



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 182-2022

APELANTE: JESÚS ANTONIO DELLA SERA CHÁVEZ
(ESTABLECIMIENTO COMERCIAL
PROFESSIONAL SERVICES JD).

ACTO APELADO: Resolución N°004-2022 de 15 de agosto de 2022, que resolvió administrativamente la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, expedida por la POLICLÍNICA DE DAVID - DR. GUSTAVO A. ROS de la CAJA DE SEGURO SOCIAL (CSS), con ocasión del acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-CM-459414, e inhabilitó al contratista por tres (3) meses.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

Resolución No.082-2023-Pleno/TACP de 11 de mayo de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en adelante Ley 22 de 2006, establece que este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES

El 13 de mayo de 2022, la policlínica de David, provincia de Chiriquí, Dr. Gustavo A. Ros de la Caja de Seguro Social (CSS, la policlínica o entidad contratante), convocó la Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-CM-459414, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*), para el "SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO DE LUNES A DOMINGOS Y DÍAS FERIADOS; PARA LAS PARTES INTERNAS Y EXTERNAS DE LA POLICLÍNICA DR. GUSTAVO A. ROS" (sic).

Así, la entidad adjudicó el acto público de marras a Jesús Antonio Della Sera Chávez (establecimiento comercial Professional Services JD), mediante el Cuadro de Cotizaciones N°10008357860 de 5 de julio de 2021 (sic).

Posteriormente, la policlínica expidió la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, a favor de Jesús Antonio Della Sera Chávez, por la suma de treinta y ocho mil balboas (B/.38,000.00), refrendada por la Contraloría General de la República (la Contraloría) el 15 de junio de 2022 y publicada en *PanamaCompra* en igual fecha.



A través de la nota N°ALCH-N-173-2022 de 1 de agosto de 2022, publicada el 2 de agosto de 2022, la entidad comunicó a la contratista su intención de resolver administrativamente la referida orden de compra, señalando las razones y concediendo el término de cinco (5) días hábiles para que la contratista presentara sus descargos y pruebas pertinentes.

Consecuentemente, el contratista presentó sus descargos el 9 de agosto de 2022, publicados en *PanamaCompra* el 16 de agosto de 2022. En igual fecha, la entidad publicó el acto administrativo por el cual resolvió administrativamente la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022 e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) meses.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Es la Resolución N°004-2022 de 15 de agosto de 2022, proferida por la policlínica Dr. Gustavo A. Ros de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, publicada el 16 de agosto de 2022 en *PanamaCompra*, mediante la cual resolvió administrativamente la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, expedida a favor de Jesús Antonio Della Sera Chávez, para el "SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO DE LUNES A DOMINGOS Y DÍAS FERIADOS; PARA LAS PARTES INTERNAS Y EXTERNAS DE LA POLICLÍNICA DR. GUSTAVO A. ROS" (sic), e inhabilitó al contratista por el término de tres (3) meses.



Resolución No. 004 2022 de 15 de Agosto de 2022

Por la cual se Resuelve Administrativamente la Orden de Compra No. **1000835786-04-04**, para la adquisición de "SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO PARA LAS PARTES INTERNAS Y EXTERNAS", en POLICLINICA DR. GUSTAVO A. ROS, Ciudad de David",

La Directora Administrativa de la Policlínica Dr. GUSTAVO A. ROS, de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, debidamente facultado mediante Resolución N° 611-2020 D.G. de 24 de julio de 2020, en ejercicio de sus facultades legales, y;

CONSIDERANDO:

La Directora Administrativa de la Policlínica Dr. GUSTAVO A. ROS, de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, suscribió con la Orden de Compra No. **1000835786-04-04**, para la adquisición de "SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO PARA LAS PARTES INTERNAS Y EXTERNAS", en POLICLINICA DR. GUSTAVO A. ROS, Ciudad de David", producto del Acto Público No. **2022-1-10-0-04-CM-459414**, por un monto de TREINTA Y OCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.38,000.00);

Que JESUS DELLA SERA CHAVEZ, el día el 14 de julio de 2022, recibió la Orden de Proceder a partir del 14 de julio de 2022 con un período de ejecución del primer servicio desde el 15 de julio de 2022 al 13 de agosto de 2022;

Que de acuerdo al análisis realizado consta que a través de Nota DA-PGAR-215-2022 de la Dirección Administrativa de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ross, se solicita el inicio de los trámites para resolver administrativamente fundamentado en el incumplimiento reportado por Servicios Domésticos de la Policlínica DR. GUSTAVO A. ROS, y se notifica a la administración que JESUS DELLA SERA CHAVEZ ha incumplido la orden de compra No. 1000835786-04-04 / 2022-1-10-0-04-CM-459414 según se plasma en Nota DSD(N) 072-2022; PGAR fechada 27 de julio de 2022 suscrita por la Jefa de Servicios Domésticos señala el incumplimiento del Pliego de Cargos y Orden de Compra donde contempla que el Proveedor debe presentar 8 personas o colaboradores solo



presento 7 trabajadores incumpliendo el punto número 8 de la Orden de Compra; los insumos no están conforme a lo solicitado incompletos; en cuanto a equipo y maquinaria, no trajo ningún equipo no presento ningún equipo de alta y baja velocidad, ni aspiradora de polvo, ni secador de humedad, entre otros incumpliendo el punto número 13 de la Orden de Compra; implementos de limpieza incompletos (lampazos y otros) incumpliendo el punto número 12 de la Orden de Compra; los químicos solicitados en el Pliego de Cargos incompletos (no presento amonio entre otros) incumpliendo el punto número 15.5 de la Orden de Compra; en cuanto a la documentación sobre la ejecución de los trabajos no fueron presentados (Cronograma de limpieza, ficha técnica, certificación de los productos, certificación del Ministerio de Salud, aviso de operaciones) incumpliendo el punto número 15.5 de la Orden de Compra.

Que ante tales circunstancias, la Directora Administrativa de la Policlínica **DR. GUSTAVO A. ROS** de la Caja de Seguro Social procede a notificar el día 02 de agosto de 2022 a **JESUS DELLA SERA CHAVEZ**, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la nota No.ALCH-N-173-2022, donde se comunica la intención de resolver administrativamente, la Orden de Compra No. 2022-1-10-0-04-CM-459414 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes;

Que al momento de emitir la presente Resolución, **JESUS DELLA SERA CHAVEZ**, no ha hecho uso de su derecho a réplica, en el sentido de presentar su oposición a la decisión de resolver administrativamente el Contrato/Orden de Compra No. 1000835786-04-04 / 2022-1-10-0-04-CM-459414, ni ha presentado las pruebas que considere pertinentes.

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, que señala lo siguiente:

"Artículo 136. Causales de Resolución Administrativa de Contrato. Como causales de resolución administrativa de contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas
2.";

Que con fundamento en el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, corresponde la imposición de la sanción de inhabilitación, la cual sea determinado en atención a la gravedad de la infracción, y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto del contrato, el cual asciende a la suma de **TREINTA Y OCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.38,000.00).**

La Policlínica **DR. GUSTAVO A. ROS** de la Caja de Seguro Social ha determinado que en este caso se dio el supuesto de la gravedad de la infracción, y los perjuicios causados, con base a las siguientes razones la falta de cumplimiento afecta la higienización en esta instalación de salud, afectando al personal de limpieza al cual le ha recaído la carga laboral, doblando turnos y trabajando horas extras a fin de mantener óptimas condiciones de aseo y salubridad.

Que en mérito de las consideraciones anteriores la Directora Administrativa de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros de la Caja de Seguro Social;

RESUELVE:

Primero: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No. 1000835786-04-04 / 2022-1-10-0-04-CM-459414, para la adquisición de **"SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO PARA LAS PARTES INTERNAS Y EXTERNAS"**, en **POLICLINICA DR. GUSTAVO A. ROS**, Ciudad de David", por un monto de **TREINTA Y OCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.38,000.00).**

Segundo: INHABILITAR al Proveedor **JESUS DELLA SERA CHAVEZ**, para participar de los actos públicos de selección de contratista, por el periodo de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en ejecución de la presente resolución.

Tercero: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

Cuarto: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140, y 142 del Texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.



NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,


Licda. RUBY LLANET GONZÁLEZ ACOSTA
Delegación Resolución N° 611-2020 D.G. de 24 de julio de 2020
Directora Administrativa Policlínica Dr. Gustavo A. Ros
C.S.S. – Chiriquí

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

El 24 de agosto de 2022, el licenciado Jasson Antonio Olmos Torres, apoderado especial de Jesús Antonio Della Sera Chávez (parte actora o apelante o contratista), interpuso recurso de apelación ante este Tribunal, en contra de la Resolución N°004-2022 de 15 de agosto de 2022, y en su escrito visible en *PanamaCompra*, así como de foja 011 a 014 del expediente jurídico, se opuso a los señalamientos en los que la entidad fundamentó su decisión de resolver administrativamente la orden de compra referida, alegando lo siguiente:

1. El contratista se vio imposibilitado de iniciar las labores oportunamente, es decir, el 19 de julio de 2022, debido a que la entidad le comunicó que no podía iniciar hasta que recibieran respuesta a consulta elevada a Asesoría Legal de la CSS, respecto a la notificación y al cómputo del término, en atención a que el 14 de julio de 2022, fue publicada la orden de compra.
2. El 25 de julio de 2022, el contratista recibió correo electrónico de la Directora Administrativa de la policlínica, informando que debía iniciar las labores el 26 de julio de 2022, sin embargo, al apersonarse en la fecha indicada, junto a los ocho (8) colaboradores, la Sub Administradora le manifestó que debía pagar multa de quince (15) días laborables, por el atraso en iniciar la ejecución del servicio, o de lo contrario no podría iniciar las labores. Ante dicha situación, solicitó la instrucción por escrito, sin embargo, no se le suministró lo requerido y se retiró de la entidad.
3. Pese a lo anterior, al día siguiente, el 27 de julio de 2022, nuevamente el contratista acudió a la entidad para el inicio de las labores, con siete (7) colaboradores, toda vez que en la jornada diurna la orden de compra establece que deben ser seis (6) trabajadores y para la jornada nocturna dos (2) trabajadores, es decir, no era necesario que los ocho (8) colaboradores estuvieran presentes a las 7:00 a.m., aun así el octavo colaborador se apersonó a las 10:00 a.m.
4. Salud Ocupacional de la entidad, realizó revisión arrojando como resultado que, en el momento, el contratista no tenía todos los insumos solicitados, así como tampoco las máquinas para pulir los pisos; al respecto, la orden de compra no establece un término para la entrega de la totalidad de los insumos, así como tampoco que se debían entregar todos los insumos y maquinaria al inicio de la prestación del servicio, aunado a que por tratarse de un servicio prolongado, la empresa debe llevar insumos y materiales en más de una ocasión.
5. Para el 27 de julio de 2022, fecha en que se realizó la revisión por parte de la entidad, la provincia de Chiriquí atravesada por movimientos sociales, tales como cierres de avenidas, huelgas y paro de labores que dificultaban la movilidad de personas, alimentos, combustibles, medicamentos, químicos y demás productos, desde, hacia e incluso dentro de la misma provincia; dicho



en otras palabras, la situación descrita se configura como una causal de fuerza mayor o caso fortuito, al tenor del artículo 34-D del Código Civil, en concordancia con los artículos 102 y 138 de la Ley 22 de 2006, por ello los servidores públicos de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, de oficio, debieron otorgar una prórroga para el inicio de las labores.

6. Contrario a lo indicado por la entidad, el contratista ha mostrado su interés y disposición en iniciar la prestación del servicio de limpieza y ha sido, precisamente, la entidad quien se ha encargado de impedir que inicie las labores para las cuales fue contratado.
7. Por todo lo expuesto, la representación del actor solicitó a este Tribunal dejar sin efecto el acto administrativo apelado, en especial respecto a la inhabilitación, y permitirle empezar con las labores.

IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Mediante la nota N°DENL-ALCH-N-214-2022 de 26 de agosto de 2022, de la Dirección Nacional de Compras de la CSS, fue remitido el expediente administrativo original (f. 045 del expediente jurídico), contentivo de las actuaciones surgidas con ocasión de la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, por el monto total de treinta y ocho mil balboas (B/.38,000.00).

V. PRUEBAS

Por medio de la Resolución de Pruebas N°069-2022-TACP de 23 de septiembre de 2022, publicada en *PanamaCompra* el 26 de septiembre de 2022, este Tribunal en Sala Unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y aducidas por la parte actora.

De igual forma, se solicitaron informes a las partes, los cuales fueron remitidos dentro del término establecido, a través de la referida resolución, y publicados en *PanamaCompra*, así como incorporados al expediente jurídico de fojas 067 a 077 y de foja 083 a 0121 (incluyendo adjuntos). Dichos informes, contentivos de las respuestas a las interrogantes planteadas por el Magistrado Sustanciador, a través de la Resolución de Pruebas, fueron incorporados de manera integral en la Medida Previa dictada por el Pleno de este Tribunal.

VI. MEDIDA PREVIA

Analizados los cargos de la entidad, en contraste con los argumentos del contratista, así como el pliego de cargos y la orden de compras supra citada, mediante la Resolución de Medida Previa N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022, publicada en *PanamaCompra* el 15 de diciembre de 2022, el Tribunal resolvió, entre otras: (i) conceder el término de hasta cinco (5) días hábiles, para que la entidad publicara la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, con indicación expresa de la fecha en que el contratista debía iniciar la prestación del servicio; (ii) advertir al contratista que publicada y notificada la orden de compra, debía presentarse a la entidad cumpliendo con las condiciones establecidas en el pliego de cargos y la orden de compra, para iniciar la prestación del servicio; (iii) solicitar informe a la entidad, en el que comunicara lo relacionado al inicio de la prestación del servicio.



Lo anterior, en atención a que en las constancias procesales visibles en *PanamaCompra*, así como en el expediente administrativo, se observó que aun cuando el contratista no inició la prestación del servicio de limpieza y desinfección de la policlínica, los informes requeridos por este Tribunal, a través de la Resolución N°069-2022-TACP de 23 de septiembre de 2022 (Pruebas), daban cuenta que la entidad mantenía la necesidad, pese a negarse a recibir el servicio por parte de Jesús Della Sera, y el contratista, según manifestó, estaba en condiciones de brindar el servicio, contaba con todos los suministros, maquinarias, personal y demás enseres necesarios para cumplir, cabalmente, la orden de compra de marras.

En ese sentido, el 19 de diciembre de 2022, la entidad publicó la nota N°DA-PGAR-365-2022 de igual fecha, con la orden de proceder, que en lo medular señala lo siguiente:

“ ...
Conforme lo establecido en la cláusula TERMINOS DE ENTREGA dentro del contrato/orden de compra, **Jesús Della Sera Chávez** se obliga formalmente a iniciar y concluir el objeto de la presente contratación dentro del término de 30 DIAS CALENDARIO, contados a partir de la fecha de publicación de la presente orden de proceder.

La vigencia del contrato ha sido pactada en 120 DIAS CALENDARIO, los cuales consisten en 30 días de ejecución del primer servicio desde el 23/12/2022 al 21/01/2023.

— SE SEGURO —

“ ...

Así también, el 19 de diciembre de 2022, la entidad publicó la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, con indicación de la fecha de inicio y culminación del primer servicio, a saber: inicio 23 de diciembre de 2022 y finalización 21 de enero de 2022, en congruencia con lo contenido en la orden de proceder arriba citada.

Posteriormente, el 23 de diciembre de 2022, la entidad publicó la nota suscrita por Jesús Della Sera, el contratista, fechada y recibida en la Dirección Administrativa de la entidad el 19 de diciembre de 2022, del contenido siguiente:

“ ...
Mediante la presente que yo, **JESUS ANTONIO DELLA SERA** con cédula de identidad personal **No. 8-871-84** representante legal de la empresa **PROFESSIONAL SERVICES JD**, Solicito el comprobante de orden modificando las fechas de término de entrega y vencimiento de la orden de compra No 1000835786-04-04/3000365781 para el servicio de extermalización de limpieza y desinfección en toda la policlínica Gustavo A Ross, para poder dar inicio al servicio, Como lo estipula el texto unico ley 22 modificado por la ley 61 y el decreto 439 del 10 de sept. De 2020, que la reglamenta, ya que la orden de compra **No 1000835786-04-04/3000365781 se encuentra con fechas extemporáneas a el día de hoy.**

Solicitanos que está nota sea subida al sistema panama compra.

“ ...

En igual fecha la entidad publicó el documento denominado *Acta N°004-2022*, suscrita por la Directora Administrativa, la Jefa de Servicios Domésticos, Oficinista III y Secretaria III, personal adscrito a la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, en la que reiteró el contenido de la nota presentada por el contratista (arriba citada).

Seguidamente, el 27 de diciembre de 2022 la entidad publicó el *Informe Secretarial*, fechado en igual fecha, del contenido siguiente:



“ ...

La suscrita Directora Administrativa de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, deja constancia en el expediente que, en reunión informativa virtual realizada el día 23 de diciembre del presente año, a la 1:00 p.m. con la participación del Secretario General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas Manuel Beckford, el proveedor Jesús Della Sera y su apoderado legal Jasson Olmos, Téc. Ing. Sara Mendoza jefa del servicio peticionario, Edgar Rueda abogado de la Caja de Seguro social y mi persona, se acordó realizar reunión presencial hoy martes 27 de diciembre a las 8:30am, a fin de coordinar el inicio del servicio externo de aseo, el cual nos urge, siendo nosotros una entidad de salud y así poder garantizar las medidas de bioseguridad para nuestros usuarios internos y externos, toda vez que allí se le explicó al proveedor que la Orden de Compra ya estaba refrendada por la Contraloría General de la República, lo que garantiza los pagos correspondientes.

Siendo las 11:00 a.m. se procede a cerrar el tiempo de espera para la citada reunión, (2 1/2 y media horas), no se recibió llamada ni nada que justifique la ausencia del representante legal Jesús Della Sera, ni de su apoderado legal.

“ ...”

En tanto, el 30 de diciembre de 2022, la entidad publicó el siguiente informe secretarial:

“ ...

David, 29 de diciembre de 2022.

Dando seguimiento a la Resolución No.047-2022 del TACP, fechada 14 de diciembre de 2022, (Medida Previa), la suscrita Directora Administrativa de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, deja constancia en el expediente que siendo la 1:52 p.m., del día 28 de diciembre del año en curso, se presentó a nuestro despacho, el proveedor Jesús Della Sera, quien mantuvo su postura de exigir el Comprobante de Orden con actualización de fechas, para el nuevo inicio de labores, el cual no podemos generar en estos momentos por encontrarnos en período de cierre fiscal.

Además manifestó que no cuenta con el personal que inicialmente se evaluó, por lo que requiere se evalúe por tercera vez la documentación del otro personal que ejecutará las labores, lo cual solicitamos presentara por escrito.

Nuestra **necesidad urgente del servicio de limpieza y desinfección**, se mantendrá hasta la puesta en ejecución del presupuesto 2023.

Una vez emitido el Comprobante de Orden, se notificará en el portal de PanamaCompras. De igual forma el proveedor deberá presentar los documentos originales (requisitos contenidos del pliego de cargos) del personal nuevo a evaluar, una vez ejecutado el término de notificación del citado documento.

“ ...”

Así las cosas, el 10 de enero de 2023, la entidad publicó en *PanamaCompra*, nota de igual fecha, por la cual el contratista sometió a evaluación la documentación del personal, para la prestación del servicio objeto de la orden de compra de marras.

Luego, el 9 de febrero de 2023 la entidad publicó en *PanamaCompra*, la Nota N°DA-PGAR-037-2023 de igual fecha, con el siguiente contenido:

Señor (a)
Jesús Della Sera Chávez
Representante legal
DAVID-CHIRIQUI

Estimado/a señor(a):

En atención a lo establecido en la Orden de Compra/Contrato No. 1000835786-04-04/3000392625 para el SERVICIO DE EXTERNALIZACIÓN DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN en toda la Pol. Dr. Gustavo Adolfo Ros, debidamente refrendado el día 15 de junio de 2022, por el monto de B/. 38,000.00 procedemos hacerle entrega de la Orden de Proceder.



Conforme lo establecido en la cláusula TERMINOS DE ENTREGA dentro del contrato/orden de compra, **Jesús Della Sera Chávez** se obliga formalmente a iniciar y concluir el objeto de la presente contratación dentro del término de 30 DIAS CALENDARIO, contados a partir de la fecha de publicación de la presente orden de proceder.

La vigencia del contrato ha sido pactada en 120 DIAS CALENDARIO, los cuales consisten en 30 días de ejecución del primer servicio desde el 14/02/2023 al 15/03/2023

Atentamente,


Nombre: LICDA. RUBY GONZÁLEZ
Cargo: DIRECTORA ADMINISTRATIVA

Fundamento Legal: Artículo 93 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 188 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Así también, el 9 de febrero de 2023, la entidad publicó el documento denominado Comprobante de Orden. Veamos:



12988637

CAJA DE SEGURO SOCIAL
COMPROBANTE DE ORDEN
POLICLINICA DE DAVID (GUSTAVO A. ROSS)

FECHA C/O	07-02-2023	NO. C/O	COMP-25-(21604)
NUM O/C	1000835786-04-04 (3000365781)	VALOR O/C	B/. 38,000.00
FECHA O/C	14-06-2022	DISMINUIR	B/. 0.00
TIPO DE COMPRA	CONTRATACION MENOR	AUMENTAR	B/. 0.00
PROVEEDOR	JESUS DELLA SERA CHAVEZ	ANULAR	B/. 0.00
R.U.C. No.	8-871-84 DV 86	LIQUIDAR	B/. 38,000.00

PARTIDA PRESUPUESTAL	FINANCIERA (%)	IMPORTE (B/.)
1-10-0-2-001-04-04-165	87.0000 %	B/. 33,060.00
1-10-0-4-001-04-04-165	13.0000 %	B/. 4,940.00

CODIGO: 3000304 DESCRIPCION:

SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCION MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO DE LUNES A DOMINGOS Y ...

SE MODIFICA LA REFERIDA ORDEN DE COMPRA PARA EL PERIODO 2022 AL 2023 SEGUN MEMORANDO ADJUNTO DNF-DP-M-001-2023 Y A SOLICITUD DEL PETICIONARIO EN NOTA CON V° B° DE LA ADMINISTRACION CON FECHA DEL 29 DE DICIEMBRE 2022 PARA HONRAR COMPROMISO. LOS 4 PERIODOS CONTEMPLADOS EN LA ORDEN DE COMPRA SERAN ESTABLECIDOS MEDIANTE LAS ORDENES DE PROCEDER UNA VEZ SE RECIBAN EN EL DEPARTAMENTO Y SE PROCEDERA A FECHAR LOS TERMINOS DE ENTREGA Y FECHA DE VENCIMIENTO.

SAP NUEVO: 3000392625 07-02-2023

1-10-0-2-001-04-04-165 87% 33,060.00

1-10-0-4-001-04-04-165 13% 4,940.00

TOTAL: 38,000.00

LAS DEMAS CONDICIONES NO VARIAN.



Contratada por:
GLADYS BRUGUETE

DRA. TANIA SMITH



Pol. Dr. Gustavo A. Ros

CAJA DE SEGURO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO
Pol. Dr. Gustavo A. Ros

09 FEB 2023

REFRENDO
CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA U. OFICINA DE
FISCALIZACION

08 FEB 2023



ADMINISTRADORA
OFICINARIO AUTORIZADO

Firma y Fecha de Retiro
del Proveedor

3000392625

CAJA DE SEGURO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO
POL. DR. GUSTAVO A. ROS

08 FEB 2023

LICDA. DAYNE B. LIZENDRO
ANALISTA DE PRESUPUESTO

Contraloría General de la República
Dirección Nacional de Fiscalización General

09 FEB 2023

JOSE A. BRITIA
Fiscalizador

T. 2938615



Posteriormente, el 14 de febrero de 2023, la entidad nuevamente publicó el Comprobante de Orden, esta vez, firmada por Jesús Antonio Della Sera (contratista).

VII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

Expresados los antecedentes del proceso y en atención a las constancias procesales correspondientes al recurso de apelación impetrado, este Tribunal entra en el análisis con base en las consideraciones que exponemos a continuación.

A. Criterios de interpretación

1. Criterios constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables al perfeccionamiento, ejecución y terminación de los contratos administrativos se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales destacan los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial”.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

2. Criterios legales

De acuerdo con lo establecido en la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

B. Resolución administrativa del contrato

Expresados los antecedentes del proceso y en atención a las constancias procesales correspondientes al recurso de apelación impetrado, este Tribunal entra en el análisis con base en las consideraciones que exponemos a continuación.

El artículo 160 de la Ley 22 de 2006, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de



un contrato, advirtiéndole que el mismo debe anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido.

“Artículo 160. Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en el efecto suspensivo”.

Por su parte, el artículo 136 de la misma excerta legal, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

“Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.
3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista.
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato”. (El subrayado es nuestro).

A su vez el artículo 138 de la Ley de Contrataciones Públicas, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

“Artículo 138. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de veinte días hábiles, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

Para los efectos técnicos y legales, se harán extensivas y propias las cláusulas del contrato principal dentro del contrato de la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y



obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.

Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de treinta días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado.

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 140, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará la fianza de cumplimiento consignada, previo cumplimiento de las formalidades de rigor.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de incumplimiento total en contrataciones menores, la entidad podrá convocar a otro acto público o adjudicar al proponente que haya llegado en segundo lugar, según sea más beneficioso para los intereses públicos, sin perjuicio de las sanciones aplicables. Esta materia será desarrollada en el reglamento". (El subrayado es nuestro).

Mientras que en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, se dispone el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

"Artículo 139. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.
No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000". (Lo subrayado es del Tribunal).

Revisado el procedimiento llevado a cabo por la entidad, en contraste con la normativa legal antes citada, este Tribunal constató que la misma cumplió el debido proceso para resolución administrativa de la orden de compra que trata el recurso de apelación en estudio.

C. Incumplimiento de las cláusulas pactadas



Tal como se pudo apreciar en el acto administrativo apelado, citado de foja 10 a 12 de la presente resolución, la entidad fundamentó su decisión de resolver administrativamente la orden de compra de marras en el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

Veamos la Orden de Compra N°100835786-04-04 de 14 de junio de 2022, resuelta administrativamente, tener presente que el subrayado en nuestro:

CAJA DE SEGURO SOCIAL

ORDEN DE COMPRA / POLICLINICA DE DAVID (GUSTAVO A. ROSS)

FECHA 14-06-2022

SOLIC. PEDIDO / NO. (SAP) 12024060

1000835786-04-04 / 3000365781

TIPO DE COMPRA CONTRATACION MENOR

FORMA DE PAGO CREDITO

DEPARTAMENTO SERVICIO DOMESTICOS **/SECCION: SERVICIOS DOMESTICOS

PANAMACOMPRA 2022-1-10-0-04-CM-459414

PROVEEDOR	JESUS DELLA SERA CHAVEZ	RUC/DV	8 871-84 DV 80
DIRECCION	URBANIZACION LA FORESTA CALLE PRIMERA ETAPA CASA 45	TELEFONO	721-804216274-1102/6250-55301

CODIGO(S)	CANTIDAD	P. UNITARIO	IMPORTE
3000204	4.00	9500 000000	B/ 38 000 00

DESCRIPCION SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCION MANO DE OBRA Y TODO LO NECESARIO DE LUNES A DOMINGOS Y DIAS FERIADOS, PARA LAS PARTES INTERNAS Y EXTERNAS DE LA POLICLINICA DR. GUSTAVO A. ROS, POR UN PERIODO DE CUATRO (4) MESES A PARTIR DE LA ORDEN DE PROCEDER, DESPUES DE REFRENCADA LA ORDEN DE COMPRA, LAS CUALES ESTAN DISTRIBUIDAS ENTRE LAS SIGUIENTES AREAS

... SE SOLICITAN 8 PERSONA, ESTE SERVICIO PODRA SER ROTATIVO EN CUALQUIERA LUGAR DE LA POLICLINICA DR. GUSTAVO A. ROS POR UN PERIODO DE CUATRO (4) MESES A PARTIR DE QUE SE REALICE EL ACTO PUBLICO, CONDICION DE PAGO: CREDITO PARAMETROS DE SELECCION SUJETO A EVALUACION.

... El Proponente debe:

Enviar el Servicio de Lunes a domingo incluyendo los dias feriados y libres nacionales en los siguientes horarios:

7:00 a.m. a 3:00 p.m. (6 unidades)

3:00 p.m. a 11:00 p.m. (2 unidades)

... Limpiar y desinfectar fuentes de agua, sanitarios, lavamanos, urinarios, paredes, espejos y pisos de los sanitarios, con desinfectante a base de AMONIO CUATERNARIO de QUINTA GENERACION con Registro EPA, O Hipoclorito de Sodio al 5.25% o Cloro Organico de acuerdo al area donde se pueda utilizar. De estricto cumplimiento (no se aceptara otros productos) (diano las veces necesarias)

... Realizar o llevara a cabo trabajos de restauración de pisos usando maquina rotativa con cepillo para fregar y removedor cada 2 meses previa coordinación con CCSS

... 11. EL PROPONENTE DEBERA PROVEER SU PERSONAL DE CONFIANZA IMPLEMENTOS DE LIMPIEZA TALES COMO:

PRODUCTOS E INSUMOS ANEXO

Productos alcalinos en liquido o crema para la limpieza de los lavamanos y sanitarios, deben utilizar productos a base de amonio cuaternario.

Jabon

Detergente o solución alcalina para las paredes en general cerámica o baldosas

Bolsa de basuras negras o transparentes

Hipoclorito de sodio 5.25%

Toalla de micro fibra desechables

Guaantes hipo alergénicos desechables

Botas de hule para lavado de acopio de desechos comunes y peligrosos

... 12. IMPLEMENTOS DE ASEO Y LIMPIEZA ANEXO

Carros para trapeadores

Escobas

Recogedores

Cepillos con Mango Largo

Trapeadores

Lampazos

Escobilla o rastrillo para jardineria

Manguera

Escaleras

Indicadores de piso (mojado)

Carros plasticos para transportar basura

Contraloría General de la República
Dirección de Fiscalización General

14 JUN 2023

MARITZA E. ORTIZ

Fiscalizadora



13-MAQUINARIAS, ANEXO

El Proponente deberá disponer de los equipos y maquinarias necesarias cuando se le soliciten para la prestación del servicio contratado y de acuerdo con los diferentes tipos de pisos materiales a realizar. Estos equipos, deberán ser asignados en exclusividad al servicio a desarrollar.

- Maquina de baja velocidad (lavado de piso)
- Maquina de alta velocidad (para pulir)
- Aspiradora para polvo
- Secadora de humedad

REQUISITOS OBLIGATORIOS A CUMPLIR.

5. Lista de los productos químicos a utilizar, con sus respectivas hojas de seguridad. Todo el Equipo descrito será revisado e inspeccionado el primer día en que empiece a regir la contratación.

Plan de Trabajo.
Metodología para utilizar.
Presentar ficha técnica de los productos.
Presentar Cronograma de Limpiezas.
Permiso de Operación del MINSA vigente.

TERMINO DE ENTREGA (T.E)								
NO. ENTREGA	DÍAS	CLASE T.E	CANTIDAD	IMPORTE	PRESENTACION	VENCIMIENTO DEL PRODUCTO (EN MESES)	LUGAR DE ENTREGA	OBSERVACION
1	120	CALENDARIO	4.00	B/ 38,000.00	NO APLICA	NO APLICA	CHIRIQUI - POL. GUSTAVO A. ROSS - DEPTO. UNIDAD EJECUTORA	Consumo mensual cuando siga la orden de proceder.

Artículo 188, del **DECRETO EJECUTIVO No. 439 del 10 de septiembre de 2020**, que reglamenta la Ley 22 de 2006. Ordenado por la Ley 153 de 2020. **EFFECTOS DE LOS CONTRATOS U ORDENES DE COMPRA:**

Los contratos u órdenes de compra surtirán sus efectos transcurridos dos días hábiles después de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" o a partir de la publicación de la orden de proceder al contratista, salvo que esta indique una fecha posterior.

1- 15-07-2022	13-08-2022	13-11-2022
FECHA DE PUBLICACION DE LA O/C	FECHA DE TERMINO DE ENTREGA	FECHA DE VENCIMIENTO DE LA O/C
ART. 188 DEL DECRETO EJECUTIVO 439 DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020: EFECTOS DE LOS CONTRATOS U ORDEN DE COMPRA. LOS CONTRATOS U ORDENES DE COMPRA SURTIRÁN SUS EFECTOS TRANSCURRIDOS EL TERMINO DE (2) DÍAS HÁBILES, DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PANAMACOMPRAS O A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA ORDEN DE PROCEDER AL CONTRATISTA, SALVO QUE ESTA INDIQUE UNA FECHA POSTERIOR.		
Observación: La entrega del objeto contratado deberá efectuarse hasta la fecha establecida en el "TERMINO DE ENTREGA". Vencida la misma, esta unidad ejecutora procederá a iniciar el procedimiento de Resolución Administrativa por incumplimiento en la fecha de entrega pactada.		
 RUBY JANET GONZÁLEZ ACOSTA Administradora RESOLUCION 611-2020 D.G	 Lic. DAMARIS ARCEJA Jefe de Compras RESOLUCION N° 117-2017-D.G	 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA U OFICINA DE FISCALIZACION
 GUADALUPE RUIZ CONTADOR(A) RESOLUCION N° 692-2019-D.G	 Josselyn Sora 8-871-84 14-7-2022 FIRMA DEL PROVEEDOR	 CAJA DE COMPENSACION SOCIAL DEPTO. DE PRESUPUESTO POL. Dr. Gustavo A. Ross PRESUPUESTO

En el expediente electrónico del acto público, fue publicado el 13 de mayo de 2022, es decir, durante la etapa de selección del contratista, el documento denominado "DOCUMENTOS SOLICITADOS", en cuya página 2 se señaló lo siguiente:

ANEXO N°3
OBLIGACIONES CONTRACTUALES

14- El contratista está obligado a realizar el trabajo con el personal presentado en su propuesta de requerir un cambio por causas fortuita deberá hacerlo de conocimiento a la Administración de Policlínica Dr. Gustavo A. Ross e incluir los documentos originales para que sean evaluados por la Comisión idónea.



Por otro lado, en *PanamaCompra* se observó publicación, el 13 de mayo de 2022, del documento denominado "ESPECIFICACIONES TECNICAS", en la cual destaca lo siguiente:

" ...

El servicio de aseo y limpieza se presentará con ocho (8) operarios y laborará jornadas de 8 horas laborables cada uno por turno, que se destinarán en los lugares y horarios indicados en este documento, en coordinación con la respectiva Administración.

"

Este servicio incluye barrer trapear con detergentes líquidos que correspondan a la superficie del piso y con equipo profesional completo por piso en áreas comunes, pasillos, oficinas, vestíbulos y otras áreas de trabajo (diario).

"

Limpiar y desinfectar fuentes de agua, sanitarios, lavamanos, urinales paredes, espejos y pisos de los sanitarios, con desinfectante a base de AMONIO CUATERNARIO de QUINTA GENERACION con Registro EPA. O Hipoclorito de Sodio al 5.25% o Cloro Orgánico de acuerdo al área donde se pueda utilizar, De estricto cumplimiento (no se aceptará otros productos).

"

El Proponente debe: Brindar el Servicio de Lunes a domingo incluyendo los días feriados y libres nacionales en los siguientes horarios. 7:00 a.m. a 3:00 p.m. (6 unidades) 3:00 p.m. a 11:00.p.m (2 unidades).

"

11. EL PROPONENTE DEBERA PROVEER SU PERSONAL DE CONFIANZA IMPLEMENTOS DE LIMPIEZA TALES COMO: PRODUCTOS E INSUMOS ANEXO ☐ Productos alcalinos en líquido o crema para la limpieza de los lavamanos y sanitarios, deben utilizar productos a base de amonio cuaternario. ☐ Jabón ☐ Detergente o solución alcalina para las paredes en general cerámica o baldosas ☐ Bolsa de basuras negras o transparentes. ☐ Hipoclorito de sodio 5.25% ☐ Toalla de micro fibra desechables ☐ Guantes hipo alérgicos-desechables ☐ Guantes hipo alérgicos desechos ☐ Botas de hule para lavado de acopio de desechos comunes y peligrosos.

"

12. IMPLEMENTOS DE ASEO Y LIMPIEZA. ANEXO ☐ Carros para trapeadores ☐ Lampazos ☐ Escobilla o rastrillo para jardinería ☐ Manguera ☐ Escaleras ☐ Indicadores de piso (mojado) ☐ Carros plásticos para transportar basura **13-MAQUINARIAS. ANEXO** El Proponente deberá disponer de los equipos y maquinarias necesarias cuando se le soliciten para la prestación del servicio contratado y de acuerdo con los diferentes tipos de pisos materiales, servicios, etc. a realizar. Estos equipos, deberán ser asignados en exclusividad al servicio a desarrollar. • Maquina de baja velocidad (lavado de piso) • Maquina de alta velocidad (para pulir) • Aspiradora para polvo • Secadora de humedad

"

15-OTRAS CONDICIONES:

"

5. Lista de los productos químicos a utilizar, con sus respectivas hojas de seguridad. Todo el Equipo descrito será revisado e inspeccionado el primer día en que empiece a regir la contratación. ☐ Plan de trabajo. ☐ Metodología para utilizar. ☐ Presentar ficha técnica de los productos ☐ Preseentar Cronograma de Limpiezas. ☐ Permiso de Operación del MINSA vigente". (El subrayado es nuestro).

Se evidencia que el pliego de cargos y la orden de compra son congruentes en su contenido obligatorio.

Como hemos referido, la entidad fundamentó la resolución administrativa de la orden de compra (contrato), en incumplimientos del contratista, según la nota N°DA-PGAR-215-2022 de la Dirección Administrativa de la policlínica. Veamos la misma, los destaques en líneas rojas son del Tribunal:

Caja de Seguro Social



Apartado 18-16-06808
Panamá 5, Panamá

DA-PGAR- 215-2022
DIRECCION ADMINISTRATIVA



David, 27 de julio de 2022.

Licenciado
Edgar Ariel Rueda Flores
Abogado III
Coord. Prov. de Asesoría Legal
C.S.S. – Chiriquí

[Handwritten signature]
29/7/22

Licenciado Rueda:

Remitimos expediente original, de la orden de compra No. 1000835786-04-04 / 3000365781, para la adquisición del Servicio de Aseo para la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, por un período de cuatro (4) meses, por un valor de B/. 38,000.00, adjudicado al proveedor: Profesionales de Servicios Jesús Della Sera, por lo que solicitamos que se dé inicio a la fase resolutive contra la citada empresa por incumplimiento del contrato en los requisitos solicitados según orden de compra; los cuales fueron revisados por los funcionarios que dan fé del cumplimiento de lo solicitado en el pliego de cargos, encontrando las siguientes inconsistencias:

- 1- En el pliego de cargo se solicitó ocho (8) unidades y sólo se presentó con siete (7) unidades; falta una (1) unidad.
- 2- Los insumos no están conforme a los solicitado en el Pliego de Cargo; incompletos
- 3- El Equipo o maquinaria; no trajo ningún equipo
- 4- Implementos de limpiezas; Incompletos
- 5- Los químicos solicitados en el Pliego de Cargos; incompletos
- 6- Documentación sobre la ejecución de los trabajos como: Cronograma de Limpieza; ficha técnica, certificación de los productos; Certificación del MINSA; etc. No los trajo.

Se adjunta nota DSD (N) 072-2022-PGAR, del servicio peticionario.

Atentamente,

[Handwritten signature]
Licda. Ruby González
Directora Administrativa
Pol. Dr. Gustavo A. Ros

c.c. Licda. Damaris Arcia Arcia – Jefa de Compras, PGAR
Téc. Sara Mendoza – Jefe de Servicios Domésticos, PGAR
Archivo.

CAJA DE SEGURO
SOCIAL



Apartado 08-16-06808
PANAMÁ 5, PANAMÁ

DSD (N) 072-2022; PGAR

David; 27 de julio de 2022



Licenciada
Ruby González
Directora Administrativa
Pol. Dr. Gustavo A. Ross
Ciudad

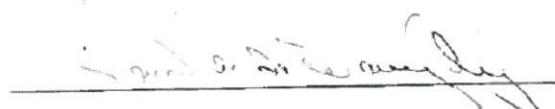
Licenciada González:

Siguiendo instrucciones por parte suya y de la Lcda. Muñoz; sobre que se cumpla el proceso de dar inicio a la Orden de Compra 1000835786-04-04 SAP 3000365781 de Servicio de Aseo Externo, adjudicada a Profesionales de Servicio Jesús Della Sera; se procedió a evaluar los requisitos solicitados en el pliego de cargos, con la participación de los siguientes funcionarios por parte de la Caja de Seguro Social :

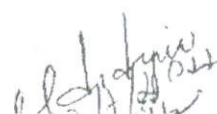
Licda. Maria Ramirez; Jefa de Salud Ocupacional
Sr. Samuel Montenegro Depto. de Seguridad
Sr. Jose Sánchez Supervisor de Aseo Hospitalario y mi persona.

A las 8:30a.m. Aproximadamente se da inicio a la revisión de los insumos, equipos, documentos y recurso humano solicitado, encontrando lo siguiente:

- 1- En nuestro Pliego de Cargo se solicito 8 unidades y solo se presentó con 7 unidades; falta una (1) UNIDAD.
- 2- Los insumos no están conforme a los solicitado en el Pliego de Cargo, incompletos
- 3- El Equipo o maquinaria; no trajo ningún equipo, (carritos exprimidores solo trajo 2 y ningún equipo de alta y baja velocidad, ni aspiradora de polvo, ni secador de humedad, entre otros).
- 4- Implementos de limpiezas, Incompletos (lampazos y otros)
- 5- Los químicos solicitados en el Pliego de Cargos, incompletos (no trajo amonio, etc.)
- 6- Documentación sobre la ejecución de los trabajo como: Cronograma de Limpieza; ficha técnica, certificación de los productos; Certificación del Minsa, Aviso de Operaciones, no los trajo. Todos estos documentos los debe de portar el proveedor para su verificación al momento de su entrada a laborar.


Tec. Ing. Sara Mendoza de González
Jefa de Servicios Domésticos
Pol. Dr. Gustavo A. Ross

cc. Dirección Médica; PGAR
Sub Dirección Médica; PGAR
Sub Dirección Administrativa; PGAR
Archivos



Vista las notas anteriores, vale destacar que la comunicación de la entidad, en la que manifestó su intención de resolver administrativamente la orden de compra de marras, publicada el 2 de agosto de 2022 en *PanamaCompra*, contempla los mismos cargos de incumplimiento.

Ahora bien, respecto a lo señalado por la entidad en la resolución apelada, en el sentido que el contratista no presentó descargos ante la intención de resolución administrativa de la orden de compra, vemos que el 16 de agosto de 2022, la CSS publicó nota suscrita por Jesús Antonio Della Sera, con fecha de 9 de agosto de 2022, y constancia de recibido de igual fecha, contentivo de sus descargos, destacando lo siguiente:

“ ...

QUINTO: Una vez estando la totalidad de los colaboradores se procedió a hacer una revisión por salud ocupacional del personal e insumos, dando como resultado que los insumos no estaban completos, haciendo salvedad de que:



1. El desabasteciendo que pasaba la provincia por manifestaciones sociales y cierre de las vías principales que conectan la provincias provoco que las empresas químicas no contaran con sus productos al 100%.
2. Los insumos presentados el primer día eran los necesarios para iniciar las labores, ya que como proveedor la empresa Professional Services JD puede entregar insumos de 6:00 am a 2:00 PM, para entregar insumos mediante se vayan necesitando en la realización de labores.
3. En Professional Services JD contamos con la maquinaria necesaria para realizar los trabajos de limpieza y desinfección de pisos, aspiradora de polvo, secador de Humedad por lo que la empresa estaba notificada de no iniciar labores no se llevó dicha maquinaria, ya que en 3 ocasiones anteriores nos hemos presentado para iniciar labores y no se ha permitido empezar.
4. La documentación solicitada reposa en los expedientes del acto público y tampoco se te notificó de llevar dicha documentación.

SEXTO: por estos motivos la policlínica Gustavo A Ross decide hacer una nota de incumplimiento lo que consideramos una acción premeditada e injusta ya que no hemos iniciado las laboras.

Como vamos a empezar un servicio si no contamos con el comprobante de orden modificando las fechas de inicio de labores.

...". (Subraya el Tribunal).

En las constancias procesales visibles en *PanamaCompra*, así como en el expediente administrativo, se observa que la empresa contratista no cumplió, de acuerdo al pliego de cargos y la orden de compra, con la presentación de documentación, determinados equipos, insumos, químicos y demás, el 27 de julio de 2022, fecha en que daría inicio a la prestación del servicio.

Sin embargo, en base a la aplicación del *Principio de buena fe* que orienta las actuaciones en la contratación pública, este Tribunal reconoció a través de la Resolución de Medida Previa N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022, que el contratista Jesús Antonio Della Sera Chávez, realizó actuaciones encaminadas a iniciar la ejecución del servicio, sin embargo, es un hecho cierto y notorio que en julio de 2022, varios puntos de la geografía nacional fueron afectados severamente por los cierres de importantes carreteras y avenidas, protestas y huelgas de trabajadores, situación de la que no escapó la provincia de Chiriquí, es así que efectivamente se paralizó el tránsito y desplazamiento de personas, alimentos y todo tipo de mercancías, incluyendo productos químicos.

Así también, para noviembre de 2022, en las constancias procesales del presente recurso, se observó que el contratista mantuvo comunicación constante con la entidad e incluso acudió en varias ocasiones, con la intención de iniciar la prestación del servicio, demostrando su interés en iniciar y ejecutar las actividades contempladas en la orden de compra de marras, sin embargo, la entidad por diversas razones no permitió el inicio de las mismas.

En esa línea de pensamiento, el *Principio de buena fe*, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico, fue



aplicado en este caso, toda vez que de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 22 de 2006, en lo que respecta a las normas reguladoras, en la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento, entre otros, a los principios y las normas del procedimiento civil y comercial, y consecuentemente, en su artículo 17, establece lo siguiente:

“Artículo 17. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por su parte, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en acción contenciosa de plena jurisdicción, mediante sentencia de 3 de enero de 2013, señaló lo siguiente:

“El tratadista español Jesús González Pérez al referirse a la importancia del Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, expresa lo siguiente:

“La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va a ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales u sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones...” (EL PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Pág.116)”. (El subrayado es nuestro).

Por ello el Pleno de este Tribunal, a través de la Resolución N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022 (Medida Previa), valoró las situaciones ya planteadas, las cuales se enmarcaban en lo previsto en el artículo 102 de la Ley 22 de 2006. Veamos:

“Artículo 102. Concesión de prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, darán derecho a que se extienda el plazo de ejecución del contrato y su vigencia por un periodo no menor al retraso, que será tramitado por la entidad contratante, de oficio o a petición de parte. En los casos en que se decida conceder la extensión del plazo de ejecución del contrato, se documentarán como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, o como adendas, cuando se trate de contrato, los cuales podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito. También el contratista tendrá derecho a la extensión del periodo de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el procedimiento de selección de contratista”. (Lo subrayado es del tribunal).



En ese sentido y en relación a la fuerza mayor, el Código Civil, aplicable de manera supletoria, nos brinda la siguiente definición:

“Artículo 34-D. Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes.

Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole”. (El subrayado es del Tribunal).

Atendiendo a lo esgrimido, este Tribunal coligió que los cierres y protestas en las calles, suscitados en julio de 2022, se enmarcaron como situaciones de fuerza mayor, cobrando relevancia algunos precedentes de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, tales como:

Sentencia de 25 de mayo de 2017. Proceso: Viabilidad Jurídica. Caso: Contraloría General de la República c/ Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. Acto: Orden de Compra N°93 de 13 de febrero de 2015 y el cheque N°97964 de 13 de febrero de 2015. Magistrado ponente: Abel Augusto Zamorano.

“...la fuerza mayor, si bien ocurre por una situación producida por hechos del hombre, ésta debe llenar la característica de que no sea posible ser resistido, es decir, que se trata de una actuación que produce un efecto de obligatoriedad o que simplemente no fuera previsible y no puedan resistirse a sus efectos. En cuanto a la mención de acto de autoridad emitida por un funcionario público, el concepto de acto de autoridad no va referido en esta ocasión al simple acto emitido por una autoridad pública, sino que el acto emitido por un servidor público se encuentre revestido de autoridad, es decir, que reúna los requisitos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, lo que implica que la manifestación del poder público que subordine la voluntad de la persona o entidad al cual va dirigido, de forma tal que se encuentre obligado a obedecer.

...”. (El subrayado es nuestro).

Sentencia de 5 de diciembre de 1996. Caso: Ecuatoriana de Aviación c/ Dirección de Aeronáutica Civil.

“la moderna jurisprudencia alemana y suiza entienden por fuerza mayor un acontecimiento que no guarda relación con la industria y actividades del deudor y que se produce al margen de ella con fuerza inevitable. (Diccionario de Derecho Privado, T. 1, Editorial Labor, S. A., Barcelona, Madrid, 1961, p. 2005)”. (Lo subrayado es nuestro).

Como quiera que los informes requeridos por este Tribunal, a través de la Resolución N°069-2022-TACP de 23 de septiembre de 2022 (Pruebas), citados de fojas 5 a 10 de la Resolución N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022 (Medida Previa), daban cuenta que la entidad mantenía la necesidad del servicio del objeto contractual, aun cuando manifestó no estar dispuesta a recibir el servicio por parte del contratista, mientras que el contratista, según manifestó, estaba en condiciones de brindar el servicio de limpieza y desinfección, de acuerdo a las condiciones establecidas en la orden de compra; este Tribunal se hizo eco del *Principio de continuidad en el contrato administrativo*, sobre el cual la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, se refirió como a continuación:

Sentencia de 30 de marzo de 2015. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Cardoze & Lindo, S.A. c/ Autoridad del Canal de Panamá. Acto impugnado: Resolución ACP-FAAO-RM12-C-249283-03 de 31 de enero de 2012. Magistrado sustanciador: Abel Augusto Zamorano.



*“Sobre la Resolución del Contrato, el autor GASNELL, Carlos Alberto, en la obra titulada **Cómo contratar eficientemente con el Estado?**, Sistemas Jurídicos, S.A., Panamá, 2003, página 225, ha señalado lo siguiente:*

“La Resolución Administrativa del Contrato, por las causas establecidas en la Ley o por las que se hayan pactado contractualmente, no deben ser vistas de manera fría y rígida ya que al dar por terminada una relación contractual entre el Estado y un Contratista, la mayoría de las veces se perjudica la colectividad. Por ende, esta decisión, debe adoptarse cuando ya sea imposible la ejecución del contrato o cuando el incumplimiento sea tan grave que no se pueda reparar el daño causado al Estado con el incumplimiento. Carlos Holguín Holguín, al referirse al Equilibrio Contractual en los contratos públicos hace una observación interesante respecto a la necesidad de procurar siempre que el contrato se ejecute:

“El consejo de Estado Francés originalmente, seguido después por el nuestro y posteriormente por reglamentaciones como la del Código de Comercio colombiano, acuden a ayudar a que el contrato no fracase. Uno de los principios básicos del derecho administrativo es impedir que el contrato no pueda cumplirse. Por lo tanto es necesario en ocasiones corregirlo y para ello existen instituciones que dan lugar a la modificación eventual del contrato, como las teoría del Hecho del Príncipe, la Teoría de la Imprevisión, y la Teoría de los Hechos Materiales que han sido imposibles de prever”.

Dromi, señala al respecto, que lo que importa en vista del interés general, es que el contrato se cumpla, por lo que la administración deberá extremar sus recursos para evitar la rescisión o terminación del contrato. Sostiene de igual modo, el principio de continuidad, se explica también como defensa, conservación o permanencia del contrato, y que la última decisión debe ser la resolución o la rescisión del contrato, porque significa volver a empezar, porque el interés público no se detiene, no se suspende, no se paraliza”.

*Igualmente, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Catedráticos de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, en su obra titulada **Curso de Derecho Administrativo, Tomo I**, Temis, Palestra, Lima-Bogotá, 2006, en su página 812, 820 señala:*

“En la terminología de la nueva legislación de contratos del Estado la extinción de la relación en el contrato puede producirse por tres vías diferentes; el cumplimiento, la declaración de nulidad y la resolución, término este último no demasiado preciso técnicamente, que ha venido a sustituir al también incorrecto rescisión, que se empleó habitualmente en el pasado y bajo el cual se integran una serie de supuestos diversos de extinción anticipada del contrato.

...

El incumplimiento de las cláusulas contenidas en el contrato es causa de resolución del mismo. ...Así, el incumplimiento por el contratista de cualquier cláusula contenida en el contrato no aboca sin más a la resolución, que se traduce en una facultad de opción de la Administración en orden a forzar el cumplimiento estricto de lo pactado mediante la imposición de sanciones o a acordar la resolución con pérdida de la fianza prestada por el contratista (art. 112.2 LCAP), opción que la Administración puede ejercitar libremente en función de las circunstancias de cada caso...”.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública deben desarrollarse con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, sobre ello el artículo 26 de la Ley 22 de 2006, al referirse al Principio de economía, consagra que se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato, se presenten.



Por ello, este Tribunal reconoció que en los contratos administrativos se deben extremar las soluciones, tendientes a la continuidad de los contratos públicos, salvaguardando el bienestar de la sociedad y obteniendo el mayor beneficio para el Estado sin socavar el derecho de los particulares.

Todo ello teniendo presente que el objeto contractual que nos ocupa, el servicio de limpieza y desinfección, mano de obra y todo lo necesario para las partes internas y externas de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, ubicada en el Distrito de David, provincia de Chiriquí, tal como manifestó la entidad, se requiere para garantizar a los asegurados y colaboradores la solución a las necesidades relacionadas con la limpieza, higiene y salud de la población asegurada, no asegurada y colaboradores que diariamente acuden a las instalaciones de la policlínica.

En otros términos, al tratarse de un servicio prioritario para la consecución del objetivo fijado por la entidad, de marcado interés público-sanitario y, como quiera, se mantenía la necesidad de la entidad, frente a lo manifestado por el contratista, en informe fechado 3 de octubre de 2022, que contaba con todo lo necesario para el inicio y ejecución de los servicios de limpieza y desinfección de la policlínica, de acuerdo a las condiciones de la orden de compra y el pliego de cargos, este Tribunal mediante la Resolución de Medida Previa N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022, concedió el término para que la entidad publicara nuevamente la orden de compra, con indicación de la fecha de inicio del servicio, así como ordenó al contratista cumplir con el inicio de la prestación, conforme las condiciones establecidas en el pliego de cargos y la orden de compra supra citada.

Ahora bien, este Tribunal también reconoció que aun cuando en el presente recurso medió la fuerza mayor, como eximente del cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, no es menos cierto que el contratista demostró falta de conocimiento de las condiciones pactadas de acuerdo al pliego de cargos y la orden de compra respectiva, aceptados por él, cuando señaló que no estaba obligado y tampoco se le requirió presentar los insumos, pues en ambos instrumentos se estableció que el día en que se iniciara la ejecución del servicio, el contratista debía presentar determinada documentación, así como los equipos, insumos, químicos y demás.

D. Decisión del Tribunal

Como se pudo observar en las constancias procesales visibles es *PanamaCompra*, posterior a la expedición de la Resolución de Medida Previa N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022, la entidad mantuvo comunicación constante con el contratista, convocó y realizó reuniones para tratar y solventar las dificultades que enfrentaba el contratista con el cambio de personal, así como sus disconformidades para dar inicio a la ejecución del servicio e incluso, ante la postura manifiesta del recurrente de negarse a iniciar la ejecución del servicio, hasta que la entidad publicara el comprobante de la orden o ajuste de la misma, es decir, con fecha actualizada, la entidad emitió informe (citado a foja 7 de la presente resolución) comunicando que realizaría el respectivo ajuste a la orden de compra y lo notificaría a través de *PanamaCompra*.

Recordemos que según el artículo 102 de la Ley de Contrataciones Públicas, antes citado, al referirse a la concesión de prórrogas señala que cuando los retrasos fueran producidos por causas no imputables al contratista, como en el



caso que nos ocupa, darán derecho a que se extienda el plazo de ejecución del contrato y su vigencia, que será tramitado por la entidad contratante y se documentará como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, los cuales podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito.

Así las cosas, el ajuste de la orden de compra fue publicado el 9 de febrero de 2022 (citada a foja 8 de la presente resolución) y observando el periodo de notificación, se estableció como fecha para el inicio de la prestación del primer servicio el 14 de febrero de 2023. Cabe destacar que dicho documento fue publicado nuevamente el 14 de febrero de 2023, esta vez, firmado por el contratista.

Posteriormente, la entidad publicó múltiples informes (del 17 al 27 de febrero de 2023) sobre inconformidades y fallas en la prestación del servicio.

El 1 de marzo de 2023, la entidad presentó ante la Secretaría de este Tribunal, el informe requerido mediante la Resolución N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022 (Medida Previa), el cual fue incorporado en el expediente jurídico, de foja 171 a 184, y publicado en *PanamaCompra*, en igual fecha. Veamos el referido informe, en lo medular:

Caja de Seguro Social



Apartado 18-16-06808

DA-PGAR- 056 -2023

DIRECCION ADMINISTRATIVA

David, 27 de febrero de 2023

Magistrado Sustanciador

Luis Mariscal

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

Panamá, República de Panamá

Respetado Magistrado Sustanciador:

En Cumplimiento en atención al numeral No. 3 de la resolución No. 047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022 (Medida Previa). Detallamos las inconsistencias presentadas:

La Empresa: Jesús Della Sera Chávez / Professional Services JD, se le notificó orden de proceder para el 14 de febrero de 2023.

Se presentaron a la Policlínica Dr. Gustavo Adolfo Ros, a la 7.00 a.m. y procedimos a verificar conjuntamente con Salud Ocupacional, Seguridad y la Jefa de Servicios Domésticos, el cumplimiento de las especificaciones y condiciones establecidas en el pliego de cargo y la orden de compra, encontrándose las siguientes inconsistencias:

Salud Ocupacional

- Falta de cizado antideslizante para damas y varones las botas.
- Equipo de protección personal
- Insumos de aseo: químicos como cloro, etc.



- El personal contratado no estaba afiliado a la C.S.S. y se le solicitó la agilización de los mismos.

Servicios Domésticos

- No presentaron plan de trabajo;
- Lista de asistencia;
- Metodología de limpieza a utilizar;
- Cronograma de Trabajo,
- Posterior fueron aportando estos documentos.

El día 14 de febrero de 2023, me encontraba de permiso, por lo que la Sub Administradora, estuvo a cargo de recibir la empresa conjuntamente con Salud Ocupacional y en acto de buena fe, se le permitió al proveedor subsanar lo antes descrito, iniciando labores a las 3:00 p.m., del 14 de febrero de 2023.

Debo señalar que el turno de 7:00 a.m. a 3.00 p.m., no se cumplió porque fue utilizado por el proveedor para comprar los insumos, equipos de protección y químicos solicitados en la orden de compra, los cuales debió traer a las 7:00 a.m., de ese día, ya que su notificación fue hecha desde el 9 de febrero de 2023, para que se presentará el 14 de febrero con todo lo necesario para la ejecución de servicio contratado.

A continuación detalle día a día de lo actuado por la Empresa Jesús Della Sera Chávez: / Profesional Service JD.

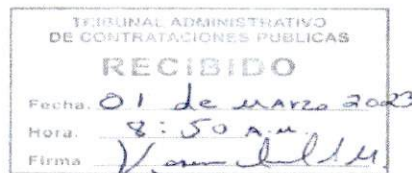
...

Luego de lo actuado y siendo esta una entidad que brinda servicios de salud, requerimos mantener la asepsia diaria para garantizar la salud de nuestros clientes internos y externos por lo que solicitamos de ustedes con todo respeto, evaluar las incidencias presentadas en nueve (9) días laborados, por la citada empresa.

Atentamente,

Licda. Ruby González
Directora Administrativa
Pol. Dr. Gustavo A. Ros

c.c. Dra. Tania Smith – Directora Médica, PGAR
Licda. Elizabeth Muñoz – Sub Administradora, PGAR
Sra. Violeta Rodríguez - Supervisora de Compras, a.i, PGAR
Téc. Sara Mendoza – Jefe de Servicios Domésticos, PGAR
Archivo.



Destacamos que la entidad incorporó al informe antes citado, otros siete (7) informes sobre el servicio de aseo (algunos publicados previamente por la propia entidad), horario del personal de limpieza, control de asistencia, así como documento denominado incidencias de turno.



Dicho lo anterior, citaremos lo más relevante de la documentación antes mencionada. Veamos:

“ ...

**INFORME DE ASEO EXTERNO
EMPRESA PROFESIONAL SERVICE JD
No. O/C 1000835786-04-04/ 3000365781**

La misma dio inicio el día 14 de febrero 2023, en la cual el día de ayer 15 de febrero pude verificar que dicha empresa no ha entregado lo siguiente:

- Lista de Asistencias con sus respectivas firmas.
- El señor Jesús De La Sera se comprometió a traer el resto del insumo que hacía falta según lo que estipula la orden de compra el día de ayer y aún hasta la fecha no ha realizado dicho ingreso.
- La señora Nitzia Valdés, supervisora de la empresa JD el día de ayer ingresó un insumo sin pasar por el Departamento de Seguridad y ser verificado por mi persona, tomando en cuenta que la orden de compra es clara donde estipula que todo insumo debe ser debidamente ingresado y verificado por seguridad y un supervisor de aseo (C.S.S.).
- También que los funcionarios desconocen las diluciones de cloro, como se realizan las limpiezas en caso de derrames. Al preguntarle a la supervisora y a los funcionarios si ellos habían tomado alguna inducción sobre Limpiezas y Desinfección nos informa que NO ha tomado ninguna capacitación.
- Hasta el día de hoy desconozco el Cronograma de Trabajo de esta empresa ya que tampoco ha sido entregada.
- No han entregado el rol de turnos y el horario con la distribución del personal por piso y área (horario de comida)
- Pude observar que los carritos de aseo los están dejando sucio (adjunto foto).
- El piso en planta baja el de ayer fue trapeado con el trapeador muy mojado lo cual puede causar una caída de algún paciente o funcionario.
- No observe ningún lavado en el Acopio de Desechos (comunes ni peligrosos).

Mi preocupación se basa es que a 3 días de iniciado el contrato no se han subsanado estas anomalías y el insumo no está completo para realizar las limpiezas.

Atentamente,


Jenny Y. De Gracia de Acosta
Supervisora de Servicios Domésticos
Pol. Dr. Gustavo A. Ros

“ ...

“ ...

Daniel, 19 de Febrero de 2023

*Lulu. Sara Mendez,
Encargada del Opto. Servicios Domésticos - PGAR.
C.S.S.*

Reciba un cordial saludo, a la vez para notificar y solicitar que por favor se supervise que los fines de semana y días feriados, la Empresa Privada (Aseo) asigne más personal, ya que pasada las 12:00 ml de hoy fui al cuarto de Urgencias en busca del personal para el aseo de Inyectable; y me notificaron que un personal estaba en el cuarto de Urgencias, otro en tercer y segundo piso y otro viendo primer piso y planta baja, además que era tiempo de almuerzo; y hoy sólo estaban ellos tres (3) y no había personal de C.S.S., además que hicieron que no sabían, a lo que solicito por favor no se repita ya que afecta el servicio de Inyectable. Sin más que agregar;

Atentamente;

Lidia. Joya Poldes
Enfermera



...

...

David; 27 de febrero 2023

Licenciada
Ruby González
Directora Administrativa
Policlínica Gustavo A. Ros
E. S. D.

Licenciada González:

El día de ayer aproximadamente a la 9:30a.m., me informó vía telefónica nuestra Supervisora de Aseo de la CSS, Jenny De Gracia, **que no había personal de aseo en el Cuarto de Urgencias**, de nuestra Policlínica.

Inmediatamente llamé y conversé con la enfermera Victoria Sánchez, quien me confirma que el Servicio de Urgencias se encontraba totalmente sucio (**camillas sucias/consultorios de atención sin higienizar/ bolsas rojas con material peligroso dentro/orina/sangre; entre otros**).

Ante lo expuesto se procede activar Plan de Contingencia, llamando a dos (2) funcionarios para que cubrieran el turno de **7:00am a 3:00pm y 3:00pm a 11:00pm**; debido a que **NO ASISTIO** el trabajador asignado al turno por parte de la **Empresa Privada, Profesional Services JD**.

Ante la ausencia de la persona asignada al turno de 7:00a.m., el día 26 de febrero de 2023, la citada empresa debió reemplazarla en un término de 3 horas, como indica el numeral 10 de la Orden de Compra No.1000835786-04-04/3000365781, sin embargo no recibimos reporte alguno por parte de **Profesional Services JD**.

Al llegar la persona de turno de 11:00a.m. a 7:00p.m., **Supervisora de la Empresa Profesional Services JD**; me informa de la inasistencia del colaborador de **7:00am a 3:00pm** brindando excusa de esta ausencia al turno, aunque ella refiere que posiblemente si acudiría el trabajador del turno de **3:00pm a 11:00pm**.

Licenciada Gonzalez; es de su conocimiento que el **Servicio de Cuarto de Urgencias** de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, es un área extremadamente **Sencitiva** y de **Alto Riesgo** por lo que se activó la Contingencia de este Departamento; para que **NO** se suspendiera la atención del mismo.

Agradezco la atención prestada y en espera de que se cumpla lo pactado en la Orden de Compra. Queda de usted.

Atentamente;

TEC. ING. SARA MENDOZA DE GONZÁLEZ
Jefa de Departamento de Servicios Domésticos
Policlínica Dr. Gustavo A. Ros

Pol. Dr. Gustavo A. Ros
Dirección Administrativa
Recibido:
Fecha:
Hora:

...

De las denuncias y observaciones realizadas al servicio que ha debido brindar la empresa contratista, se deduce que se han descuidado los detalles y protocolos de limpieza previamente pactados y exigidos en el pliego de cargos, que el contratista no ha tomado en cuenta que las inspecciones a sus servicios, eran precondiciones fundamentales y determinantes de la definición del margen de



cumplimiento del contrato, y que, las razones por las que las exigencias y requerimientos de aseo se extremaban en la entidad, son porque ante ella (la entidad) acuden personas vulneradas en su salud y por lo tanto, la asepsia, desinfección y esterilización son medidas mínimas y a penas indispensables.

Al respecto el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, contenido en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros. Veamos, el referido artículo:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones 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.
4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.
6. Los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18”. (Lo subrayado es nuestro).

En el estudio del presente recurso, el Tribunal adoptó como medida previa a la decisión del proceso, mediante la Resolución N°047-2022-Pleno/TACP de 14 de diciembre de 2022, publicada en *PanamaCompra* el 15 de diciembre de 2022, la concesión de un periodo de tiempo, para que la entidad publicara la orden de compra de marras, con indicación expresa de la fecha en que el contratista debía iniciar la prestación del servicio; por su parte, al contratista se le advirtió que debía presentarse a la entidad cumpliendo con las condiciones establecidas en el pliego de cargos y la orden de compra, para iniciar la prestación del servicio; en consecuencia, la entidad debía comunicar al Tribunal, lo relacionado al cumplimiento de lo ordenado en dicha resolución.



Como vemos, según los informes remitidos y los publicados en *PanamaCompra*, por la entidad, efectivamente se ha cumplido con lo indicado en la medida previa adoptada por este Tribunal, aunque de manera imperfecta, según advierte la entidad y no ha sido desvirtuado por el contratista.

Decimos lo anterior debido a que la entidad manifestó, a través de múltiples informes, el incumplimiento de Jesús Antonio Della Sera, con las condiciones de la contratación, emanadas de la orden de compra.

Según se desprende, las faltas e inconformidades de la entidad, tanto en el inicio como en la prestación del *"servicio de limpieza y desinfección, mano de obra y todo lo necesario de lunes a domingo y días feriados, para las partes internas y externas de la Policlínica Doctor Gustavo A. Ros"*, denotan por parte del contratista, el descuido por cumplir a cabalidad con el objeto contractual, atendiendo a lo pactado en la orden de compra, en lo que respecta a: la asistencia y puntualidad de su personal; disponibilidad, calidad y cantidad de productos de limpieza; equipos de protección y limpieza de los operarios; conocimientos y experiencia en asepsia hospitalaria, del personal a cargo de prestar el servicio; organización del tiempo, para una eficiente ejecución de los trabajos a ejecutar; entre otras de carácter propiamente administrativas.

Así las cosas, este Tribunal es del criterio que el contratista pretende utilizar como eximente, o bien atenuante, para el cumplimiento imperfecto de lo pactado en la orden de compra, razones fuera del contexto de la contratación pública de que se trata, cuando las constancias procesales son contundentes, en cuanto a que la entidad cumple su obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato, protegiendo los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros, lo cual precisamente ha quedado demostrado con las reiteradas consultas realizadas al Departamento Legal de la entidad.

Decimos esto debido a lo manifestado por el apelante, a través de su informe de 3 de octubre de 2022, incorporado en la resolución de medida previa, del cual nos permitimos citar un extracto:

"...

- ❖ Cuando se le otorgó la orden de compra N° **1000835786-04-04** a nuestra empresa, notificamos a la policlínica Gustavo A Ross que íbamos a realizar cambios en el personal debido al tiempo que tomó el proceso de adjudicación del acto público algunos de nuestros empleados no podían seguir trabajando, desde ese momento hemos notado que por cada acción que realizaba nuestra empresa existía una predisposición negativa, ya que cada acto que realizábamos elevaban una consulta a asesoría legal, con la intención que suponemos de aplicar una resolución administrativa de la orden de compra, a parte de esto debemos mencionar que consideramos como empresa que existe una predisposición negativa, ya que en la entidad hermana en el hospital regional existe un proceso de investigación inconclusa hacia nuestra empresa y quisiéramos pensar que no, pero a nuestro entender es la única razón por la que haya una predisposición negativa por parte de la entidad, que exista comunicación entre los funcionarios que pongan a nuestra empresa como mal vista, sin una disposición del tribunal administrativo de contrataciones públicas que inhabilite a nuestra empresa.

..."



En ese orden de ideas, en escrito presentado ante este Tribunal, por el apoderado especial del contratista, el 3 de marzo de 2023 y publicado en igual fecha, sostuvo que la entidad busca inhabilitar a su representado, es decir, perjudicar a su representado mediante la resolución administrativa del contrato, sin embargo, no aportó elementos probatorios, sino que pretende valerse de supuestas instrucciones verbales (no documentadas), para acreditar solicitudes de servicio y maquinaria no contemplados en la orden de compra, cuando todo proveedor del Estado con experiencia, debe saber que las adiciones o modificaciones a lo establecido en el contrato u orden de compra, deben formalizarse por escrito y de ahí los posibles ajustes, incluso económicos al mismo, de otra forma no son exigibles.

El contratista, en el escrito de 3 de marzo de 2023, expresó una serie de quejas que no acreditó ante este Tribunal, en ese sentido se le recuerda a la parte actora que el artículo 150 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aplicada de manera supletoria, dispone que incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

Dicho en otras palabras, la carga de la prueba le corresponde a la parte actora, es decir, Jesús Antonio Della Sera Chávez, está llamado a probar en qué consiste la inobservancia de lo establecido en la orden de compra de marras. En todo caso, ante la falta de acreditación referida, es claro que este Tribunal mal puede considerar probados los cargos expresados por el contratista.

Y es que, a todas luces la entidad ha cumplido el mandato legal referente a la responsabilidad de los servidores públicos, cuando posee una bitácora de la prestación del servicio que trata la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, donde se reflejan los incumplimientos a las cláusulas pactadas en la referida orden de compra.

Así también, de acuerdo al artículo 91 de la Ley 22 de 2006, la entidad contratante cuenta con medios para el cumplimiento del objeto contractual. Veamos:

“Artículo 91. Medios para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.
2. Pactar las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato.
3. Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella previstas, referentes al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas”. (El subrayado es del Tribunal).

Ahora bien, la orden de compra de marras se mantiene en vigor, no se extingue hasta tanto se liquide, con fundamento en el artículo 106 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020:

“Artículo 106. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta su liquidación, aunque haya expirado el plazo o término de ejecución pactado.



Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

La liquidación de los contratos será obligatoria y se hará de mutuo acuerdo dentro del plazo fijado en el pliego de cargos o términos de referencia, o dentro del plazo que acuerden las partes para tal efecto. De no existir tal plazo, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar el contrato en forma unilateral, mediante resolución motivada, dentro de los dos meses siguientes. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo. En este caso, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Toda liquidación de contrato deberá contar con la firma del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República”.

Muy a pesar de la adopción de la medida previa, otorgada por este Tribunal, con la finalidad que el contrato se cumpliera para beneficio de la colectividad, evitando más afectación del servicio público sanitario que brinda la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, la prestación del servicio por parte del contratista, si bien se realizó, no fue bajo los parámetros establecidos en la orden de compra de marras, por el contrario, fue a destiempo, de forma progresiva y con marcados incumplimientos a las cláusulas pactadas.

Es así que este Tribunal confirmará la Resolución N°004-2022 de 15 de agosto de 2022, que resolvió administrativamente la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022 e inhabilitó al contratista por tres (3) meses, en atención al artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

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

Reiteramos a la entidad lo contenido en el artículo 138 de la Ley 22 de 2006, ciado previamente, *“...en caso de incumplimiento total en contrataciones menores, la entidad podrá convocar a otro acto público o adjudicar al proponente que haya llegado en segundo lugar, según sea más beneficioso para los intereses públicos...”*.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución N°004-2022 de 15 de agosto de 2022, que resolvió administrativamente la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, expedida por la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, a favor de Jesús Antonio Della Sera Chávez, con

ocasión de la Contratación Menor N°2022-1-10-0-04-CM-459414, e inhabilitó al contratista por tres (3) meses.

SEGUNDO: DEVOLVER a la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros de la Caja de Seguro Social de la provincia de Chiriquí, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión de la Orden de Compra N°1000835786-04-04 de 14 de junio de 2022, el cual está conformado por un (1) tomo, según informe secretarial que reposa a foja 048 del expediente jurídico.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

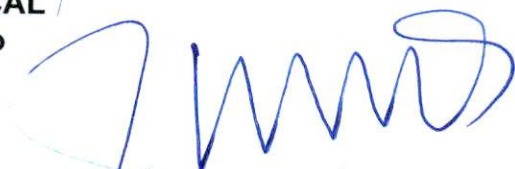
QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 182-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

