



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 055-2023

RECORRENTE: CALYPER CORPORATION, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 2023-1-10-0-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), que adjudicó el acto público de selección de contratista No.2023-1-10-0-07-CM-491357, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.073-2023- Pleno/TACP de 24 de abril de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **CALYPER CORPORATION, S.A.**, en contra del Cuadro de Cotizaciones 2023-1-10-0-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2023-1-10-0-07-CM-491357, proferido por el **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**.

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, declaratoria de desierto 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 13 de marzo de 2023, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, 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°2023-1-10-0-07-CM-491357, realizado el día 17 de marzo de 2023, hasta la 1:00 p.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde la 1:01 p.m., para el "**SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS**", con un precio de referencia de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00).

Que el día 23 de marzo de 2023, se publicó dentro del icono de "resolución de adjudicación", el Cuadro de Cotizaciones No. 2023-1-10-0-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, por el cual se adjudicó el acto público No. 2023-1-10-0-07-CM-491357, para el "**SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS**", (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 007 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 30 de marzo de 2023, la licenciada Emna Espinosa, abogada en ejercicio, en nombre y representación del proponente **CALYPER CORPORATION, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 2023-1-10-0-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), por el que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2023-1-10-0-07-CM-491357 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 008 al 018 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso, Fianza de Impugnación mediante Cheque Certificado N°000207 de 29 de marzo de 2023, expedido por BANCO GENERAL, a orden de TACP/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; por la suma de dos mil quinientos (B/.2,500.00) que representa el diez 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 027; diligencia de consignación que reposa a folio 026 del Expediente del Tribunal, respectivamente.



Que el día 31 de marzo de 2023, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación interpuesto por la Licenciada Emna Espinosa apoderada especial de CALYPER CORPORATION, S.A., en donde se deja constancia que se recibió a las 4:00 p.m. del día 30 de marzo de 2023.8 (Visible a folio 029 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", a fecha 31 de marzo de 2023, a las 10:00 a.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°039-2023/TACP de 31 de marzo de 2023, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada EMNA ESPINOSA quien representa a la empresa CALYPER CORPORATION, S.A., resolución que fue publicada el día 3 de abril de 2023, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, 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 034 a la 036 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "PanamaCompra", dentro del icono denominado "Resolución de Admisión TACP").

III. ALEGACIONES DE TERCERO:

Que el día 10 de abril de 2023, se recibió ante los estrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, escrito de alegaciones por parte de la Licenciada Nelly del Carmen Cumbreira, quien actúa como representante legal de la empresa SEDINC, S.A., documentación que se encuentra a folios 040 a la 045 del expediente jurídico, así como dentro del portal de compras gubernamentales a fecha 10-04-2023.

Que el día 12 de abril de 2023 a las 8:48, la entidad administrativa **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, publicó dentro del portal de compras el correspondiente informe de conducta mismo que se encuentra visible a folios 049 al 064.

IV. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No. 2023-1-10-0-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), dentro del procedimiento de selección de contratista No. 2023-1-10-0-07-CM-491357, por considerar que la propuesta de menor precio, es decir SEDINC, S.A., cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos, al considerar que la propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

(Visible en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro de “resolución de decisión”, publicado el día 23-03-2023, y a foja 007 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:



CAJA DE SEGURO SOCIAL
CUADRO DE COTIZACIONES

Cuadro de Cotizaciones No. 2023-1-10-0-07-CM-491357 del 23 de agosto de 2022

Por el cual se adjudica la Contratación Menor No. 2023-1-10-0-07-CM-491357, para SERVICIO DE RECOLECCION, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS DE LA POLICLINICA MIGUEL CARDENAS B, POLICLINICA SAN JUAN DE DIOS, ULAPS DE TONOSI, ULAPS DE GUARARE UBICADAS EN LA PROVINCIA DE LOS SANTOS El Licdo Eric Gutierrez, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

CONSIDERANDO:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el 13 del mes de marzo del año 2023 se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2023-1-10-0-07-CM-491357, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Que el día 17 de marzo de 2023, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

No.	Proponente	Oferta Económica
1	CALYPER CORPORATION	B/ 24950.00
2	SEDINC, SA	B/21500.00

Que conforme al procedimiento se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente SEDINC, S.A además de haber ofertado el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, [o estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], el Licdo Eric Gutierrez, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

RESUELVE:

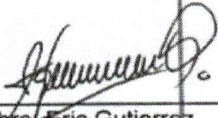
PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-1-10-0-07-CM-491357 al proponente SEDINC, S.A, por la suma de B/ 21500.00.

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: Advertir que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma: 
Nombre: Eric Gutierrez
Cargo: JEFE DE COMPRAS

V. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La licenciada Emna Espinosa, abogada en ejercicio, en su calidad de apoderada especial de la empresa **CALYPER CORPORATION, S.A.**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:



PRIMERO. Por medio del Cuadro de Cotizaciones No. 2023-1-10-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022, por el cual, se adjudica la contratación menor No. 2023-1-19-07-CM-491357, para el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, tóxicos, patológicos y hospitalarios de la Policlínica Miguel Cárdenas B., Policlínica San Juan De Dios, ULAPS Tonosí, ULAPS, Guararé, ubicadas en la provincia de Los Santos), a la empresa **SEDINC, S.A.**, por un monto de por un monto de B/. 21,500.00 y justificó esta decisión en una postura errada que dice: *Que conforme al procedimiento se verificó la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente SEDINC, S.A., además de haber ofertado el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos y, por lo tanto, su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.* Esto constituye un postura parcializada que atenta contra el debido proceso que recoge el artículo 32 de la constitución política y el principio de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que mandata el respeto a esta garantía constitucional en todas las actuaciones administrativas, dado que:

- Es observable que, la empresa **SEDINC, S.A.**, ofertó por menor, precio, esto es, por la suma de B/. 21,500.00, sin embargo, no cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos para esta contratación dado que, presentó un documento esencial para la contratación **vencido**. Nos referimos al permiso sanitario de operación que la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, otorga para avalar el ejercicio de las actividades propias del acto público,

esto es, para el **servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, tóxicos, patológicos y hospitalarios**. Signific que, a la luz del derecho panameño, la empresa **SEDINC, S.A.**, no está habilitada para prestar el servicio que se le adjudicó vía resolución para la contratación pública en referencia.

SEGUNDO. El pliego de cargos para la contratación menor No. 2023-1-10-07-CM-491357, en la sección de **otros requisitos**, solicitó: **Cumplir con los requisitos fiscales, ambientales, sanitarios y otros que ordenan y exigen la ley.** Sobre esto, indicamos que, la empresa **SEDINC, S.A.**, no cumple con el requerimiento de **requisitos sanitarios** que está representado con el permiso sanitario de operación que la ley exige para recolectar, transportar, tratar y disponer de forma final de desechos sólidos, tóxicos, patológicos y hospitalarios, por lo que, mal puede ser beneficiada con la contratación menor, siendo que, no cumple con el pliego de cargos para este fin.

TERCERO. Es importante señalar que, el pliego de cargos solicita atender aspectos sanitarios, como parte de los requisitos a presentar con la propuesta, sin embargo, la entidad contratante no valoró de manera objetiva los documentos presentados con las propuestas por parte de **SEDINC, S.A.**, y la empresa **CALYPER, S.A.**, puesto que, con claridad se observa que la empresa **SEDINC, S.A.**, presentó un documento que no se encuentra vencido y, no era **subsancable**, en tanto que, **CALYPER, S.A.**, ofertó por un monto de B/. 24,950.00; es decir, menor que el precio de referencia (B/. 25,000.00) cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos y, en consecuencia, es la empresa ganadora y debió ser beneficiaria con la adjudicación del acto público de selección de contratista No. 2023-1-10-07-CM-491357.

En atención a todo lo expuesto, solicita a este Tribunal la revocatoria de la adjudicación del acto público de selección de contratista N°2023-1-10-07-CM-491357, según Cuadro de Cotizaciones N°2023-1-10-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), para el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos



sólidos, tóxicos, patológicos y hospitalarios de Policlínica Miguel Cárdenas B., Policlínica San Juan De Dios, ULAPS Tonosí, ULAPS, Guararé, ubicadas en la provincia de Los Santos) a favor de la empresa, SEDINC, S.A., y en consecuencia, se adjudique a nuestra representada **CALYPER CORPORATION, S.A.**, por ser la proponente con el precio más bajo y cumplir con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos para esta contratación.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS):

Que el día 12 de abril de 2023, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, firmado por la Directora Nacional de Compras de la entidad. (Ver informe de conducta de folios 050 a la 064 del expediente del Tribunal) quien en principio realizó un recuento de la actividad procesal llevada a cabo por dicha entidad. En cuanto al fondo manifestó lo siguiente:

“

De manera errónea el recurrente señala que al adjudicar el Acto N° 2023-1-10-0-07-CM-491357 a la empresa SEDINC, S.A., el actuar de la CAJA DE SEGURO SOCIAL *“constituye un postura parcializada que atenta contra el debido proceso que recoge el artículo 32 de la constitución política y el principio de la Ley 38 de 31 de julio de 2000”*; ese concepto no puede estar más alejado de la realidad. Toda vez que se encuentra visible en el portal de PanamaCompra, la subcontratación que realizara la empresa SEDINC, S.A. con la empresa PUMPER, S.A. (quien mantiene vigente el permiso sanitario de operación para incineración requerido por esta institución de salud dentro de los requisitos exigidos en el pliego de cargos), siendo éste un acto de comercio legalmente permitido por nuestra legislación vigente. Estrategia empresarial que también ha sido utilizada por la empresa CALYPER, S.A., para este mismo acto de contratación; por lo que **mal** podría el recurrente pretender que esta institución vulnere el **PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDAD DE LOS PROPONENTES** consagrado en el Artículo 33 de la Ley 22 de 2006;

Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene como objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas...”

Posición compartida por el Tribunal de Alzada en la Resolución de Decisión N° 051-2023 Pleno/TACP de 17 de marzo de 2023, al señalar *“que las empresas que no mantienen la actividad para la cual se requiere un servicio, materializan su cumplimiento a través de una razón comercial contratada con anticipación con una empresa incineradora de los desechos (caso en particular) lo que forma parte de su giro en la actividad del objeto contractual producto de su emprendimiento y que se encuentra intrínsecamente vinculado a su oferta económica”*. Sabiamente continúa exponiendo el juzgador que *“en la actualidad no le podemos poner un límite a las funciones que las diferentes empresas desarrollan apoyándose en sus múltiples funciones para cumplir con el fin a perseguir (actos de comercio)”*.

Contrario a lo que asegura la empresa reclamante, la valoración realizada por esta entidad de salud del CONTRATO PRIVADO ENTRE LAS PARTES DE SUMINISTRO DE SERVICIOS DE TRATAMIENTO (INCINERACIÓN) Y DISPOSICIÓN FINAL DE DESECHOS PELIGROSOS Y PUNZOCORTANTES HOSPITALARIOS suscrito entre las empresas SEDINC, S.A. y PUMPER, S.A. (autenticado por la Notaría Pública Tercera del Circuito de Panamá), el cual se realizó con estricto apego a lo establecido por la Resolución N° 1010 de 6 de mayo de 2022, emitida por la Dirección General de Salud Pública que establece el Registro para las empresas que se dediquen al transporte de Desechos Peligrosos Hospitalarios procedentes de los Establecimientos de Salud, la cual en la parte resolutive señala que *“En el caso que la empresa solo se dedique al transporte de los desechos hospitalarios peligrosos, esta deberá presentar el contrato autenticado de servicios con un gestor que cuente con alguno de los sistemas de tratamiento de desechos hospitalarios peligrosos establecido en la legislación panameña...”*, documento que se encuentra disponible en el portal de PanamaCompra.



Con fundamento en lo establecido por el artículo 55, de la Ley 22 de 2006, el cotizador Harold Rivera solicita a la empresa SEDINC, S.A., aclaración respecto a la póliza de responsabilidad civil y la certificación de registro de vehículos transportadores de desechos emitida por el Ministerio de Salud.

“Artículo 55. Propuesta. 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.”

Por lo que una vez verificada la oferta en atención al menor precio, el Licenciado Eric Gutiérrez, Jefe de Compras, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas, determinó que el proponente SEDINC, S.A.; cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado. Razón por la que resuelve adjudicar el Acto Público N° 2023-1-10-0-07-CM-491357 a dicha empresa.

Se recibió nota fechada 10 de abril de 2023, suscrita por el Cotizador de Precios Harold Rivera donde indica que la empresa SEDINC, S.A., envió vía correo electrónico el día 20 de marzo de 2023 carta de compromiso con la Caja de Seguro Social, donde se comprometía a entregar la renovación de la Póliza de Responsabilidad Civil y la renovación de los permisos Sanitario para la actividad de recolección y transporte de desechos peligrosos. También adjunta correo electrónico de la empresa SEDINC, S.A. calendado 24 de marzo de 2023, donde dicha empresa adjunta copia de Resolución 0737 de 20 de marzo de 2023 emitida por la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud, mediante la

cual se le otorga Permiso Sanitario para la actividad de recolección y transporte de desechos sólidos peligrosos; así como también se encuentra adjunto la renovación de cuatro (4) certificaciones de Registro de Vehículos transportadores de Desechos Hospitalarios Peligrosos propiedad de dicha empresa, de acuerdo a las siguientes imágenes.

....
....

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, respaldado por la documentación Electrónica Publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, incluida la concerniente al Acto Administrativo que es sujeto del Recurso de Impugnación, la misma guarda relación con la Contratación Menor No. 2023-1-10-0-07-CM-491357, celebrado por el Departamento de Compras de la Coordinación Administrativa de Los Santos, el día 17 de marzo de 2023.


LICDA. ANA PATRICIA CUESTAS

Directora Nacional de Compras
Resolución de Delegación 310-2021-D.G., de 07 de mayo de 2021



VII. INFORME SECRETARIAL:

Producto de lo anterior, el 13 de abril del año en curso, se publicó por parte de la Secretaría General el correspondiente Informe de Tramite en donde se deja constancia la presentación de alegaciones de tercero, así como la presentación ante el portal de

compras gubernamentales del Informe de conducta expedido por parte de la entidad administrativa. (Visible a folio 067 del expediente del Tribunal)..



VIII. 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 antepone 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 la licenciada Emna Espinosa, en su calidad de Apoderada Especial de la empresa **CALYPER CORPORATION, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N° 2023-1-10-0-07-CM-491357, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, tanto de las indicadas en su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra"; 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, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022. 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, y de conformidad con lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas, 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, las aportadas por la recurrente, consistente en:



“ ...

1. Fianza del recurso de impugnación;
2. Certificado vigente de existencia y representación legal de CALYPER, S.A.
3. Copia de la cédula de identidad personal N°4-712-444, de Emna Espinosa, abogada en este caso.
4. Copia de la idoneidad 7221, de Emna Espinosa, abogada en ejercicio.
5. Que se tenga como prueba sin necesidad de reproducción las constancias electrónicas de la contratación menor N°2023-1-10-0-07-CM-491357, para el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, tóxicos, patológicos y hospitalarios de Policlínica Miguel Cárdenas B., Policlínica San Juan De Dios, ULAPS, Guararé, ubicadas en la provincia de Los Santos), a través del portal de PanamaCompra.
6. Que se tenga como prueba sin necesidad de reproducción el expediente físico del acto público de selección de contratista N°2023-1-10-0-07-CM-491357, para el servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, tóxicos, patológicos y hospitalarios, que descansan en la entidad convocante.

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admite como prueba, la copia simple del Certificado de Registro Público de la empresa **CALYPER, S.A.**, en cuanto a las pruebas aducidas consistentes en el expediente del acto público No.2023-1-10-0-07-CM-491357, porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantiene su respaldo en el expediente electrónico, de conformidad al contenido del artículo 140 de la Ley No. 38 de 2000.¹

Se niega como prueba la fianza de recurso de impugnación; copia de cédula del representante legal, copia de la cédula de la abogada e idoneidad, por ser un presupuesto para la admisión y no para la decisión del fondo del asunto.

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

¹ Numeral 31 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, que se refiere al derecho de proponer y practicar pruebas como una garantía al debido proceso.



C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para el **“SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS”**, 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/.25,000.00 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, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, 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, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

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 ha dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta como sus principales vulneraciones:

Su principal razonamiento es que la entidad adjudico la propuesta a una empresa es decir SEDINC, S.A., cuando esta no cumplía con la presentación del permiso sanitario, ya que se encuentra vencido.

Señala que presenta un permiso de operaciones sanitarias de la empresa PUMPER, S.A., siendo una empresa distinta a la proponente.

Indica que no existe una motivación de la relación contractual entre la empresa PUMPER, S.A., y SEDINC, S.A.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones No.2023-1-10-0-07-CM-491357 de 23 de agosto de 2022 (sic), expresó la razón por la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista bajo examen, siendo externado de la siguiente manera:

“....

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-1-10-0-07-CM-491357 al proponente SEDINC,S.A, por la suma de . B/ 21500.00.

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas“PanamaCompra”, para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: Advertir que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO:Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Firma:

Nombre: Eric Gutierrez
Cargo: JEFE DE COMPRAS

Una vez cumplidos los trámites establecidos para este proceso, el Tribunal se apresta a decidir la litis, tomando en consideración el conocimiento en virtud de la competencia de esta colegiatura en razón de la naturaleza de la causa y que estamos ante un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, por lo que debemos ajustarnos a lo legislado, teniendo en mente que tal proceso permite 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 la ley.

En este tipo de procedimiento, 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, el cual deberá contener la información originada en el acto.

No obstante, si la entidad determina que la oferta de menor precio no cumple a cabalidad con todos los requisitos y 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 oferta anterior, hasta emitir la adjudicación del acto o la declaratoria de desierto, según sea el caso y resguardando la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas en caso de existir circunstancias de prevalencia de conformidad a la legislación especial y su reglamentación.

En ese sentido, procederemos con el análisis de la propuesta, cual recae, como indicamos en **SEDINC, S.A.**, con un valor de veintiún mil quinientos Balboas con 00/100 (B/.21,500.00), no sin antes realizar una breve lectura del procedimiento legalmente establecido, con el fin principal de descartar o corroborar actos que vulneran el derecho subjetivo de los participantes o que puedan perjudicar a la entidad dentro del presente procedimiento de selección de contratista, que de ser así esto último, procederíamos a señalar las razones con las que se cuentan para anular el acto público, o por el contrario, seguir con la revisión del procedimiento, para decidir el fondo del negocio jurídico administrativo especial que ha llegado a nuestro conocimiento de conformidad a la competencia funcional que nos concede la ley aplicable cuando se trata de adquisiciones de bienes por parte del Estado, y que en esta ocasión, lo es para el **“SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS”**, para la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, promovida mediante recurso de impugnación de acuerdo a la competencia privativa por naturaleza del asunto, contra la resolución por la que se adjudicó el presente acto público de selección de contratista.

De manera que, al escrutar las cláusulas administrativas contenidas en el documento rector del acto público, vemos que la entidad estableció en el numeral 2 dentro de otros requisitos, al respecto **“CUMPLIR CON LOS REQUISITOS FISCALES, AMBIENTALES, SANITARIOS Y OTROS QUE ORDENAN Y EXIGEN LA LEY”**, si bien se estableció dentro del pliego de cargos este requisito, resultando muy genérico y a la vez poco tangible lo cual conlleva hacer susceptible a un razonamiento sumamente subjetivo, al no tenerse una certeza de lo que realmente la institución requiere, lo que generaría confusión al momento del análisis de los documentos a aportar con la propuesta, ya que debemos tener presente que, de conformidad a la disposición



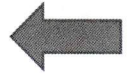
normativa, como Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2022 modificado mediante Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, en su artículo 94 que establece al respecto:

Artículo 94. Contrataciones menores que 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:

1. ...

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

7...



De la normativa supra citada, se desprende que se deberá evaluar los aspectos técnicos, pero al remitirnos a lo establecido con el pliego de condiciones se observa que estamos frente a la carencia de estos, ya que no indica de manera clara, precisa y mucho menos completa, transgrediendo así lo establecido por el artículo 2 numeral 36 que señala al respecto:

Artículo 2. Glosario. Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

....

...

36. Pliego de cargos. Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.
....

Mismo que a su vez se complementa con lo tipificado en el artículo 39 numeral 3, 6, que transcribimos a continuación:

“

Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

....

....

3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

....

....

6. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas



De manera que, al no establecer de forma clara y precisa los documentos que deben presentarse, tomando en cuenta la importancia de los mismos, entendemos entonces que existe una mala estructuración en la elaboración del pliego de cargos; al resultar muy amplio y poco concreto la exigencia que demarca el renglón en mención; en ese sentido, al no existir los detalles correspondientes, lo que deja palpado que dicha entidad no contaba con los parámetros debidamente establecidos, y trasladando la carga a quienes participarían del acto público de selección de contratista, cuando es la entidad como realizadora de los términos de referencia, la encargada de solicitar lo que se requiere para satisfacer una necesidad y no dejarlo prácticamente al libre arbitrio de los proponentes, por lo que, al tratarse de un tema de carácter sensitivo, una valoración inadecuada producto de la intangibilidad de los documentos a presentar, la institución pueda hacer una valoración inexacta y poco objetiva y sobre todo cuando el objeto contractual es sobre el **“SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS”**.

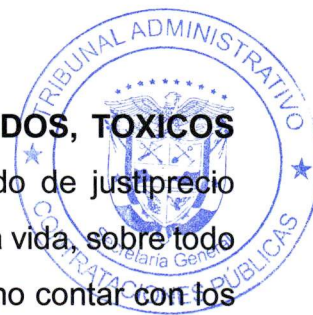
Es así como, no podemos escapar, y es precisamente el tema de seguridad social, quienes serán los responsables de que se cumpla con el **“SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS”**, sino también a los usuarios del sistema que diariamente asisten a revisiones médicas, así como el aseo completo de las instalaciones de la mano con las disposiciones nacionales de sanidad pública establecidas tanto por el MINISTERIO DE SALUD, como por entes encargados, a fin de salvaguardar la salud humana, más cuando, siendo la entidad la conocedora de todas las legislaciones que sobre la materia se refieren, debió requerirlo de forma directa y no abstractamente.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 3, protege a la persona, al indicar que todo individuo tiene derecho a la vida, libertad y a la seguridad de su persona, por lo que, al contar con una norma supranacional que debemos obedecer al momento de la toma de decisiones, sin menoscabar los derechos del que goza cada ciudadano; instrumento internacional, el cual debe ser considerado no solo como integrante del bloque de la constitucionalidad, sino también en base al principio de convencionalidad, debemos tenerlo presente en la toma de decisiones.

El objetivo de la entidad no podrá satisfacerse, porque al momento de realizar la valoración correspondiente, no podríamos concluir con certeza si los cumple o no, puesto que la cláusula administrativa del contrato resulta ser excesivamente amplia.

En temas de seguridad humana somos muy verticales, porque la vida se encuentra por encima de cualquier procedimiento; así como también los fondos públicos, de manera que un objeto de la importancia de la **“SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE,**

TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS", sin un método de justiprecio sería exponer e incluso atentar contra el bien mayor protegido, cual es la vida, sobre todo la salud humana a fin de evitar una propagación de enfermedades, al no contar con los parámetros establecidos por las leyes podría causar un daño irreversible a la ciudadanía.



Como señalamos, el punto No. 2 de los otros requisitos de los términos de referencia, resulta ineficaz al momento de su satisfacción, precisamente porque es difícil o imposible de cumplir al 100%, dado que la entidad no ha sabido indicar qué documentos son los que con precisión requiere, siendo ellos los expertos en materia de disposiciones jurídicas a aportar.

Resulta irrazonable que la entidad requiera una serie de condiciones en las condiciones generales, sin que exista una fórmula para verificarlo, sobre todo cuando se trata de elementos de salud humana. De manera que, al no existir mecanismo para corroborar la eficacia del objeto contractual, entonces la valoración resultara imposible; por consiguiente, ante la imposibilidad de externar nuestras apreciaciones de parte de un instrumento idóneo del cual apoyarnos, consideramos que lo jurídicamente aplicable es la declaratoria de nulidad, por las circunstancias antes vertidas. ¿Cómo podemos determinar la satisfacción de las especificaciones técnicas sino existe un medio incluido en el pliego de cargos que nos indique esos elementos válidos?

Como quiera que la interrogante ensayada no encuentra respuesta en los términos de referencia, y que es precisamente el punto medular del debate, no queda más que anular el procedimiento de selección de contratista traído para nuestra consideración, por deficiencias inexcusables en la elaboración del pliego de cargos.

Frente a este escenario, como autoridades garantes de los derechos reconocidos en nuestra Carta Fundamental y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, nos resta indicar que la aplicación del debido proceso no es un acto meramente potestativo, sino obligatorio, a fin de, por una parte, evitar indefensión y por la otra, respetar los lineamientos legales, constitucionales y convencionales ideados precisamente para mantener un orden jurídico al momento de tomar una decisión.

Así las cosas, estamos ante un acto cuyo contenido es imposible y por haberse celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido de acuerdo al contenido del artículo 166 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, tal como transcribimos a continuación:

“Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad 125Ley 22 de 27 de junio de 2006 que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se



hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.”

La ley especial nos refiere a que las reglas deben ser justas, objetivas, claras y completas; empero, en esta oportunidad no encontramos reglas justas por cuanto que, existe una incertidumbre para la valoración del objeto contractual; tampoco resulta clara, precisamente por no saber de qué forma se va a justipreciar las características a fin de concluir que la recolección, transporte, tratamiento y disposición final son las que van a suplir una necesidad imperante. No es objetiva, porque no sabemos a que acogernos para dar una decisión conforme a derecho y no es completa, precisamente porque se requiere de un medio probatorio para medir la efectividad.

Así, pues, no queda más remedio que declarar la nulidad absoluta del presente procedimiento de selección de contratista, celebrado para el **“SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS, TOXICOS PATOLOGICOS, PELIGROSOS Y HOSPITALARIOS”**.

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: ANULAR en todas sus partes, el acto público No.2023-1-10-0-07-CM-491357, convocado por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS SANTOS)**, de acuerdo a las fundamentaciones realizadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación aportada mediante Cheque Certificado N°000207 de 29 de marzo de 2023, expedido por BANCO GENERAL, a orden de TACP/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; por la suma de dos mil quinientos (B/.2,500.00) que representa el diez 10% del valor del precio de referencia de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico “PanamaCompra”, notificación que se

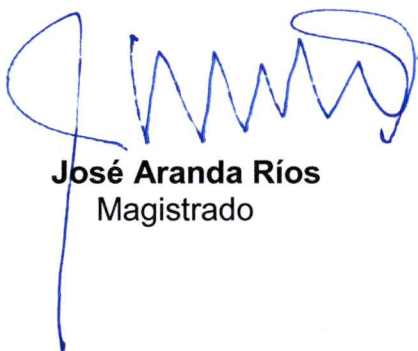
entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

CUARTO: 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.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 055-2023, 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,


José Aranda Ríos
Magistrado


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General



TACP

'23 APR-25 AM 10:54

RECIBIDO