



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 048-2023

RECORRENTE: CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 23-141 de 14 de marzo de 2023, que adjudicó el acto público de selección de contratista No.2023-0-12-222-15-CM-008047, proferido por el **MINISTERIO DE SALUD** (Hospital Nicolás A. Solano).

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.064-2023 Pleno/TACP de 12 de abril de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 23-141 de 14 de marzo de 2023, que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2023-0-12-222-15-CM-008047, proferido por el **MINISTERIO DE SALUD** (Hospital Nicolás A. Solano).

CONSIDERANDO:

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

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



I. ANTECEDENTES:

Que el día 1 de marzo de 2023, el **MINISTERIO DE SALUD, Hospital Nicolás A. Solano**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos, para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2023-0-12-222-15-CM-008047, realizado el día 7 de marzo de 2023, hasta las 9:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 9:31 a.m., para el "SERVICIO DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS, con un precio de referencia de Cuarenta y Nueve Mil Quinientos Sesenta y Siete Balboas con 75/100 (B/.49,567.75).

Que el día 15 de marzo de 2023, se publicó dentro del icono de "resolución de decisión", el Cuadro de Cotizaciones No. 23-141 de 14 de marzo de 2023, proferido por el **MINISTERIO DE SALUD, Hospital Nicolás A. Solano**, por el cual se adjudicó el acto público No.2023-0-12-222-15-CM-008047, para el "SERVICIO DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO" (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 006 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 21 de marzo de 2023, la licenciada Yarianis Millán Arias, de la firma forense Solís & Asociados, abogada en ejercicio, en nombre y representación del proponente **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPOS, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 23-141 de 14 de marzo de 2023, por el que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No. 2023-0-12-222-15-CM-008047 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 009 al 021 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación Fianza de Impugnación No. FI-115054, expedido por Seguros Suramericana, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de Cuatro Mil Novecientos Cincuenta y Seis Balboas con 78/100 (B/.4,956.78), a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiario al MINISTERIO DE SALUD/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 047; diligencia de consignación que reposa a folio 046 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 21 de marzo de 2023, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de



Impugnación (Visible a folio ---049 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", a fecha 21 de marzo de 2023, a las 9:54 a.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°032-2023/TACP de 21 de marzo de 2023, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada Yarianis Millán Arias, de la firma forense Solís & Asociados, abogada en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, publicándola el día 23 de marzo de 2023, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **MINISTERIO DE SALUD**, Hospital Nicolás A. Solano, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Visible de fojas 056 a la 058 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "PanamaCompra", dentro del icono denominado "Resolución de Admisión TACP" a fecha 23-03-2023, a las 2:20 p.m.).

Dentro del término de ley, la entidad publicó en el Portal Electrónico el Informe de Conducta el día 28 de marzo de 2023, a las 2:36 p.m.

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No. 23-141 de 14 de marzo de 2023, que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No. 2023-0-12-222-15-CM-008047, a la **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, siendo la misma la segunda en menor precio, destacando que la más económica no cumple a cabalidad con el pliego de cargos, toda vez que de la contratación de servicio de tratamiento y disposición final de desechos peligrosos, certifican que alquilan una planta de tratamiento por un costo de 1.00 el kg; mientras en el precio del acto lo colocan a 0.50kg, por lo que concluyen que no podrán cumplir con lo antes mencionado y es una situación de riesgo para la institución la disposición final de los desechos peligrosos. (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro de "resolución de decisión", publicado el día 15-03-2023, y a foja 006 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:



REPUBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE SALUD
DEPARTAMENTO DE COMPRAS (H. NICOLAS A. SOLANO)
Cuadro de Cotizaciones 23-141 del 14-03-2023
Por la cual se adjudica(n) renglón N° 1 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 0 del Acto Público de Selección de Contratista N° 2023-0-12-222-15-CM-008047

Considerando:

Que mediante aviso de convocatoria publicado sistema electrónico de Contrataciones Públicas Panamá Compra, el día 01 de MARZO de 2023, se hizo el llamado a los intereses en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2023-0-12-222-15-CM-008047, cumpliéndose lo establecido en el Artículo 47 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 11 de mayo de 2020.

Que el día 07 de MARZO de 2023, a las 9:01 a.m., en el Departamento de Proveeduría y Compras, participo un (4) proponentes en el sistema de panamá-compras, según se detalla en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas			
RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
63413-2-354934-7	Servicios tecnologicos de incineracion s.a	06-03-2023 07:07 p.m.	39,654.20
1034685-1-1278-81	EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P.	07-03-2023 08:37 a.m.	33,239.55
1393045-1-626500-28	Construcciones Limpieza y Equipo, S. A.	07-03-2023 08:45 a.m.	29,157.50
1074020-1-552789-50	ECOTERMO DE PANAMA, S.A.	07-03-2023 08:50 a.m.	44,902.55

Otros Considerando

Que conforme al procedimiento se verifico la oferta, determinándose que el proponente: EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado

Que el proponente: CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A. cumplió con toda la documentación exigida en el pliego de cargos, sin embargo en la certificación de contratación de servicio de tratamiento y disposición final de desechos peligrosos, certifican que alquilan una planta de tratamiento por un costo de 1.00 el kg y en el precio del acto lo colocan a 0.50kg, no podrán cumplir con lo antes mencionado y es una situación de riesgo para la institución la disposición final de los desechos peligrosos.

Resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO: ADJUDICAR EL RENGLO N°1, AL PROVEEDOR EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. LA SUMA DE B/. 33.239.55

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR LA PUBLICACIÓN DEL PRESENTE CUADRO DE COTIZACIÓN POR EL TÉRMINO DE DOS (2) DÍA HÁBILES, EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PANAMÁ COMPRA Y EN EL TABLERO DE ANUNCIOS DE ACTOS PUBLICOS QUE MANTIENE LA ENTIDAD, POR EFECTO DE SU NOTIFICACION A LOS INTERESADOS.

ARTICULO TERCERO: ADVERTIR A LAS PARTES QUE DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 137 DE LA LEY 1 DE 10 DE ENERO DE 2001; LA PRESENTE RESOLUCION NO ADMITE RECURSO EN LA VIA GUBERNATIVA; NO OBSTANTE, PUEDE SER IMPUGNABLE ANTE LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Renglones Adjudicados						
Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	76121902	Recogida, eliminación de residuos ácidos	EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P.	SERVICIO DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO	31,065.00	Adjudicada

Información del Total de la Propuesta Adjudicada				SubTotal	31,065.00
				Impuestos	2,174.55
				Total	33,239.55

Renglones Declarados Desertos
No existen Renglones Declarados Desertos
Otros Resuelve

Fundamento de Derecho

ARTÍCULO 57, 71 Y 156 DEL TEXTO ÚNICO DE LA LEY 22 DE 27 DE JUNIO DE 2006, ORDENADO POR LA LEY 153 DEL 8 DE MAYO DE 2020, ARTÍCULO 137 DE LA LEY 1 DE 10 DE ENERO DE 2001

DRA. YAMILEA ABAD DIRECTOR MEDICO

REGIONAL NICOLAS A. SOLANO

REPUBLICA DE PANAMÁ GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE SALUD

DIRECCIÓN MÉDICA

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La licenciada Yarianis Millán Arias, de la firma forense Solís & Asociados, abogada en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:



QUINTO: EL OFERENTE CON EL PRECIO MÁS BAJO OFERTADO, fue nuestro representado **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, Sin embargo, su propuesta no fue tomada en consideración por parte del Hospital Nicolás A. Solano, con un **ARGUMENTO SUBJETIVO y SIN EL FUNDAMENTO LEGAL CORRESPONDIENTE.**

Si bien es cierto, nuestro representado mantiene un **CONTRATO DE INCINERACIÓN** con la empresa **PUMPER, S.A.**, donde se establece que el precio de incineración es facturado a nuestro representado a razón de 1.00 el KG, pero esto no es un indicativo que nuestro representado no podrá cumplir con sus obligaciones contractuales. En el mercado comercial existe la figura de **OFERTA y DEMANDA**, es una decisión interna de nuestro representado si está en la capacidad o no, de asumir una diferencia, entre lo que paga por el servicio y el costo a que se ofrece al Estado Panameño, **SU OBLIGACIÓN ES CUMPLIR**

CON SU PROPUESTA y si no se hiciera de esta forma están las fianzas correspondientes para su ejecución y los demás mecánicos que tiene el Estado para exigir el cumplimiento, pero la Entidad no puede hacer conclusiones subjetivas a futuro, sin ningún tipo de sustento.

Adicional, la información de costos en que tenga que incurrir nuestro representado por el servicio de incineración, no es competencia del Hospital Nicolás A. Solano, ni tampoco esa información fue requerida por el Pliego de Cargos, ni por la plantilla electrónica, esto fue una información adicional que dio nuestro representado y que no debe influir en la valoración de su propuesta.

SEXTO: Nuestro representado **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, es el oferente:

1. Con el precio más bajo.
2. Es el único que cuenta con todos los permisos necesarios para brindar el servicio.
3. Emplea el sistema de incineración, que es el sistema requerido y aprobado por el Ministerio de Salud para el servicio objeto del Acto impugnado.
4. Tiene todas las certificaciones de los vehículos requeridos para brindar el servicio.

SÉPTIMO: A pesar de que nuestro representado es el oferente con mejor precio y que además cumple con todos los puntos del pliego, se emitió una Evaluación indicando que el oferente al que se debe adjudicar es la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, por lo que se procedió a realizar una evaluación y análisis de dicha propuesta.

OCTAVO: Al realizar un análisis exhaustivo de la propuesta presentada por la **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, se puede determinar a todas luces que **los mismos NO CUMPLEN con todos los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos.**

Entre los puntos principales puntos de incumplimiento que podemos indicar, de la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS.**, y que pueden representar un peligro directo a la salud colectiva y al bienestar social en general:

1. **NO CUMPLEN** con las disposiciones legales en materia de disposición y tratamiento de desechos hospitalarios peligrosos, pues tienen un sistema de tratamiento y disposición de **MICROONDAS** – sistema de **Operación ECOSTERYL**.

2. **NO CUMPLEN** con los ordenamientos dictados por el Ministerio de Salud en

materia de los equipos de transporte que se utilizan para brindar el servicio requerido por el Hospital.

3. Los documentos presentados en su propuesta tienen discrepancia en cuanto al registro de su vehículo ante el Ministerio de Salud.
4. Adicional solo aportaron la certificación de **un solo vehículo**, todos los otros vehículos que se ponen a disposición de la Entidad, **no cuentan con su certificación de aprobación por parte del Ministerio de Salud.**



NOVENO: Tal y como consta en la **CERTIFICACIÓN ECOSTERYL**, fechada al 06 de marzo de 2023, suscrita por el señor **CRISTIAN FELIPE PEREZ VILLAMIL**, presentada en la propuesta de la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, ellos emplean un sistema de **MICROONDAS**, para tratar los desechos y hacer la disposición final, y con ese sistema se están vulnerando y violando todos los ordenamientos legales que regulan la materia de disposición de los desechos hospitalarios peligrosos.

La Resolución No. 296 de 17 de mayo del 2022, que dicta normas sanitarias para la operación y vigilancia de las Instalaciones y los Sistemas de Tratamientos Alternos de Desechos Hospitalarios Peligrosos, establece que **LA ÚNICA FORMA DE DISPOSICIÓN Y TRATAMIENTO PARA DESECHOS ANATOMOPATOLÓGICOS, ES POR MEDIO DE INCINERACIÓN.**

Certificación Ecosteryl
ACTO PÚBLICO N°2023-01-222-15-CM-008047

Dra. YAMILKA ABAD
Directora Médica
Hospital Nicolás A. Solano
E. S. D.

Por medio de la presente se certifica el equipo mediante cual se realiza el proceso de trituración, homogeneización y esterilización de residuos de origen biomédicos (biosanitarios y cortopunzantes), a través de una tecnología microondas que lo transforma en residuos inertes. El Ecosteryl 250 está diseñado para los proveedores de servicios que deseen dotarse de una solución sostenible para el tratamiento de residuos hospitalarios; con una capacidad de 200 toneladas mensuales.

Anexamos manual de procedimiento "OPERACIÓN ECOSTERYL"



DÉCIMO: En el Pliego de Cargos, del Acto No. 2023-0-12-222-15-CM-008047, se especifica claramente que **EL PROPONENTE DEBE HACER RECOLECCIÓN DE DESECHOS ANATOMOPATOLOGICOS**, por lo que es evidente que **no puede emplearse un sistema de diferente al de incineración**, tal como lo exige el Ministerio de Salud.

OTROS CRITERIOS

EL VALOR DE LA RECOLECCION SERA DE 0.85 EL KILOGRAMO

LOS PAGOS SE EFECTUARÁN MENSUALMENTE

CONSUMO: 15 DIAS

OBSERVACION: LOS DESECHOS ANATOMOPATOLOGICOS DEBEN SER RECOGIDOS POR LA EMPRESA QUE SE ADJUDIQUE LA ORDEN DE COMPRA

DÉCIMO PRIMERO: Los desechos anatomopatológicos, son aquellos consistentes en sangre, derivados y otros fluidos orgánicos, mismo que se encuentran entre los desechos generados en el Hospital Nicolas Solano y además reiteramos que son objeto de la contratación.

Por lo que reiteramos nuevamente que La Resolución No. 296 de 17 de mayo del 2022, establece que **LA ÚNICA FORMA DE DISPOSICIÓN Y TRATAMIENTO** que puede emplearse para ese tipo de desechos es la de **INCINERACIÓN, SISTEMA CON EL QUE NO CUENTA LA SOCIEDAD EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS.**

DÉCIMO SEGUNDO: La Resolución No. 296 del 17 de mayo de 2022 dictada por el Ministerio de Salud, le **prohíbe a todo prestador de servicio que utilice los sistemas de tratamiento alternos a la incineración**, cuando se trate de desechos anatomopatológicos.

ES DECIR QUE NO PUEDE EMPLEARSE LOS SISTEMA de tratamientos de desinfección química, **TRATAMIENTO DE MICROONDAS**, para los desechos Anatomopatológicos, Sangre, Derivados de sangre u otros fluidos orgánicos.

Por lo que reiteramos que la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS, NO CUENTA CON EL SISTEMA REQUERIDO PARA REALIZAR LA DISPOSICIÓN Y TRATAMIENTO FINAL DE LOS DESECHOS HOSPITALARIOS PELIGROS**, en cumplimiento de las normas de Salud en dicha materia.

DÉCIMO TERCERO: Aunado a lo establecido en la Resolución No. 296, de 17 de mayo del 2022, El Decreto Ejecutivo 111 del 23 de junio de 1998, en su artículo 58, prohíbe:

- **La segregación de objetos punzocortantes mezclados con otro tipo de desechos.**
- **El traspaso de desechos de un envase a otro.**



En consideración de lo anterior, sabiendo que las bolsas de desechos hospitalarios (bolsas rojas) contienen desechos anatomopatológicos, sangre, derivados de sangre y otros fluidos orgánicos, concentrándose juntos en la misma bolsa, dado que no existe segregación, **NO PUEDEN ABRIRSE**, ni pasar por esterilización, ni triturado, **PORQUE ESTE TIPO DE RESIDUOS POR LA SEGURIDAD DE LA SALUD EN GENERAL, DEBEN SER DESTRUIDOS ÍNTEGRAMENTE CON BOLSAS CERRADAS**, y esto es contrario al sistema que utiliza la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**.

Permitir que la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, se encargue de la gestión de tratamiento y disposición final de los desechos hospitalarios peligrosos, por un sistema que no está permitido por el Ministerio de Salud, **perjudica directamente el bienestar social de la ciudadana, además que pone en peligro la vida e integridad de toda la ciudadanía en general, por la mala manipulación de los desechos**.

DÉCIMO CUARTO: Adicional a lo anterior, la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, en su propuesta adjunta una **CARTA DE VEHICULOS**, donde certifica que tiene vehículos aprobados para el uso exclusivo del transporte de desechos peligrosos. Sin embargo, al revisar la documentación respectiva, nos percatamos que los vehículos **NO MANTIENEN LOS PERMISOS CORRESPONDIENTES** exigidos por el Ministerio de Salud, además de haber certificado mediante carta una información errada en la Carta de Certificación de Vehículo.

En la carta de vehículos, emitida por **CRISTIAN FELIPE PEREZ VILLAMIL**, se establece textualmente que mantiene un vehículo marca **HYUNDAI**, modelo **HDP36L**, chasis **KMFVA17RPNC357862**, y con Placa **EF5719**. Sin embargo, al revisar **LA CERTIFICACIÓN DE REGISTRO QUE EMITE EL MINISTERIO DE SALUD**, para el vehículo de la sociedad, se establece que **la placa del vehículo es cx5930, y el número de motor es J2815365**, es decir que certificaron que tienen un vehículo a disposición para brindar el servicio, que no está autorizado, ni aprobado como establece el Ministerio de Salud.

DÉCIMO QUINTO: Otro aspecto que debemos resaltar de los incumplimientos al Pliego de Cargos, por parte de la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, es que **NO CUMPLEN CON EL PUNTO 9.18** del Pliego de Cargos, que establece lo siguiente:



9.18	LA EMPRESA DEBE PRESENTA LA CERTIFICACIÓN VIGENTE DE REGISTRO DE VEHÍCULOS TRANSPORTADORES DE DESECHOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS EXPEDIDO POR LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL DEL MINISTERIO DE SALUD.
------	--

En su propuesta adjuntan una cantidad de pólizas de vehículos que supuestamente tienen la aprobación para hacer la disposición del Hospital Nicolas A. Solano, pero podemos observar que **NO APORTAN LOS CERTIFICADOS DE REGISTRO DE CADA VEHÍCULO**, tal como lo exige **LA resolución No. 1010 de 6 de mayo de 2022**, que establece claramente que **CADA VEHÍCULO DEBE SER REGISTRADO DE FORMA INDIVIDUAL** y cada vehículo debe cumplir con las características para que se emita la Certificación de Vehículo.

Carta Vehículos

ACTO PÚBLICO N°2023-01-222-15-CM-008047

Dra. YAMILKA ABAD
Directora Médica
Hospital Nicolás A. Solano
E. S. D.

Estimada Dra. Abad;

En relación al acto público N°2023-01-222-15-CM-008047, Empresa Metropolitana de Aseo, se hace constar lo siguiente:

Que es propietaria de vehículo(s) para uso exclusivo del transporte de desechos peligrosos con las siguientes características:

- a) Cajón de carga completamente separado de la cabina, aislado térmicamente y provisto de aire acondicionado.
- b) Espacio de carga suficientemente alto para que un hombre de estatura promedio trabaje de pie y lo suficientemente amplio para almacenar los desechos de manera segura y estable.
- c) Sistema para sujetar las bolsas y asentar los contenedores de manera que no se deslicen.
- d) Cajón del camión con cerradura de llave.
- e) Cajón del vehículo que permita su fácil lavado en la parte inferior y que dispone de drenaje que conduzca las aguas a una descarga recolectora.
- f) Cajón del camión con lámpara de rayos ultravioleta antibacteriana y germicida, en la parte interior del techo, para la esterilización interna del cajón.
- g) Puertas de carga y descarga en la parte posterior del cajón.
- h) Camión maniobráble, estable y de operación silenciosa.
- i) Camión debidamente rotulado que indique la presencia de desechos peligrosos.
- f) Marca HYUNDAI, Modelo: HD-36L Refrigerado, Motor : D4CBM333763, Chasis: KMFVA17RPNC357862 Placa EF5719.

MINISTERIO DE SALUD
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL

CERTIFICACIÓN DE REGISTRO DE VEHÍCULOS TRANSPORTADORES DE DESECHOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS

Que a solicitud de la empresa o establecimiento de interés sanitario denominado EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. dedicado a ACTIVIDADES DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE DESECHOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS, cuyo Representante Legal es el Sr. CRISTIAN PEREZ VILLAMIL con cédula de identidad personal No. PE-129230, ubicado Avenida URBANIZACION COSTA VERDE, Edificio MARKET PLAZA, Local Comercial No. D-25, Corregimiento PUERTO CAIMITO, Distrito LA CHORRERA, Provincia PANAMÁ OESTE, hacemos constar que el vehículo con placa CX5930, Chasis No. KNCSHX71AL7372811, Motor No. J2815365, se le otorga el registro No. 13-01-22, de conformidad con el Decreto Ejecutivo 111 de 23 de junio de 1999 y la Resolución 455 de 9 de junio de 2009; el vehículo en mención cumple con las



DÉCIMO SEXTO: Con respecto a **LAS OTRAS PROPUESTAS EVALUADAS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO**, debemos advertir que en el Informe de Requisición No. 23-141, fechado al 13 de marzo de 2023, se establece que la empresa **SERVICIOS TECNOLÓGICOS DE INCINERACIÓN, S.A., y ECOTERMO DE PANAMA, S.A.**, cumplen con todos los requisitos del Pliego de Cargos, pero al realizar una evaluación por separado de cada propuesta, nos percatamos que **NINGUNA DE LAS DOS CUMPLE CON EL PLIEGO**, por lo que pasaremos a detallarlo.

Con respecto a la propuesta de **SERVICIOS TECNOLÓGICOS DE INCINERACIÓN, S.A.**, nos percatamos que **LOS MISMO NO TIENEN UN PERMISO DE OPERACIÓN ANUAL CORRESPONDIENTE A LA ACTIVIDAD DE INCINERACIÓN Y/O NO PELIGROSOS VIGENTE**, pues lo que se aportó con la Propuesta fue una **CARTA DE SOLICITUD DE RENOVACIÓN** dirigida al director regional de Salud de Colón, solicitando la renovación de su permiso.

Por lo que es evidente que actualmente **SERVICIOS TECNOLOGICOS DE INCINERACION, S.A., NO TIENE UN PERMISO VIGENTE PARA OPERAR** y por tanto **NO CUMPLE** con los requisitos mínimos exigidos por el Pliego de Cargos.

DÉCIMO SÉPTIMO: Con respecto a la propuesta presentada por **ECOTERMO DE PANAMA, S.A.**, que indica el Hospital Nicolas A. Solano que cumple con todos los requisitos del Pliego de Cargos, vemos nuevamente una deficiencia en el criterio de evaluación emitido por el Hospital.

Pues al revisar la propuesta, podemos advertir que **ECOTERMO DE PANAMA, S.A., NO ADJUNTA LA CERTIFICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS AUTORIZADOS** del Ministerio de Salud para brindar el servicio de transporte, es decir que **NO CUMPLEN CON LOS REQUISITOS DEL PLIEGO DE CARGOS**.

DÉCIMO OCTAVO: En base a todos los argumentos expuestos anteriormente desconocemos **bajo qué parámetros técnicos se basó el Hospital Nicolas A. Solano, para determinar que** la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, cumplía con lo solicitado en el Pliego de Cargos, ya que, como hemos expuesto es **EVIDENTE QUE NO CUMPLE y ADEMÁS SE VIOLAN ABIERTAMENTE VARIOS ORDENAMIENTOS DICTADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD**.

DÉCIMO NOVENO: Por tanto, al estar claros que la sociedad **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS, NO CUMPLE CON TODOS LOS REQUISITOS DEL PLIEGO Y NO TIENE LOS EQUIPOS, NI TIENE EL SISTEMA NECESARIO QUE EXIGE EL MINISTERIO DE SALUD** para brindar el servicio, permitir la adjudicación del mismo, sería contrario al espíritu de la norma que rige la Contratación Pública, que busca **EL MAYOR BENEFICIO PARA EL ESTADO Y EL INTERÉS PÚBLICO**, tal como lo estipula el Numeral 2 del Artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 21. **Obligaciones de las entidades contratantes.** ...

2. **Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público**, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el Pliego de Cargos.
3. **Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa.**
Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el Pliego de Cargos...”



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 e igualdad, para una participación justa, clara y objetiva.

En atención a todo lo expuesto, solicita a este Tribunal la revocatoria de lo actuado por la entidad, y en su lugar peticiona que se adjudique el presente procedimiento de selección de contratista a la empresa **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, por cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE SALUD, HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO.

Que el día 28 de marzo de 2023, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por el **MINISTERIO DE SALUD, Hospital Nicolás A. Solano**, firmado por directora Médica del Hospital Regional Nicolás A. Solano (Ver informe de conducta de folios 063 a la 068 del expediente del Tribunal) quien en principio realizó un recuento de la actividad procesal llevada a cabo por dicha entidad. En cuanto al fondo manifestó lo siguiente:

“

QUINTO: En efecto la empresa **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.** presentó oferta económica más baja, sin embargo según criterio Técnico de la Unidad Ejecutora, Servicios Generales, consideró no tomar esta propuesta, según lo indica en la Revisión Técnica arriba mencionada.

SEXTO: LA EMPRESA **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.** en efecto, tiene el precio más bajo, cuenta con sus permisos necesarios para brindar el servicio, emplea sistema de incineración, y tiene todas la certificaciones de los vehículos, sin embargo se adjudica en base al **Criterio emitido por la Unidad Ejecutora en este caso Servicios Generales.**

SEPTIMO: En efecto la empresa **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.** tiene mejor precio, sin embargo nuestra adjudicación se dio en **base al Criterio Técnico emitido por la Unidad Ejecutora, en este caso Servicios Generales.**

OCTAVO: En base a este punto al Proveedor Adjudicado en este caso la **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS**, según los requisitos en el pliego de cargos no cumplen con lo requerido en la Requisición No. 23-141.

NOVENO: la **CERTIFICACION ECOSTERYL**, fechada 06 de marzo de 2023, presentada por la EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS, es para tratar los **DESECHOS PELIGROSOS GENERADOS Y DISPOSICION FINAL**, sin embargo según la Resolución No.296 de 17 de mayo de 2022, dicta las normas sanitarias para la operación y vigilancia de las Instalaciones y los Sistemas de Tratamientos Alternos de Desechos Hospitalarios y Peligrosos, establece que LA UNICA FORMA DE DISPOSICION Y TRATAMIENTO PARA DESECHOS ANATOMOPATOLOGICOS, es por medio de INCINERACION. Aunque en el Pliego de cargos no se solicitó ese punto, sin embargo se deberá tomar en cuenta para nuevos Actos referente al Servicios de Recolección y Desechos Peligrosos.



DECIMO: En efecto el Pliego de Cargos del Acto No.2023-0-12-222-15-CM-008047, establece que el proponente adjudicado debe hacer recolección de Desechos Anatomopatológicos.

DECIMO PRIMERO: como se explica estos desechos, son aquellos consistentes en sangre, derivados de otros fluidos orgánicos, mismos que son objeto de la contratación, del cual requiere la INCINERACION para este tipo de recolección.

DECIMO SEGUNDO: como indica la Resolución No296 del 17 de mayo de 2022 dictada por el Ministerio de Salud, que prohíbe a todo prestador de servicio que utilice los sistemas alternos a la incineración.

DECIMO TERCERO: Como lo indica el DECRETO EJECUTIVO 111 DEL 23 DE JUNIO DE 1998, ARTICULO 58: PROHIBE: segregación de objetos mezclados con otro tipo de desechos, traspaso de desechos de un envase a otro. De igual manera estas bolsas de desechos hospitalarias (bolsas rojas) que contienen desechos anatomopatológicos, no pueden abrirse, triturarse, ni esterilizarse, deben ser destruidos íntegramente con bolsas cerradas.

DECIMO CUARTO: En efecto la EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS, presento carta de Vehículos, y al momento de la evaluación del Expediente no se contempló la veracidad de los mismos.

DECIMO QUINTO: En efecto en el punto 9.18 en cuanto al Pliego de Cargos establece: QUE LA EMPRESA DEBE PRESENTAR LA CERTIFICACION VIGENTE DE REGISTRO DE VEHICULOS TRANSPORTADORES DE DESECHOS HOSPITALARIOS PELIGROSSO EXPEDIDO POR LA SUBDIRECCION GENERAL DE SALUD AMBIENTAL DEL MINISTERIO DE SALUD. Al momento de evaluar el expediente no se revisó exhaustivamente lo que establece la Resolución 100 de 6 de mayo de 2022. Del cual cada vehículo de forma individual debe ser registrado y cumplir con las características que emita dicha Certificación.

DECIMO SEXTO: cada una de las propuestas presentadas efectivamente la empresa SERVICIOS TECNOLOGICOS DE INCINERACION y ECOTERMO DE PANAMA, S.A. no cuentan con permiso de operación vigente, presentaron carta de renovación y Ecotermo de Panama no adjunta la certificación de los vehículos autorizados-

DECIMO SEPTIMO: el Criterio Técnico emitido por la Unidad Ejecutora, en cuanto a la empresa ECOTERMO DE PANAMA, S.A. en lo que se refiere al cumplimiento de lo establecido en el pliego de cargos, carece de la certificación de los vehículos autorizados.

DECIMO OCTAVO: los parámetros técnicos en que se adjudicó a la EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO se realizó en base el Criterio Técnico emitido por la Unidad Ejecutora, en donde establecía que la empresa METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS, cumpla con los requisitos del pliego de cargos.

DECIMO NOVENO: en busca del mayor beneficio para EL ESTADO Y EL INTERES PUBLICO, el Hospital Nicolás A. Solano sólo desea obtener un servicio que brinde a cabalidad lo más urgente posible, ya que es notorio que implica medidas sanitarias para este nosocomio.

ADJUNTAMOS EL PRESENTE INFORME DE CONDUCTA A LA PLATAFORMA VIRTUAL DE PANAMA COMPRAS CON LOS ANEXOS CORRESPONDIENTES AL ACTO PÚBLICO.

En espera de sus recomendaciones al ACTO PUBLICO No. 2023-0-12-222-15-CM-008047, para poder seguir con los trámites correspondientes a sus sugerencias. Cabe señalar que este SERVICIO es de vital importancia para nuestro Hospital, ya que, se refiere a DESECHOS SOLIDOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS, que contribuyen a la contaminación del personal técnico-administrativo y pacientes que se atienden en este nosocomio de la Provincia de Panamá Oeste.

SOLICITUD ESPECIAL:

SOLICITAMOS AL SEÑOR DIRECTOR GENERAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS, UNA VEZ HAYA REALIZADO LAS INVESTIGACIONES EXHAUSTIVAS, NOS PERMITA CONTINUAR CON EL ACTO PUBLICO, SIN AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PROPONENTES, NI VULNERAL NORMAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE CONTRATACIONES PUBLICAS.



VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que, de acuerdo con lo dispuesto en el informe de trámite de 31 de marzo de 2023, transcurrió el término para la presentación de alegaciones de terceros, el cual venció el día 30 de marzo de 2023, sin que se presentara escrito alguno. (Ver folio 071 del Expediente del Tribunal).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

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

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

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por la licenciada Yarianis Millán Arias, de la firma forense Solís & Asociados, en su calidad de Apoderada Especial de la empresa **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N° 2023-0-12-222-15-CM-008047, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **MINISTERIO DE SALUD**, Hospital Nicolás A. Solano, tanto de las indicadas en su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra"; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante **de ¿si la entidad contratante verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas, así como de la integración de los aspectos legislados por el Pliego de Cargos, cuya decisión la llevó a adjudicar el presente procedimiento de selección de contratista?**

Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura



tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

“

IV. PRUEBAS DOCUMENTALES

Aducimos como prueba el expediente electrónico, que consta en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, convocado por el Hospital Nicolas A. Solano.

Y aportamos las siguientes pruebas:

- ✓ 1. Poder Especial a favor de SOLIS & ASOCIADOS, junto con idoneidad del abogado.
- ✓ 2. Certificado de Registro Público de la sociedad CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.
- ✓ 3. Copia del Aviso de operaciones de la sociedad CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.
- ✓ 4. Copia de cédula del representante legal de la sociedad CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.
- ✓ 5. Copia del Cuadro de Cotizaciones No. 23-141 del 14 de marzo de 2023, que Adjudica el Acto Selección de Contratista No. 2023-0-12-222-15-CM-008047.
- ✓ 6. Copia del Acta de Apertura de Propuestas del Acto Selección de Contratista No. 2023-0-12-222-15-CM-008047.
- ✓ 7. Copia de la Certificación de ECOSTERYL, fechada al 06 de marzo de 2023, por medio de la cual EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS certifica que el método que emplean para la disposición de los desechos es por un sistema de Microondas. (Consta en el Portal Electrónico de PanamaCompra en la propuesta presentada por EMAS)
- ✓ 8. Copia de la Carta de Vehículos presentada por EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS. (Consta en el Portal Electrónico de PanamaCompra en la propuesta presentada por EMAS)
- ✓ 9. Copia de la Certificación de Vehículos presentada por EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS., emitida por el Ministerio de Salud, la cual no coincide con la información detallada en la Carta de Vehículos de la empresa (Consta en el Portal Electrónico de PanamaCompra en la propuesta presentada por EMAS)
- ✓ 10. Copia de la **Resolución No. 0374 de 12 de febrero de 2021**, por medio de la cual la Dirección General de Salud Pública otorga permiso de incineración a favor de **SERVICIOS TECNOLOGICOS DE INCINERACIÓN, S.A.**, por dos años, es decir que a la fecha MARZO 2023, su **permiso se encuentra vencido**. (Consta en el Portal Electrónico de PanamaCompra en la propuesta presentada por STI, S.A.)



- ✓ 11. Copia de la Resolución No. 1010 de 6 de mayo de 2022, dictada por el Ministerio de Salud, Dirección General de Salud Pública, que establece que todos los vehículos que brinden el servicio de transporte de desechos hospitalarios deben estar registrados y contar con su certificación.
- ✓ 12. Copia de la Resolución No. 296 de 17 de mayo del 2022, que dicta normas sanitarias para la operación y vigilancia de las Instalaciones y los Sistemas de Tratamientos Alternos de Desechos Hospitalarios Peligrosos.
- ✓ 13. **Fianza de Recurso de Impugnación No. FI-115054**, por la suma de **US\$ 4,956.78**, emitida por la Aseguradora **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**, la cual corresponde al 10% del precio de referencia, y cumple con lo exigido en el Artículo 125 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

A tales pruebas nos referimos en el siguiente sentido:

Se admiten como evidencias, la prueba aducida y las enumeradas como 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 que se describen en el libelo de recurso de impugnación presentado para este procedimiento de selección de contratista, al tratarse de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico, de conformidad al contenido del artículo 140 y 143 de la Ley No. 38 de 2000. Así como también la identificada como copia de la Resolución No. 1010 de 6 de mayo de 2022 y copia de la Resolución No. 296 de 17 de mayo de 2022, por tratarse de Derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios.

Por otro lado, no se admiten las evidencias mostradas como Poder especial y Fianza de Recurso de Impugnación No. FI-115054, por ser presupuestos procesales para la admisión del recurso de impugnación y no para la valoración en el fondo.

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

B. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para la "SERVICIO DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO", a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista y regentó su proceso



mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/. 49,567.75, se configura ésta dentro del tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas dentro del rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas dentro del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, que en lo medular indica:

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

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

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamacompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

...”.

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



*“Que su oferta no fue tomada en cuenta por un argumento subjetivo y sin el fundamento legal correspondiente, ya que, si bien es cierto, su representado mantiene un contrato de incineración con la empresa **PUMPER, S.A.**, donde se establece que el precio de incineración es facturado a su mandante a razón de 1.00 el kg, pero ello no es indicativo que **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, no pueda cumplir con sus obligaciones contractuales, toda vez que en el mercado existe la figura de oferta y demanda, cual es una decisión interna de su procurada de saber si se encuentra en la capacidad o no, de asumir una diferencia entre lo que paga por el servicio y el costo a que se ofrece al Estado panameño. Su obligación es cumplir con su propuesta y que de no hacerse el trabajo contratado; entonces están las fianzas correspondientes para su ejecución, así como los demás mecanismos que tiene el Estado para exigir el cumplimiento. De manera que no caben conclusiones subjetivas sin sustento.*

Agrega en esa misma línea que los costos en que tenga que incurrir la impugnante por el servicio de incineración no es competencia del Hospital Nicolás A. Solano, ni tampoco fue requerida por los términos de referencia.

*Por el contrario, la oferta de **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, se presentó al presente acto público con el precio más bajo, es el único que cuenta con todos los permisos necesarios para brindar el servicio requerido, emplea el sistema de incineración, cual es el requerido y aprobado por el **MINISTERIO DE SALUD** para el servicio objeto del acto impugnado. Tiene las certificaciones de los vehículos solicitados por el ente estatal.*

*En cuanto al resto de ofertas indica lo siguiente: **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**, no cumple con las disposiciones de tratamiento de desechos hospitalarios peligrosos, pues tienen un sistema de tratamiento y disposición de microondas- sistema de operación Ecosteryl. No cumple con los ordenamientos dictados por el **MINISTERIO DE SALUD** en materia de los equipos de transporte que se utilizan para brindar el servicio requerido por el Hospital Nicolás A. Solano.*

*Los documentos presentados tienen discrepancias en cuanto al registro de su vehículo ante la entidad y solo aportaron la certificación de un solo vehículo, todos los otros vehículos que se pusieron a disposición no cuentan con su certificación de aprobación por parte del **MINISTERIO DE SALUD**.*

*De la oferta de **SERVICIOS TECNOLÓGICOS DE INCINERACIÓN, S.A.**, no tiene un permiso de operación anual correspondiente a la actividad de incineración y/o no peligrosos vigente, ya que lo que presentó fue una carta de solicitud de renovación dirigida al director regional de Salud de Colón, solicitando la renovación de su permiso.*

*Por último, respecto a **ECOTERMO DE PANAMÁ, S.A.**, no adjuntó la certificación de los vehículos autorizados del **MINISTERIO DE SALUD**, para brindar el servicio de transporte. No cumple con los requisitos del pliego de cargos.*

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones No. 23-141- de 14 de marzo de 2023, expresó la razón por la cual adjudicó el presente procedimiento de selección de contratista, identificado bajo el número de acto No. 2023-0-12-222-15-CM-008047, siendo externado de la siguiente manera:



Otros Considerando

Que conforme al procedimiento se verificó la oferta, determinándose que el proponente: EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado

Que el proponente: CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A. cumplió con toda la documentación exigida en el pliego de cargos, sin embargo en la certificación de contratación de servicio de tratamiento y disposición final de desechos peligrosos, certifican que alquilan una planta de tratamiento por un costo de 1.00 el kg y en el precio de acto lo colocan a 0.50kg, no podrán cumplir con lo antes mencionado y es una situación de riesgo para la institución la disposición final de los desechos peligrosos.

“.

Que al entrar al análisis de las constancias procesales conforme las cuestiones planteadas por el impugnante, **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, en contraste con las actuaciones realizadas por la entidad contratante, **MINISTERIO DE SALUD, Hospital Nicolás A. Solano**, dentro del acto de selección de contratista N°2023-0-12-202-02-CM-009101, para el “SERVICIO DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO”, procederemos en primer lugar a revisar la actuación, a fin de descartar algún tipo de vicio que pueda provocar la nulidad relativa o absoluta, de lo contrario, proseguir con el estudio pertinente que ha sido traído a este foro para su decisión.

Como indicamos, centrada la materia del debate, procede el Tribunal a analizar los cargos en que se fundamenta la censura en el orden expuesto, no sin antes realizar una breve lectura del procedimiento legalmente establecido, con el fin principal de descartar o corroborar actos que vulneren el derecho subjetivo de los participantes o que puedan perjudicar a la entidad dentro del presente procedimiento de selección de contratista, que de ser así esto último, procederíamos a señalar las razones con las que se cuentan para anular el acto público, o por el contrario, seguir con la revisión del procedimiento, para decidir el fondo del negocio jurídico administrativo especial que ha llegado a nuestro conocimiento de conformidad a la competencia funcional que nos concede la ley aplicable cuando se trata de adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado, y que en esta ocasión lo es el “SERVICIO DE RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO”, para el **MINISTERIO DE SALUD, Hospital Nicolás A. Solano**, promovida mediante recurso de impugnación de acuerdo a la competencia privativa por naturaleza del asunto, contra la resolución por la que se adjudicó el presente acto público; competencia que ha sido activada por el recurrente **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, luego de notificarse de una decisión de adjudicación, concesión que a su criterio no es conforme a Derecho y que debe ser revisada por este Tribunal.

Antes que nada, debemos recordar que estamos ante un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, por lo que debemos ajustarnos a lo legislado en el Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 positiva al momento de la convocatoria del acto



público que nos mantiene ocupados, teniendo en mente que tal proceso permite de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los Cincuenta Mil Balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la ley, así como de otras disposiciones que la complementan.

En este tipo de procedimiento, si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto.

No obstante, si la entidad determina que la oferta de menor precio no cumple a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la oferta anterior, hasta emitir la adjudicación del acto o la declaratoria de desierto, según sea el caso y resguardando la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas en caso de existir circunstancias de prevalencia de conformidad a la legislación especial y su reglamentación.

De manera que, en contratación menor se debe verificar no solo el precio y los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, sino también el tema de la prevalencia, al ser requerido por la normativa en materia de compras estatales y su reglamentación (Mipe y localidad), veamos:

“

Artículo 10. Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. El Estado promoverá la participación competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas en determinados actos de selección de contratista que realicen las instituciones públicas.

Todo lo relacionado con esta materia será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipymes; entre las mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

(Extracto del artículo 57 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006)



Artículo 88. Adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen micro o pequeñas empresas y empresas no mipes, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipe. Entre las micro y pequeñas empresas, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que la empresa esté clasificada como micro o pequeña empresa.

Así como también la aplicación del artículo 90 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 2022, cual es del siguiente tenor.

Artículo 13. Se modifica el artículo 90 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, para que quede así:

Artículo 90. Prevalencia en la adjudicación a favor de las empresas locales. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales concurren como proponentes, micro o pequeñas empresas y empresas locales, la entidad seleccionará en primer lugar la propuesta presentada por la empresa local siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por la micro o pequeña empresa.

Cuando concurren como proponentes, micro o pequeñas empresas que además sean locales (mipes) y empresas que solo ostenten una de estas condiciones, la entidad seleccionará en primer lugar la local y mipe, siempre que cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por la empresa que sean únicamente local o micro o pequeña empresa.

Realizada la observación, tenemos que la empresa beneficiada con la adjudicación (**EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., E.S.P. EMAS**) a pesar de mantener la prevalencia por ser local, toda vez que de acuerdo al aviso de operación aportado al acto público que nos ocupa, su ubicación se encuentra en la Provincia de Panamá Oeste, lugar en que está localizado el nosocomio; sin embargo, su precio sobrepasa el 5% con respecto a la oferta no local que establece la ley como margen a favor de las empresas locales y Mipes. En cuanto al tema de Mipe, ninguna de las dos presentó la certificación correspondiente; por consiguiente, comenzaremos el estudio con la oferta de menor precio.

De manera que, analizado lo anterior, y siguiendo los parámetros de ley y reglamentarios, procederemos con el escrutinio de los documentos de la empresa de menor precio, que en este caso recae en la impugnante, es decir, **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPOS, S.A.**, cuya oferta es de Veintinueve Mil Ciento Cincuenta y Siete Balboas con 50/100 (B/.29,157.50).

Dicha oferta fue descartada por la entidad, al indicarse en la revisión técnica lo siguiente:



“

CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO S.A.
CUMPLE CON LA DOCUMENTACION SOLICITADA EN EL PLIEGO DE CARGO, SIN ENBARGO EN LA CERTIFICACION DE CONTRATACION DE SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE DESECHOS PELIGROSOS, CERTIFICAN QUE ALQUILAN UNA PLANTA DE TRATAMIENTO POR UN COSTO 1.00 EL KG. Y EN EL PRECIO DEL ACTO LO COLOCAN 0.50 KG CONSIDERAMOS QUE NO PODRAN CUMPLIR LO ANTES MENCIONADO Y ES UNA SITUACION DE RIESGO PARA LA INSTITUCION LA DISPOSICION FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS.

”.

Que el proponente: CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A. cumplió con toda la documentación exigida en el pliego de cargos, sin embargo en la certificación de contratación de servicio de tratamiento y disposición final de desechos peligrosos, certifican que alquilan una planta de tratamiento por un costo de 1.00 el kg y en el precio del acto lo colocan a 0.50kg, no podrán cumplir con lo antes mencionado y es una situación de riesgo para la institución la disposición final de los desechos peligrosos.

”.

El sustento de la entidad es que al alquilarse una planta de tratamiento por un costo de 1.00 el kilogramo y colocar en el desglose de precios que el servicio de recolección y disposición final de los desechos será de 0.50 el kilogramo, la empresa bajo examen no podrá cumplir con el contrato.

Ante tal argumentación debemos indicar que a pesar de haberse concluido así en el informe técnico, dicho aspecto no es un tema técnico, por cuanto que, de conformidad a la reglamentación especial, solo los requisitos y especificaciones técnicas son los que deben ser analizados por personal calificado. De manera que el examen rebasa el carácter que el Ejecutivo ideó para tales fines.

Resulta ser un aspecto meramente subjetivo la valoración que sobre ese tema se concluyó, y como ha destacado el impugnante, no forma parte de la potestad estatal el definir el cumplimiento o no por parte de la proponente por un tema de precio, dentro de una relación particular entre las mismas, sino el de verificar que los términos de referencia se encuentren satisfecho con aras de lograr una complacencia general en beneficio de la Provincia de Panamá Oeste, específicamente a los usuarios del sistema de salud regional, el cual recae en el Hospital Nicolás A. Solano, quien en estos momentos requieren del servicio de recolección y disposición final de los desechos peligrosos generados por el Hospital Nicolás A. Solano y requieren de una pronta solución a efectos de evitar contaminación en el sector.

La condición en debate no es un factor que ponga en peligro el servicio ni tampoco indagar si dicha actividad no le generará ganancias al proponente puesto que también es un hecho que escapa de la facultad de la entidad, al no ser una condición requerida en el pliego de cargos, recordándole a la institución que de acuerdo al principio de igualdad de oportunidad de los proponentes se debe garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus



etapas, que le permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios; así como también hacerse la adjudicación sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público. En ese sentido, debemos garantizar que las reglas del juego que fueron publicadas al momento de la convocatoria y que forman parte de la transparencia institucional sean cumplidas en su justa medida, porque quienes participan presentan sus ofertas en base a lo requerido, y no deben ser sorprendidos por condiciones no estatuidas a través de las cláusulas administrativas introducidas en el cartel, a fin de evitar cualquier especulación que deje entredicho el procedimiento de selección estatal, todo lo contrario, que exista un clima de complacencia por valorarse tal cual se petitionó, para que la buena fe en la actuación de los funcionarios públicos y de la convicción que ello debería producir en los proponentes sea convincente y reconocida.

Debemos tener presente que el ciudadano no es un mero administrado, que adopta una posición pasiva frente a las actividades que a diario realiza la administración, sino que su participación va tomando cuerpo con las herramientas que las normas les proporcionan para hacerle frente a la mala administración, una de ellas es la obligatoriedad en la motivación y publicidad de los actos administrativos, que impiden la discrecionalidad de las entidades en las tomas de decisiones, pues se obliga a realizar una explicación detallada dirigida a evitar el morbo, no sólo en los diferentes oferentes, sino de la sociedad en general; crítica de la labor estatal y sobre todo teniendo un sistema de compras accesible, visualizada a través de un portal electrónico que no sólo resulta innovador a los procedimientos comunes que estamos acostumbrados, sino que también plantea nuevos retos a los poderes públicos, con el ideal de transformarlo hacia la excelencia y que ha sido uno de los fundamentos principales en que se basó las reformas a la ley de compras estatales.

A nivel internacional encontramos normas como por ejemplo la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que entre otras cosas aborda el tema de instar a los Estados partes a aplicar en sus ámbitos institucionales, medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de esos sistemas. De igual forma, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción que exhorta a adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones que sean eficaces y que nuestro sistema administrativo especial de compras va girando en esa dirección a través de los tiempos.

Al final del recorrido de compras y de la ejecución del contrato, debemos sentir la satisfacción de haber utilizado las herramientas que la ley nos ha proporcionado para el desarrollo en la consecución de los objetos contractuales perseguidos, que no quepa la



menor duda en la diaphanidad de los actos de adjudicación ni de ejecución del contrato que impida el tizne en la ejecución de cada participante y así evitar lo que la literatura jurídica señala como *“la crisis de confianza en el sector, falta de transparencia y corrupción, la parálisis del sistema y la inseguridad jurídica”*, pues nuestro desempeño debe ir orientado en lograr la perfección administrativa a nivel funcional, motivacional, estructural e informático que poco a poco se va alcanzando con la puesta en marcha de los distintos sistemas implementados en beneficio de la sociedad.

Haciendo un estudio integral de las reformas a la ley de contratación pública, se puede destacar que la misma se proyecta, entre otras cosas, a eliminar el margen de riesgo, a menos en las licitaciones públicas, lo que quiere decir que la normativa lo que busca es una amplia competencia, así como también los mejores intereses para el Estado, con precios más agradables para las instituciones y que a la vez satisfaga con la necesidad, sin inmiscuirse en aspectos ajenos a la escogencia como lo es la oferta y demanda que pueda existir entre los participantes ni sus intermediarios, toda vez que los particulares pueden ajustar entre ellos sus condiciones y el ente administrativo no es su regulador, sino en los requisitos que el Estado ideó el servicio de recolección y disposición final de los desechos peligrosos generados por el Hospital Nicolás A. Solano de la Provincia de Panamá Oeste.

Una cosa es la ganancia de la empresa y lo otro el cumplimiento exacto de la obligación debida, en donde la entidad no tiene ni debe mantener ninguna injerencia o preocupación sobre el aspecto económico de las empresas, sino que la exigencia se cumpla a cabalidad en la forma en que fue confeccionado por la entidad de manera unilateral, con reglas justas, claras, objetivas y completas.

El artículo 80 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020 establece que las ofertas se consideraran riesgosas cuando ofrezcan condiciones técnicas o de otro tipo (no identificado) con el cual materialmente resulte difícil cumplir el objeto contractual. Del examen de la norma citada, no vemos cabida a un tema de riesgosis, precisamente porque en cuanto aspectos técnicos no existe argumento sólido que lo defina, señale o destaque, sobre todo cuando el proponente no ha indicado no poder cumplir con la obligación, sino lo opuesto, y en caso de que así sea, tenemos una herramienta en los actos por contratación menor, y es la contenida en el artículo 133 de la reglamentación, que indica que: *“En caso de incumplimiento total en contrataciones menores, una vez ejecutoriada la resolución que resuelve administrativamente el contrato, la entidad contratante podrá adjudicar, mediante resolución motivada, el contrato al siguiente proponente que haya presentado la propuesta más baja y cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos. Para ello, el proponente deberá ratificar su propuesta”*.

Así las cosas, no vemos incumplimiento por parte de la oferta de menor precio en ese aspecto, razón por la cual nos vemos en la necesidad de seguir escrutando el resto de documentos aportados para el acto que nos mantiene en examen.



El resto de condiciones ha sido satisfecho al demostrar la existencia del proponente con la copia de la Certificación emitida por Registro Público; también se encuentra paz y salvo con el Tesoro Nacional y las Cuotas Obrero Patronal comprobado así con los documentos públicos aportados, el aviso de operación es congruente con los objetos contractuales ofrecidos, al tener entre sus actividades el transporte, recolección, tratamiento y disposición final de residuos y/o desechos peligrosos y/o no peligrosos, no se encuentra incapacitada para contratar con el Estado de conformidad a la deposición jurada aportada y debidamente notariada, presentó Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad y Pacto de Integridad, entre otros.

El procedimiento de selección de contratista regulado en nuestra legislación administrativa especial, es el medio por el cual las instituciones deben utilizar y obedecer en base al principio constitucional y convencional de estricta legalidad, para la consecución de sus fines que responden a una necesidad de la propia entidad, para posteriormente darle respuesta a los administrados, quienes buscan del sistema y del Estado, la solución o por lo menos la aproximación en la satisfacción en los servicios públicos, por el cual pagan un impuesto, sin excluir a los que no aportan económicamente, por ser una garantía reconocida y derivada de sus derechos fundamentales o mínimos vitales y que el Estado debe obligatoriamente proporcionarlos sin ningún distingo o reparo.

Por ello, el procedimiento para la selección del contratista viene a constituir un factor indispensable y esencial para que las instituciones puedan desarrollar su cometido trazado, tales como: salud, justicia, educación, vivienda, orden público, acueductos, alcantarillados, carreteras, entre otros más que se requieren para una buena administración de la cosa pública. En esa lógica y tomando en cuenta el factor presupuestario, resulta de gran trascendencia la transparencia en todas sus vertientes, la publicidad y la utilidad que se le da al dinero estatal, y tener una cercanía lo más perfecta de la obra, suministro o servicio a adquirir, para lo cual deben de complementarse una serie de principios en el espacio del razonamiento lógico que se debe tener al momento de la toma de decisiones, ajustándose a parámetros reglados, contemplados en las legislaciones y reglamento, evitando el cuestionamiento social lo más posible, y que se adquiere aplicando el derecho, los principios que lo sustentan, la prevalencia en la adjudicación, la lógica y la experiencia.

Atendiendo los presupuestos descritos, se previenen hechos lamentables, se optimiza el gasto estatal y se utilizan con mayor eficiencia los recursos de los ciudadanos.

La ley viene a contribuir dándole las herramientas necesarias a los funcionarios públicos que desempeñan un rol dentro del mundo jurídico de adquisiciones del Estado, y que se encuentran presentes desde la elaboración del cartel de condiciones, la estipulación del precio de referencia, la prevalencia hasta lograr la adjudicación, incluso más allá, con la fase de ejecución y/o resolución administrativa del contrato público.



El procedimiento de adjudicación, como lo ha establecido la ley, **Doctrina y la Jurisprudencia**, es una facultad de las Administraciones en el ejercicio de la función administrativa. Cada procedimiento tiene sus reglas para el escogimiento; así se encuentran estatuidos desde los artículos 57 en adelante, cuya publicidad de las reglas del juego que contempla el pliego de cargos se hacen efectiva desde ese instante procesal; por consiguiente, las partes participantes no tienen ningún tipo de excusas para aportar los requisitos allí señalados en el pliego de condiciones, salvo que el llamado no haya respetado los parámetros de ley, caso en el cual la publicación no sea conforme a la cuantía, al tipo de contrato o simplemente las condiciones a evaluar son distintas a las publicadas.

La convocatoria dentro de los términos establecidos, entre otras cosas, es lo que va a potenciar la cantidad indeterminada de posibles interesados, para que, con arreglo a los términos de referencia y condiciones, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente para el interés público con justicia en la escogencia basados como principio constitucional.

Los criterios para la concesión de la oferta más conveniente es la que va a florecer del bloque de juridicidad que conforma el régimen de contratación pública positiva y de las cláusulas administrativas generales, especiales y especificaciones técnicas, las que luego serán demandadas por los actos de selección, lo que constituye verdaderas garantías para los intereses de los participantes, quienes confían en la buena fe del operador de justicia administrativa.

En los procesos en donde el precio es el factor determinante, la adjudicación deberá recaer sobre la oferta de menor precio, siempre y cuando satisfaga los requerimientos peticionados; no obstante, no siempre ello sucede, pues en palabras de BENOIT “la experiencia puso de manifiesto que ese mecanismo podía ser decepcionante: el empresario o proponente menos exigente no es siempre el mejor; no basta que el precio sea bajo, es preciso también que la prestación sea realizada correctamente”, por lo que se han privilegiado procedimientos que permiten una mayor apreciación del valor real del futuro contratante. Además del precio accesible, lo que se busca es que el bien, obra o suministro cumpla con las necesidades a satisfacer, pues de nada vale el precio más bajo sino cumple con los estándares mínimos, o que la entidad tenga que volver a generar un nuevo acto.

En ese sentido, lo que realmente se persigue es que el proponente y futuro contratista sea escogido en función de determinadas exigencias, para hacer efectiva la adquisición, es decir, calidad, precio y solventar una necesidad en óptimas condiciones, para de esa forma asegurar el cumplimiento de todos los fines que inspiran la contratación pública en la forma en que la colectividad espera. La oferta más conveniente no se circunscribe únicamente al precio más bajo, conlleva otros factores que completan la ecuación como hemos indicado, la calidad del objeto contractual, la idoneidad del oferente que garantice



de forma eficiente y oportuna la satisfacción del interés público, comprendiendo que este último es el fin de toda contratación gubernamental.

Así las cosas, luego de valorar el expediente electrónico, procederemos revocar lo actuado mediante Cuadro de Cotizaciones No.23-141 de 14 de marzo de 2023, cuyo conocimiento se produjo a través del recurso de impugnación sustentado por la representación especial de la empresa **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPO, S.A.**, y en su lugar el restablecimiento del Derecho vulnerado, adjudicando a la empresa accionante, el acto público de selección de contratista No.2023-0-12-222-15-CM-008047, para el servicio de recolección y disposición final de los desechos peligrosos generados por el Hospital Nicolás A. Solano de la Provincia de Panamá Oeste, de conformidad a las facultades decisorias concedidas por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes, el acto adjudicado mediante Cuadro de Cotizaciones No.23-141 de 14 de marzo de 2023, dentro del acto público de selección de contratista No.2023-0-12-222-15-CM-008047, para el servicio de recolección y disposición final de los desechos peligrosos generados por el Hospital Nicolás A. Solano de la Provincia de Panamá Oeste, proferido por el **MINISTERIO DE SALUD**, Hospital Nicolás A. Solano, que adjudicó a la **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A., ESP. EMAS**, por un valor de B/.33,239.55, el presente procedimiento de selección de contratista, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, ADJUDICANDO a la empresa **CONSTRUCCIONES LIMPIEZA Y EQUIPOS, S.A.**, quien participó por un precio de Veintinueve Mil Ciento Cincuenta y Siete Balboas con 50/100 (B/. 29,157.50), el acto público de selección de contratista citado por ser lo que en Derecho corresponde, de acuerdo a la fundamentación que se describe en la parte motiva del actual acto administrativo.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación No. FI-115054, por un límite de responsabilidad de Cuatro Mil Novecientos Cincuenta y

Seis Balboas con 78/100 (B/.4,956.78), expedida por Seguros Suramericana, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICA y como beneficiarios el MINISTERIO DE SALUD/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 046 del expediente del Tribunal; monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 048-2023, previa anotación en el registro.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, artículos 146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, en sus artículos 87, 94 y demás concordantes. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


Martín Wilson Chen
Magistrado


José Aranda Ríos
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

