Pleno/TACP de 7 de febrero de 2023 (Medida Previa)**, toda vez que la misma emana de la facultad que ostenta el juzgador para conceder un término prudente, lo procedente es que el apelante suministre los uniformes requeridos por la entidad, dentro del término concedido por este Tribunal, misma fue publicada en el portal electrónico de "PanamaCompra" el día 8 de febrero de 2023. Con lo cual no existe asidero jurídico que respalde lo señalado por el apelante con relación a que la entidad deba emitir una adenda sobre la orden ya impartida en la precitada resolución, encontrándose solo a la espera de su cumplimiento, hecho este que no ocurrió, debido a a que según lo señalado por la entidad en su informe visible a foja 9 de esta resolución, la empresa no entregó la mercancía solicitada dentro del tiempo otorgado para ello.

En ese sentido, se recalca que el actuar del juzgador en aras que fuese preservado el principio de conservación del contrato, consideró oportuno otorgar el término descrito en párrafos anteriores, sin embargo, a pesar del compromiso descrito por la empresa apelante, transcurrido el tiempo otorgado el mismo no fue cumplido, tal como fue manifestado en la Nota de la entidad publicada el día 17 de marzo de 2023 en el portal electrónico de "PanamaCompra".

Siendo ello así, consideramos viable señalar que, en atención al **principio de conservación de los contratos**, el cual busca garantizar todos aquellos actos que con independencia de las posibles irregularidades en las que haya podido incurrir, satisfagan los fines que la norma pretendía alcanzar con su emanación; aunado a lo que establece el artículo 1009 del Código Civil, que señala lo siguiente:

Artículo 1009. La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. También podrá pedir la resolución, aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible.

El tribunal decretará la resolución que se reclame, a no haber causas justificadas que lo autoricen para señalar plazo.

Esto se entiende sin perjuicio de los derechos de terceros adquirentes, con arreglo a los Artículos 1159, 1160 y 1161, y a las disposiciones contenidas en el Título del Registro Público.

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 43 de 13 de marzo de 1925, publicada en la Gaceta Oficial N° 4.622 de 25 de abril de 1925.

La norma transcrita resulta aplicable de manera supletoria de conformidad con el artículo 4 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 se refiere a las normas reguladoras señala que: "...Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y las normas del procedimiento civil y comercial".

De manera que, el acto administrativo bilateral debe poder mantenerse en vigor en la mayor medida posible con el objeto de que pueda alcanzar el fin práctico conseguido.



Por cuanto, el principio de conservación exige que todos aquellos actos sean capaces de cumplir su finalidad válidamente. La doctrina administrativista señala lo siguiente al respecto del **principio de conservación** según la autora BELADIEZ ROJO¹ “va a tener especial relevancia en el Derecho administrativo, dada la necesaria presencia del interés público en todo el actuar de la administración. **Al tener todos los actos administrativos, por definición, un fin público, la finalidad que se persigue con esa conservación no es solo la realización de los intereses de las partes, sino la del interés general, que es el fin que todo acto de la administración debe pretender.**” (el subrayado es del Tribunal).

Los contratos administrativos le permiten al Estado, ejecutar proyectos en beneficio del interés público, y por ende la Administración debe extremar sus recursos para evitar su terminación, siendo la prueba, como hemos señalado, el instrumento fundamental para determinar si el contratista incumplió con una de las causales pactadas en el contrato.

Tanto es así que, el principio de conservación de los contratos frente a las figuras de nulidad y anulabilidad busca en su esencia poder mantener vivo el contrato administrativo y las demás cláusulas que no fueron declaradas nulas, es decir, que independientemente que una cláusula sea nula, no hay que declarar todo el contrato nulo, de ahí la aplicabilidad del principio de conservación de los contratos.

Por tal razón consideramos preciso señalar lo establecido en el artículo 171 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 a la letra reza lo siguiente:

“Artículo 171. Nulidad absoluta de los contratos. Son causales de nulidad absoluta de los contratos públicos:

1.
2.
3.
4.

La nulidad de alguna o algunas cláusulas no invalidará el resto del contrato, salvo cuando no pudiera ser ejecutado sin las cláusulas anuladas”.

Lo anterior en concordancia con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece lo siguiente:

“Artículo 57 La autoridad que declare la nulidad de actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites, cuyos contenidos no resulten afectados por la nulidad”.

Por lo tanto, podemos colegir que, a lo largo del estudio pormenorizado de las pruebas obrantes en el dossier administrativo, se coligen sendas pruebas documentales, que corroboran la decisión adoptada por la entidad licitante, en cuanto al incumplimiento por parte de la empresa.

¹ BELADIEZ ROJO, Margarita, “Validez y eficacia de los actos administrativos”, Marcial Pons Ediciones jurídicas S.A, España, 1994, p.47



Así las cosas, la doctrina ha señalado en materia de Resolución de los contratos lo siguiente:

"La ley concede el derecho de resolución del contrato en favor de alguno de los contratantes en los siguientes casos: a) cuando uno de los contratantes no cumple sus obligaciones, el otro queda autorizado para solicitar la resolución del contrato; se entiende que el incumplimiento deber ser imputable a hecho o culpa del contratante incumplidor; b) cuando se cumple defectuosamente, el otro contratante puede, en determinadas circunstancias, pedir la resolución; c) cuando hay imposibilidad absoluta de ejecutar las obligaciones (fuerza mayor o caso fortuito), ya que esto puede constituir causal de la resolución del contrato; d) finalmente, la dificultad del cumplimiento por excesiva onerosidad de la prestación, puede dar lugar a la resolución del contrato (teoría de la imprevisión).

Como la imposibilidad absoluta de ejecutar una obligación o la extraordinaria dificultad en realizarla, puede presentarse no sólo en relación con las obligaciones nacidas de contrato sino también con respecto a las obligaciones nacidas de cualquier otra fuente". (Derecho Civil, De las obligaciones, Arturo Valencia Zea, Editorial Temis Bogotá 1960 Página 155)

De igual manera la doctrina ha manifestado que, la prueba, es determinante para establecer si el contratista ha incumplido o no los contratos administrativos, por lo cual ha señalado lo siguiente:

"Si la resolución del contrato es la consecuencia prevista por el Derecho para el caso de incumplimiento por el contratista de sus obligaciones esenciales; si existe culpa cuando se actuó sin la diligencia debida y quien con ello causó un daño ha de responder de él frente a la Administración, si los acontecimientos imprevisibles o previsibles pero inevitables exoneran de responsabilidad, es claro que todo el régimen jurídico sobre la extinción anticipada del contrato por culpa del contratista descansa, en última instancia, en una cuestión de prueba, de acreditación suficiente de cuándo el incumplimiento causante de la ruptura del contrato y del eventual daño que de ella pueda derivar es, efectivamente, imputable al contratista.

...En definitiva, sobre la Administración que acuerda resolver el contrato pesa la carga de probar la existencia de una situación objetiva de incumplimiento de sus obligaciones por el contratista. Al contratista, por su parte, incumbe la cumplida demostración del exacto cumplimiento del contrato o, en su caso, la concurrencia de una causa que le exonere de responsabilidad por el incumplimiento efectivamente constatado." (La Responsabilidad de los Actos Administrativos por Incumplimiento del Contratista, Concepción Barrero Rodríguez, Editorial Lex Nova, 2007, página 126).

De los argumentos expuestos a lo largo del recorrido procesal, claramente se puede observar la existencia de varios elementos que incidieron de manera directa en la falta de suministro de los uniformes requeridos por la entidad, de los cuales reposan sendas pruebas en el expediente administrativo, dando como resultado el incumplimiento de la obligación contractual. Todo lo anterior, produjo los resultados que hoy endilga la entidad al contratista.

Por su parte, notamos una empresa contratista, que argumentó una serie de sucesos por parte de la entidad, tales como incrementos de costos por parte del



contratista, cambios y exigencias propuestos por la funcionaria encargada para poder cumplir con el contrato.

Sin embargo, los planteamientos realizados por la empresa contratista no fueron probados, así como tampoco conllevan a desvirtuar los incumplimientos esbozados por la entidad contratante, por el contrario, quedo debidamente probado todos y cada uno de los incumplimientos planteados por la entidad contratante en la resolución administrativa de contrato.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 136 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 153 de 2020, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato u orden de compra, dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que el apelante ha incumplido el objeto de la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051 de 28 de junio de 2022, enmarcándose su conducta en el numeral primero del artículo 136, es decir, "incumplimiento de las cláusulas pactadas", facultándose así a la CAJA DE SEGURO SOCIAL, para resolver administrativamente el precitado Contrato.

Por último, en atención a las consideraciones de hecho y derecho, toda vez que nos encontramos ante la situación en que el apelante no ha satisfecho los deberes a su cargo se procederá a negar sus pretensiones, y por ello se procede a mantener los efectos de la resolución recurrida, en virtud que no se han encontrado razones para desvirtuar los motivos que llevaron a la CAJA DE SEGURO SOCIAL, a resolver administrativamente la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051 de 28 de junio de 2022 se procederá a **CONFIRMAR** los efectos de la Resolución No. **ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022**, publicada en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Este Tribunal conforme a nuestra competencia privativa, basa su pronunciamiento jurisdiccional en sede administrativa, en el artículo **244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020**, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para confirmar las actuaciones de las entidades contratantes.

"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 la negrita es del Tribunal)."

De los razonamientos expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. **ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022** que resuelve administrativamente la Orden de Compra N°1000829042-04-16/3000367051 de 28 de junio de 2022, para la adquisición de "110 UNIFORMES MÉDICO DE TELA CON TECNOLOGÍA ANTIMICROBIANA, 35 UNIFORMES" por un monto de CINCO MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/5,510.00) e INHABILITA a la empresa LORRAINE DE MANNING / UNIFORMES AMÉRICA, S.A, para participar de los actos públicos de selección de contratista, por el período de tres (3) meses.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente Administrativo del Acto Público N°2022-1-10-0-04-CM-464682, contentivo de un (1) tomo el cual asciende a un total de ciento treinta y cinco (135) fojas útiles.

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

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 295-2022/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Código Civil de la República de Panamá, Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No. 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



JOSÉ ARANDA RÍOS

Magistrado Sustanciador



LUIS MARISCAL

Magistrado



MARTIN WILSON CHEN

Magistrado



MANUEL BECKFORD

Secretario General

