



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 113-2024

RECURRENTE: SEDINC, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución de Cancelación 088 de 18 de julio de 2024, mediante el cual se rechazaron las propuestas del acto público de selección de contratista por compra menor No.2024-0-12-20-06-CM-006336, emitido por Ministerio de Salud (Hospital Regional Dr. Cecilio Castillero).

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 148-2024-Pleno/TACP de 3 de septiembre de 2024
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El 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 lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES:

1. El 13 de junio de 2024, el Ministerio de Salud (Hospital Regional Dr. Cecilio Castillero), en adelante la entidad, publicó en el sistema electrónico "PanamaCompra" la Cotización en Línea No.2024-0-12-20-06-CL-006747, para el "SERVICIO DE MANO DE OBRA Y TRANSPORTE PARA LA RECOLECCIÓN DE DESECHOS HOSPITALARIOS. REQ. UE-027-236113" (Sic), con un precio estimado de seis mil cuatrocientos veinte balboas (B/. 6,420.00), y la presentación de las cotizaciones se programó para el 14 de junio de 2024.
2. Para el 21 de junio de 2024, luego de la presentación de las propuestas, la entidad seleccionó la cotización presentada por la empresa Sedinc, S.A., por la suma de cinco mil ochocientos setenta y cuatro balboas con treinta centésimos (B/. 5,874.30), de acuerdo con el registro del acto de compra menor No.2024-0-12-20-06-CM-006336.



3. Ese mismo día la entidad publicó en “PanamaCompra” el documento llamado Revisión Técnica (SERV. DE RECOLECCIÓN E INCINERACIÓN) ÚTILES Y ENSERES” (sic), en el que Edison Baule Ch., supervisor regional de Saneamiento Ambiental de la entidad, indicó que la empresa Sedinc S.A., cumplía con todos los requisitos técnicos de la solicitud, igualmente, adjuntaron requisición para el servicio requerido No. UE-027236113.
4. Consta de fojas 247 a 251 del expediente administrativo, orden de compras No.4200561831 de 21 de junio de 2024 por un monto de cinco mil ochocientos setenta y cuatro balboas con treinta centésimos (B/. 5,874.30) a favor de la empresa Sedinc, S.A. Importante mencionar que, esta orden de compra fue remitida para refrendo de la Contraloría General de la Republica en el mes de junio de 2024.
5. Posteriormente, mediante Resolución de Cancelación No.088 de 18 de julio de 2024, publicada en el sistema electrónico “PanamaCompra” ese mismo día, la entidad canceló la adjudicación a la empresa Sedinc, S.A., argumentando que la oficina de fiscalización de la Contraloría había realizado observaciones a la orden de compra, por no contar con un estimado (unidad de medida) de cuántos kilogramos se iban a desechar por mes, de manera que, por causas de orden público e interés colectivo, lo más conveniente para la entidad fue rechazar la propuesta presentada (Ver foja 006 del expediente jurídico).
6. Para el 23 de julio de 2024, la entidad publicó en “PanamaCompra” el formulario de subsanación Núm:1510293-2024-23814 de 17 de julio de 2024, en el cual la Contraloría General de la República informaba que la orden de compra remitida para refrendo no contaba con una medida de disposición, y por ello, se solicitaba una ampliación que certificara la cantidad mínima mensual de los desechos hospitalarios a tratar.
7. El 29 de julio de 2024, la licenciada Nelly Cumbreira Diaz, actuando en representación judicial de Sedinc, S.A., presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, recurso de impugnación en contra de la Resolución de Cancelación No.088 de 18 de julio de 2024.
8. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°092-2024/TACP de 30 de julio de 2024(Admisión), publicada en “PanamaCompra” el 31 de julio de 2024.
9. Del recurso, se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver de foja 037 a foja 041 del expediente jurídico).
10. El 5 de agosto de 2024, la entidad publicó Informe de Conducta en el que expuso las actuaciones administrativas realizadas dentro del presente acto público de selección de contratista. Asimismo, mediante Nota No. 406—DM-HRDCAC-24 del 05 de agosto de 2024, suscrita por Alex Jaén Melamed, director médico del Hospital Regional Dr. Cecilio A. Castillero C. (publicada el 7 de agosto de 2024 en el “PanamaCompra”), remitió al Tribunal el expediente administrativo original (ver de foja 049 del expediente jurídico).



II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

En su escrito de impugnación que corre de foja 012 a 025 del expediente jurídico, el recurrente expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Las actuaciones, tanto de las entidades licitantes como de los entes fiscalizadores, de acuerdo con lo que establece la normativa, deben estar ceñidas a la imparcialidad con aceptación total de lo establecido en los pliegos de cargos de cada acto.
2. La inobservancia de lo establecido para el acto público No. 2024-0-12-20-06-CM-006336, producto de la Cotización en Línea No.2024-0-12-20-06-CL-006747 (Req.UE-027-236113), constituye una violación flagrante a los principios que rigen las contrataciones públicas, además, es una vulneración directa a su representado, quien, a su parecer, cumplió con todos los requerimientos exigidos en el acto mencionado.
3. Llama la atención la decisión adoptada por la entidad licitante, y, más que nada, la argumentación plasmada en la parte motiva de la Resolución de Cancelación No.088 de 18 de julio de 2024, en la que se indicó que la orden de compra no cumplía, ya que no contaba con una medida de disposición de la cantidad mínima mensual de kilogramos de desechos hospitalarios.
4. En ese sentido, advirtió que, las condiciones especiales de los actos públicos incluyen la forma de adjudicación, método de evaluación, precio de referencia, entre otros requisitos, y estas disposiciones según lo establecido en los Principios de la Contratación Pública, deben ser aceptadas obligatoriamente sin objeciones ni restricciones, por todos los proponentes.
5. Lo actuado por la entidad, evidencia una clara violación al debido proceso, motivada por la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República de Panamá, quien cuestionó las especificaciones técnicas indicando que la orden de compra no tenía una medida de disposición por kilogramos de desechos hospitalarios.
6. La Oficina de la Contraloría General de la República de Panamá al cuestionar lo actuado, obvió las reglas generales de la contratación pública, al poner en duda el contenido (exigencias) de la contratación menor por cotización y de los formularios usuales previamente avalados por la ley.
7. Según la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, toda modificación o reparo que se requiera hacer del pliego de cargo debe hacerse de conocimiento público y debe ser publicada estrictamente en el sistema "PanamaCompra".
8. La entidad licitante había cumplido con el procedimiento establecido para las compras menores por cotización en línea, establecido en la normativa, empero, la intervención inusual de la Contraloría en la etapa del refrendo impidió continuar con el trámite. En suma, el actor en ocasión de lo planteado plasmó unas preguntas dirigidas a la Contraloría General de la República que pueden ser visualizadas en la foja 023 de su escrito de impugnación.
9. Si la Contraloría solicitó una subsanación para refrendar la orden de compra, esta no debió ser con relación a los requerimientos y especificaciones



establecidas previamente en el pliego de cargo No. 2024-0-12-20-06-CM-006336, ya que esto resulta contrario a la obligación de las entidades contratantes, cuyo propósito es escoger la propuesta más favorable para el Estado.

10. Aunado a lo anterior, el actor, cuestionó el alcance de los fiscalizadores de Contraloría, ya que a su criterio la potestad de Contraloría es aprobar o improbar los desembolsos de los fondos públicos y control de actos que puedan afectar el patrimonio público, no obstante, le causó extrañeza que para en este acto específico, solicitaran puntualmente la cantidad de kilos de desechos, obviando los requerimientos previamente establecidos en el pliego de cargo.
11. En síntesis, aseveró que la decisión por parte de la entidad de cancelar el presente acto público, a través de la Resolución No.088 de 18 de julio de 2024, afectó a su patrocinado Sedinc, S.A., quien cumplió con todos los requisitos. Además, la postura de la Contraloría General de la República es violatoria del debido proceso, ya que se le pretende dar un trámite distinto a los ya previsto.
12. Finalmente, en base a los elementos de convicción esbozados, solicitó que se revoque el Resolución No.088 de 18 de julio de 2024 y en consecuencia se restablezca el derecho vulnerado a Sedinc, S.A.

III. INFORME DE CONDUCTA.

Como lo señalamos, para el 5 de agosto de 2024, la entidad publicó en "PanamaCompra", el informe de conducta del acto público 2024-0-12-20-06-CM-006336, del cual reposan copias simples a fojas 045 a 046 del expediente jurídico. En este informe, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público, veamos un extracto:

Que el día catorce (14) del mes de junio del año dos mil veinticuatro (2024), fue la apertura de la *Cotización en Línea* **2024-0-12-20-06-CM-006747**, correspondiente al **SERVICIO DE MANO DE OBRA Y TRANSPORTE PARA LA RECOLECCIÓN, INCINERACIÓN Y CORRECTA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS, SÓLIDOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS, CONTAMINADOS, PATOLÓGICOS Y PUNZO CORTANTE DEL HOSPITAL REGIONAL DR. CECILIO A. CASTILLERO**, dicho Servicio fue solicitado por un **período de (1) un mes**, por un monto de **B/. 6,420.00**.

- El día 14 de junio de 2024, fue celebrado la apertura de la *Cotización en Línea* se recibe la mayoría de la documentación, pero se le solicitaron posteriormente a la apertura, documentos adicionales por medio del sistema, al único proveedor que ofertó en el acto la empresa **SEDINC, S.A.**
- Luego de recibir la documentación completa del expediente, en un periodo de (3) tres días hábiles, se confecciona el cuadro de análisis o de propuesta.
- El día 19 de junio de 2024, se remite el expediente al personal idóneo Jefe Regional de Salud Pública, para Evaluar y Certificar, que la documentación presentada por el proveedor fuese la correcta y la adecuada, cumpliendo con los requisitos exigidos en el pliego de cargo, para este tipo de Servicio.
- El día 21 de junio del 2024, se recibe la **Nota N°.135-SA-RSH**, el **Doctor Alberto Mendieta** Jefe de Salud Pública, el mismo emite un Informe de Revisión Técnica indicando que la empresa **SEDINC, S.A.**, cumple con los Requisitos, Permisos



**MINISTERIO DE SALUD
REGIÓN DE SALUD DE HERRERA
HOSPITAL REGIONAL DR. CECILIO A. CASTILLERO**

y Vigencia de Documentos, e indica que la empresa **SEDINC, S.A.**, está en unión con la empresa **PUMPER, S.A.**, por el Servicio de Recolección e Incineración.

- El día 21 de junio de 2024, se eleva la Revisión técnica y el Cuadro de Cotización al sistema y se procede con la confección de la Orden de compra a favor de la empresa **SEDINC, S.A.**
- Este mismo día se confecciona la orden de compra # **4200561831**, a favor de la empresa **SEDINC, S.A.**, por un monto de B/. 5,874.30., con número de Compra Menor asignado en el sistema # **2024-0-12-20-06-CM-006336**.
- El día 21 de junio de 2024, se envía el expediente a diferentes Departamentos, para la firmas correspondientes en la orden de compra, por parte de la administración y Dirección Médica, y posteriormente este mismo día, se envía el expediente a la oficina de Fiscalización (Contraloría).
- Luego que la oficina de Fiscalización recibe el expediente, nos solicitan imágenes a colores de los Vehículos que hacen la labor de la Recolección de los Desechos (imágenes adjunto al expediente).
- El día 10 de julio de 2024, se hicieron consultas sobre el expediente, ya que desde el **21 de junio**, no había refrendado la orden de compra y en conocimiento del Estado con que se encontraba el depósito de desechos.
- La Dirección Médica del Hospital, se acerca a la oficina de Fiscalización solicitando información del “**estatus**” del expediente fue cuando le indicaron que el expediente iba ser devuelto por Subsanación, luego la Dirección envía mediante **Nota N°. 344-DM-HRCC-24**, solicita de la devolución del expediente para proceder a la Subsanación, según recomendaciones señaladas por la Fiscalización.
- Se solicita el expediente y que sea devuelto a la entidad y por medio del sistema Istmo, acatando las recomendaciones hechas por la oficina de Fiscalización, para hacer las correcciones pertinentes, toda vez que indicaron que la unidad de medida que se solicitó al principio fue por (**mes**), no era la correcta, que en otras instituciones que solicitan este tipo de Servicio, estaban confeccionando la Requisición, en unidad de medida (**Kilogramos**).
- Importante señalar que el 21 de junio de 2024, fue ingresado el expediente a la oficina de Fiscalización (**Contraloría Sede-Panamá**), y fue hasta el 17 de julio de 2024, que regresa el expediente a la entidad, sin el Refrendo de la orden de compra, y la crisis de la Basura, en aumento, dicha situación nos preocupa mucho toda vez que el hospital, se encuentra ubicado en un lugar céntrico en la ciudad de Chitré y tenemos casas alrededor.

**MINISTERIO DE SALUD
REGIÓN DE SALUD DE HERRERA
HOSPITAL REGIONAL DR. CECILIO A. CASTILLERO**

- El día 17 de julio de 2024, se recibe el expediente por parte de la oficina de Fiscalización (Contraloría), y con el Documento remitido para Subsanar, indicando lo siguiente:



- Aspectos Técnicos se remite resumen Ejecutivo N°. **ING-VE-145-2024**, de fecha 03 de julio de 2024, firmado por el Master Valentin Escudero, el **Trámite No cumple** (Comentario de Lily Chávez).
- Otras Observaciones: La orden de compra no tiene unidad de medida medible de disposición, por lo que se solicita una ampliación la cual Certifique e Indique la cantidad minima mensual de Kilogramos de desechos hospitalarios.
 - Cabe señalar que se hicieron consultas con otras intituciones de salud, y nos indicaron, que sus expedientes estaban pendiente de refrendo, por parte de Contraloria, ya que solicitaban la unidad de medida (**Kilogramo**) y una **váscula** para pesar las bolsas (Desechos Hospitalarios).
 - La Dirección Médica, la Administración y Departamento de Compra, en conjunto con el jefe de Fiscalización del Hospital, de manera que se pudiese subsanar el expediente, haciendo las correcciones pertinente y fuese Refrendado el expediente, pero lo indicado por ellos fue que el expediente no procede el tramite no cumple.
 - Se procede el día 18 de julio de 2024, con la Cancelación del acto público (Compra Menor) y todo el expediente, en base a lo indicado por la oficina de Fiscalización (Contraloria), y se adjunto en el sistema, el documento remitido por Subsanación y la Resolución de Cancelación N°. 088, con la justificación motivada del mismo.

IV. LAS PRUEBAS

A través de la Resolución N°056-2024-TACP de 14 de agosto de 2024 (Pruebas), el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas, presentadas dentro del presente recurso de impugnación.

En esta resolución, se solicitaron pruebas de oficio a la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Salud; al Hospital Cecilio A. Castillero C.; Caja el Seguro Social; a la Contraloría General de la Republica; y una prueba de documento Privado dirigida al contratista, Sedinc, S.A.

El objetivo de estas pruebas era dirimir algunos aspectos técnicos relacionados a la Recolección y Disposición Final de Desechos Hospitalarios, específicamente, lo concerniente a si la unidad de medida por kilogramos de desechos es un elemento "*sine qua non*" para que estos contratos tengan validez jurídica.

En ese sentido, resultados obtenidos de estas pruebas han servido para crear la convicción de este Tribunal de cara a la resolución del presente caso de marras.

Así es que, veamos los puntos relevantes de las pruebas solicitadas:

- **Prueba de Documento Privado remitida por el representante legal de Sedinc, S.A., (de foja 086 a foja 164 del expediente jurídico).**

Sedinc, S.A., el 23 de agosto de 2024, remitió a la Secretaría General, Prueba de Documento Privado, debidamente publicada en "*PanamaCompra*", atendiendo a lo ordenado por el Tribunal en la Resolución N°056-2024-TACP de 14 de agosto de



2024 (Pruebas), expresó que, su empresa cuenta con más de veinte (20) años de trayectoria a nivel público y privado brindando el servicio de recolección, transporte y tratamiento por incineración de desechos hospitalarios a nivel nacional, haciendo énfasis en que, el este servicio prestado, en gran medida, se ha basado en la necesidad del servicio que requiere la entidad licitante o el particular, y, por lo general, la forma de ejecución del servicio se establece por mes calendario, desde su experiencia.

En suma, indicó que, no existe ninguna repercusión ni para el contratista, ni para la entidad, si se decide contratar el servicio de recolección, transporte y disposición final sin indicar los kilos de desechos a tratar, ya que, a su criterio, en este tipo de contratación no existe una relevancia marcada o establecida legalmente, entre el pesaje o la prolongación del servicio por meses.

Al ser cuestionado que, si era más rentable prestar el servicio por peso de desecho o por durabilidad del servicio, dejó claro que, ninguna de las dos modalidades era más rentable que la otra, ya que como empresas que brindaban este servicio, hace años, se van adaptando a la necesidad que requiere la entidad.

En cuanto a la determinación del precio de la oferta para servicios que solamente indiquen la prolongación en meses, estableció que, el precio de referencia que coloca la entidad es determinante para la futura oferta, es decir, de ahí se estudian diversos factores para analizar si es rentable el servicio, se toma en consideración, además, la frecuencia de la recolección de los desechos generados por las instituciones, frecuencia que es determinada por el volumen o cantidad de desechos acumulados.

Concluyó su escrito de prueba, manifestando que actualmente su empresa se encuentra en capacidad de asumir este servicio solicitado por el Hospital Cecilio Castillero mediante la Cotización en Línea No.2024-0-12-20-06-CL-006747, sin la exigencia del peso de la basura, como siempre lo han realizado en sus veintitrés (23) años de experiencia.

➤ **Prueba de Informe remitida por Ministerio de Salud Dirección Nacional de Salud Pública (de foja 165 a foja 172 del expediente jurídico).**

Por su parte, el Ministerio de Salud, remitió a la Secretaría General de este Tribunal, a través de la Nota No.1521-DMS-OAL-2024 de 26 de agosto de 2024, debidamente publicada en “PanamaCompra”, prueba de informe suscrita por la directora de la Dirección General de Salud Pública, Reina Roa; y, por Milcíades Navarro V., subdirector General de Salud Ambiental, en el que respondieron las interrogantes planteadas por el Tribunal.

Los profesionales idóneos indicaron que, tanto la unidad por kilogramo, como la elección de un servicio de recolección mensual, son practicas viables y beneficiosas para la gestión de los desechos hospitalarios, ya que estos aspectos no solo garantizan la precisión y transparencia en el proceso de facturación, sino que con ellos se puede obtener como resultado una gestión optima y conforme a las normativas.

En esa vía, señalaron que, en la gestión de desechos hospitalarios, el establecimiento de una unidad de medida como el kilogramo u optar por un servicio de recolección mensual, son elementos cruciales que deben estar alineados con las necesidades del hospital.



Al respecto de la unidad de medida para la recolección de desechos, destacaron que, esta garantiza una precisión y transparencia en la gestión de facturación de los servicios. Enfatizando en que, esta practica permite que la facturación se base en el peso real de los desechos recolectados, lo que trae consigo, una medición objetiva de los costos asociados, por ello, la medición por kilogramo proporciona una base objetiva y uniforme para calcular los cargos, evitando discrepancias entre la cantidad de los desechos gestionados.

Optar por un servicio de recolección mensual, hablando desde la experiencia, ofrece significativas ventajas económicas, ya que los contratos de recolección mensual de tarifas físicas permiten la recolección frecuente. En el caso de los hospitales, la generación constante de desechos y la recolección mensual suele ser adecuada, ya que advirtieron los profesionales que, este ciclo permite que exista una planificación efectiva y que se eviten acumulaciones.

Ahora bien, los profesionales recomendaron que, lo conveniente sería es especificar ambos aspectos, toda vez que esto asegura una facturación precisa, una planificación adecuada de los recursos y el cumplimiento de las normativas vigentes.

Finalmente, apuntaron a que las contrataciones para la recolección y tratamiento de desechos hospitalarios, está orientadas a proteger la salud pública, el medio ambiente y la eficiencia operativa de los servicios de salud.

➤ **Prueba de Informe remitida por el Hospital Cecilio A. Castellero C. (de foja 175-176 a foja del expediente jurídico).**

El Hospital Cecilio A. Castellero C., a través de la Nota N°463/DM/HRDCAC/2024, publicada en “Panamá Compra” el 27 de agosto de 2024, contestó lo solicitado por el este Tribunal, manifestando que a la fecha no se ha realizado el servicio de transporte, recolección e incineración de desechos del hospital. Por otro lado, señalaron que, las razones que los llevaron a contratar este servicio por compra menor (Cotización en Línea), fue por falta de presupuesto al momento de la contratación.

Entre otros aspectos importantes, comunicaron a este Tribunal que, la situación de los desechos hospitalarios del Hospital Cecilio A. Castellero actualmente es grave, ya que existe una acumulación de desechos, y esto puede traer repercusiones graves, toda vez que el hospital esta ubicado en un área céntrica y bastante poblada, con vecinos alrededor.

➤ **Prueba de Informe remitida por la Caja del Seguro Social (de foja 185 a foja 186 del expediente jurídico).**

La Caja del Seguro Social, el 27 de agosto de 2024, presentó ante la Secretaría General, Prueba de Informe, debidamente publicada en “PanamaCompra”, en respuesta a las interrogantes planteadas por el Magistrado Sustanciador.

En la mencionada prueba de informe, esta entidad señaló que, la contratación de estos servicios (recolección y tratamiento de desechos hospitalarios), dependía de la necesidad y frecuencia que estimen las entidades, considerando el volumen de desechos hospitalarios que se generen por instalación y la capacidad de almacenamiento con que cuente sus casetas habilitadas para la actividad.



Al ser cuestionada esta entidad por la obligatoriedad de determinar los kilos de los desechos hospitalarios en un contrato de este tipo, respondieron que, desde la práctica, la Caja del Seguro Social, tiene su normativa institucional "Procedimiento P-285 Para el Manejo de los Desechos Sólidos Hospitalarios Peligrosos Infecciosos en las Instalaciones de Salud de la Caja del Seguro Social", en donde se establece que se debe llevar un registro diario de peso que debe realizarse en kilogramos.

En lo tocante al orden publico que siguen las contrataciones de servicio de recolección y tratamiento de desechos, indicó la entidad, que con fundamento al artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, el Estado tiene la obligación de velar por la salud de la población de la República, en ese sentido, la Caja del Seguro Social, debe mantener sus instalaciones en optimas condiciones de asepsia, y para ello debe cumplir con todas las normativas creadas en materia sanitarias.

➤ **Prueba de Informe remitida a la Contraloría General de la República (de foja 199 a foja 203 del expediente jurídico).**

La Contraloría General de la Republica el 28 de agosto de 2024, remitió a la Secretaría General, Nota No. 2712-2024-LEG/CE de 27 de agosto de 2024, debidamente publicada en "*PanamaCompra*", atendiendo a lo ordenado por el Tribunal en la Resolución N°056-2024-TACP de 14 de agosto de 2024 (Pruebas).

En síntesis, manifestaron que, actualmente no existe y no se ha girado instrucción taxativa a los fiscalizadores para exigir la descripción de unidad de medida (kilo) en los servicios de recolección y tratamiento de desechos hospitalarios. Empero, este servicio esta sujeto a las disposiciones del Decreto No.111 de 23 de junio de 1999 "Por el cual se establece el reglamento para la gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los Establecimientos de Salud" (sic).

En suma, aluden a que, el Decreto No.111 de 23 de junio de 1999 establece que para el tamaño del deposito de almacenamiento temporal para desechos acumulados, se tomará como base la producción per cápita de 3.5 Kg/cama/día. En esa vía no ven problema en que la entidad de salud pueda explicar cómo determina el costo mensual del servicio, siendo esto una mera observación/subsanación.

V. ANALISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL.

Antes remitirnos al análisis de fondo del caso a "*In Examine*", no podemos dejar de mencionar que, el periodo establecido para la consecución de todas las pruebas fue de cinco (5) días hábiles, hasta el 26 de agosto de 2024, y, tal como se aprecia en este dossier, las pruebas finalmente fueron completadas el día 28 de agosto de 2024, es decir dos días después del término fijado. Con todo y ello, el valor sustancial de las respuestas y aclaraciones, han sido fundamental para que este tribunal comprendiera la realidad de ese mercado tan especializado de los servicios hospitalarios.

Ahora bien, no podemos olvidar que la normativa que regenta nuestros procesos reconoce al Tribunal un término para práctica de pruebas hasta de diez (10) días hábiles, y, luego de la obtención de la última prueba, un periodo de cinco (5) días hábiles para emitir su decisión de fondo¹, ergo, como la última prueba fue remitida

¹ Véase artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020.



a este Tribunal el 28 de agosto de 2024, lo correspondiente, es reconocer que el término para resolver la causa inicia el día 29 de agosto de 2024.

Estimamos propicio hacer esta anotación, ya que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se caracteriza por su transparencia, objetividad, y, sobre todo por el fiel cumplimiento del debido proceso, esto como método de protección y respeto de los derechos de quienes acuden a esta Sede Administrativa a ser escuchados, con ello, además, se trata de evitar proferir pronunciamientos viciados en su estructura procesal, y, que a la postre puedan derivar en actos o decisiones nulas.

Luego de esta aclaración y una vez agotadas las etapas procesales correspondientes y analizar detenidamente los planteamientos de la entidad, así como los argumentos esgrimidos por el recurrente y la consecución de la prueba, corresponde a este Tribunal tomar una decisión, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos- legales que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras (Compra menor-Cotización en Línea)

Este tipo de acto de selección de contratista: la compra menor, a tenor del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, condiciona la adjudicación a dos cosas: que se cumpla con un mínimo de formalidades y, además, con los valores o principios de contratación, como el de eficacia, lo cual se garantiza con el cumplimiento de las reglas técnicas establecidas es en el pliego de cargos.

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo mencionado ut supra, refiere a que aquellas compras menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) quedarán sujetas al procedimiento expedito denominad "Cotización en Línea", que se encuentra formalmente desarrollado en los postulados del artículo 87 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, y este tipo de procedimiento elegido por la entidad para erigir el acto que hoy se encuentra impugnado.

No olvidemos que lo esencial en las compras menores es que, además de cumplirse con la presentación formal de ciertos documentos, se asuma el compromiso de suministrar bienes, servicios o infraestructuras de calidad, es decir, debido a las reglas técnicas del pliego de cargos.

2. Acto Administrativo impugnado.

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución de Cancelación No.088 de 18 de julio de 2024, publicada en el sistema electrónico "PanamaCompra" ese mismo día, mediante la cual la entidad canceló la adjudicación a la empresa Sedinc, S.A., visible de foja 006 del expediente jurídico.

Le corresponde al Tribunal analizar si, en base a los reproches del recurrente, a este le asiste la razón, y para ello, nos abocaremos a revisar los aspectos más determinantes del acto administrativo que fue impugnado.

3. Análisis jurídico del Rechazo de Propuestas.

Una vez conocida la actuación administrativa, Sedinc, S.A., a través de su representante legal, tal como se ha indicado, se opuso al Rechazo de Propuestas, considerando esta actuación como una clara violación al debido proceso, motivada,



a su parecer, por la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República de Panamá, quien cuestionó las especificaciones técnicas indicando que la orden de compra no tenía una medida de disposición por kilogramos de desechos hospitalarios.

En ese sentido, además cuestionó la actuación de los Fiscalizadores, ya que a su criterio se extralimitaron al poner en duda las exigencias del pliego de cargos.

Para mejor análisis, es necesario remitirnos al acto impugnado, para así justificaciones que sustentan el rechazo de propuestas proferido por la entidad, veamos un extracto de la Resolución de Cancelación 088:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 14 de junio de 2024, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2024-0-12-20-06-CM-006336, para SERVICIO DE MANO DE OBRA, TRANSPORTE PARA LA RECOLECCIÓN, INCINERACIÓN Y CORRECTA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS, cuyo precio de referencia es de B/. 6,420.00 (Global). Que luego de recibida la propuesta, la Entidad Licitante ha decidido CANCELAR EL PRESENTE ACTO PÚBLICO, TODA VEZ QUE EL EXPEDIENTE LUEGO DE SER INGRESADO A LA OFICINA DE FISCALIZACIÓN (CONTRALORIA), NOS REMITEN UN INFORME DE SUBSANACIÓN, INDICANDO QUE EL TRÁMITE NO CUMPLE, LA ORDEN DE COMPRA NO TIENE UNA MEDIDA MEDIBLE DE DISPOSICIÓN, POR LO QUE SE SOLICITA UNA AMPLIACIÓN LA CUAL CERTIFIQUE E INDIQUE LA CANTIDAD MÍNIMA MENSUAL DE KILOGRAMOS DE DESECHOS HOSPITALARIOS; De manera que por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar la propuesta recibida para el presente Acto Público. Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar la propuesta presentada para el Acto Público No. 2024-0-12-20-06-CM-006336, para SERVICIO DE MANO DE OBRA, TRANSPORTE PARA LA RECOLECCIÓN, INCINERACIÓN Y CORRECTA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS SOLIDOS HOSPITALARIOS.

Según la entidad, el rechazo del acto adjudicado a Sedinc, S.A., se sustenta en el formulario de subsanación Núm.:1510293-2024-23814 de 17 de julio de 2024, en el cual la Contraloría General de la República informó que la orden de compra remitida para refrendo no contaba con una medida de disposición, veamos:

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
HOSPITAL CECILIO CASTILLERO OFIC. DE FISCALIZACIÓN
DOCUMENTO REMITIDO PARA SUBSANAR

FORMULARIO NÚM.: 15102938 - 2024 - 23814 SCAFID : 15102938

FECHA: 17/07/2024

Se requiere subsanar dicho documento para poder proseguir con el respectivo trámite de refrendo:

DOCUMENTO : ORDEN DE COMPRA No. DE DOC: 4200561831

VALOR : B/. 5,874.30

A FAVOR DE : SEDINC, S.A.

1. OBSERVACIONES REGISTRADAS EN EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO DEL SCAFID
ASPECTOS TÉCNICOS (DIRECCIÓN NACIONAL DE INGENIERÍA)
--- SE REMITE RESUMEN EJECUTIVO NO.ING-VE-145-2024 DE FECHA 03 DE JULIO DE 2024, FIRMADO POR EL MÁSTER VALENTÍN ESCUDERO. EL TRÁMITE NO CUMPLE (, COMENTARIO DE: LILY CHAVEZ)
DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN MOTIVOS DE SUBSANACIÓN
OTROS(OBSERVACIONES FISCALIZACIÓN)
--- LA ORDEN DE COMPRA NO TIENE UNA MEDIDA MEDIBLE DE DISPOSICIÓN, POR LO QUE SE SOLICITA UNA AMPLIACIÓN LA CUAL CERTIFIQUE E INDIQUE LA CANTIDAD MÍNIMA MENSUAL DE KILOGRAMOS DE DESECHOS HOSPITALARIOS. ADEMÁS ESTA ORDEN FUE SOLICITADA POR LA ENTIDAD.

Ahora bien, no podemos perder de vista que, el Rechazo de Propuestas es una figura de corte “extraordinario”; es decir, solo se efectúa cuando se invocan las excepciones que taxativamente indica la ley. Veamos que establece el artículo 74, que nos traza los parámetros legales de esta facultad exorbitante del Estado:

“Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación”.



...
Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta". (Subraya y destaca el Tribunal).

La norma supra citada desarrolla cabalmente las condiciones que legitiman y hacen jurídicamente viable esta estricta medida, que son: la explicación o motivación de la ocurrencia (sobreviniente) fundamentada en causales de orden público o de interés social, elementos que el único basamento de esta figura.

Dicho lo anterior, si nos detenemos a analizar la justificación que brinda la entidad en la resolución impugnada, carece de sustentos jurídicos sustanciales, ya que las causales invocadas por la entidad no especifican ni concretizan las razones de interés social² o un orden público³, como lo establece en su contenido el artículo 74 de la Ley 22 de 2006, y en ese sentido, le asiste la razón al recurrente.

En otras palabras, no basta con solo indicar que las razones del uso de esta medida extrema (extraordinaria), es interés social o un orden público; hay que identificar de manera palmaria, las circunstancias concretas de daño o menoscaba al orden social, o al ordenamiento jurídico.

Al analizar el formulario de subsanación Núm:1510293-2024-23814 de 17 de julio de 2024, que según la entidad, es la raíz de la Resolución de Cancelación 088, lejos de ser un mandato sustentado en un orden público (legal), esta observación obedece a una ampliación solicitada por los funcionarios de Contraloría, y ello fue explicado en Prueba de Informe, Nota No. 2712-2024-LEG/CE de 27 de agosto de 2024, suscrita por la Secretaría General de la Contraloría que corre a fojas 199 a 203 del expediente jurídico, veamos:

3. De ser afirmativa su respuesta anterior, ilustre al Tribunal desarrollando los fundamentos en los cuales se basa la exigencia de solicitud de unidad de medida para los servicios de Recolección y Tratamiento de desechos hospitalarios, en la actualidad".

Como se ha manifestado en el punto anterior, no se ha girado instrucción taxativa a los fiscalizadores sobre la unidad de medida. Sin embargo, en el mencionado Decreto Ejecutivo N°111 de 23 de junio de 1999, Sección N°6, punto 4 del artículo 29, se establece que para el tamaño del depósito de almacenamiento temporal para los desechos acumulados, se tomará como base una producción per cápita de 3.5 Kg/cama/día. En tal sentido, se colige que es posible que la entidad de salud, de que se trate, pueda explicar cómo determina el costo mensual del servicio.

Este hándicap, pudo haberse superado de manera expedita con una ampliación o explicación en la descripción o leyenda de la orden de compra, por ejemplo, "Recolección y tratamiento de desechos hospitalarios por 1 mes de 100 kg almacenados actualmente en Hospital Cecilio Castellero". Por ello, más que una imposición, es una ampliación o corrección solicitada por Contraloría, cumpliendo con su respetable rol de procuradores del erario, para que las compras del Estado sean más eficaces y transparentes.

En esa vía, es pertinente, indicar que, de las múltiples pruebas recabadas tanto al ente regulador (MINSA), como una entidad constante en la contratación de este tipo de servicios (CSS), y al contratista (Sedinc, S.A.), se arribó a la conclusión que,

². Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual, numeral 61, artículo 201 de la Ley 38 de 2000.

³ En sentido negativo, es el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo, es equivalente a interés público, numeral 70, artículo 201 de la Ley 38 de 2000.



tanto el peso de los desechos, como la duración del servicio (unidad de medida meses), son relevantes por si solos.

Es decir, uno no es más sobresaliente que otro, ergo, se pueden perfeccionar, y, así se ha hecho en el pasado (según ordenes de compras ya refrendadas en "PanamaCompra"), ordenes de compras o contratos que solo establezcan la duración del servicio⁴ o que solo indiquen el peso por desecho⁵.

A lo dicho, debemos agregar que tanto la empresa Sedinc, S.A., en Prueba de Documento Privado, como Caja del Seguro Social, en Prueba de Informe; manifestaron que, la modalidad de perfeccionamiento del contrato lo determina la entidad según su necesidad.

Veamos un extracto de la respuesta de Sedinc, S.A. (de foja 086 a 164 del expediente jurídico):

El servicio prestado por nuestra empresa, en su gran mayoría, se ha basado en la necesidad del servicio que requiere la entidad licitante o el particular. Por lo general, este servicio se ha establecido por mes calendario, tal cual ha sido indicado en sus respectivos pliegos de cargo, ya sea Cotización en Línea, Contratación Menor o Licitación Pública, en el caso de las entidades estatales.

2. A su criterio ¿Qué repercusiones podría tener una contratación del servicio de transporte, recolección y tratamiento final de desechos hospitalarios en la que no se indique el kilo de desechos a tratar?

R.: A nuestro criterio, no tendría ninguna repercusión para la empresa, ni para la entidad licitante o contratante, tener una contratación del servicio de recolección, transporte, tratamiento por incineración y correcta disposición final de desechos hospitalarios peligrosos y punzocortantes en la que no se indique el kilo de desechos a tratar.

Por su parte la Caja del Seguro Social (de foja 185 a 186 del expediente jurídico), manifestó:

1. ¿Según su experiencia ¿Es posible contratar el servicio de Recolección y Tratamiento de Desechos Hospitalarios indicando solamente los meses que durará el servicio? Explique ampliamente su respuesta.

Respuesta: La contratación del servicio, depende de la necesidad y frecuencia que estime la unidad peticionaria, siempre y cuando se consideren el volumen de desechos hospitalarios generados por la instalación y la capacidad de almacenamiento con que cuente sus casetas habilitadas para este fin.

Es decir, quien determina la forma en la que se ejecutará el contrato es la entidad según su necesidad, ya que, es quien debe conocer la cantidad y capacidad de su almacenamiento temporal de los desechos, y así lo determina el Decreto No. 111 de 23 de junio de 1999⁶, Sección No. 6 punto 4 del artículo 29, que establece las medidas que debe tener el "Almacenamiento Temporal de los Desechos en el Hospital", que específicamente en su punto 4, establece el tamaño que debe tener este espacio, veamos:

4. Tamaño

- a. *Tendrá que ser lo suficientemente amplio para dar cabida a los desechos acumulados, y proveer de suficiente espacio de trabajo al personal. Tomar como base de diseño una producción per cápita de 3.5 Kg./cama/día se recomienda que su superficie no sea inferior a 17.5 m² por cada cien camas para los desechos comunes y 1m² por cada 20 camas para los desechos peligrosos.*

⁴ Ver orden de compra No. 4200539883 a favor de Sedinc, S.A, servicio de recolección, transporte e incineración por 5 meses, acto público No. 2024-0-12-202-02-CM-010091

⁵ Ver orden de compra No. 4200567700 a favor de Sedinc, S.A., servicio de desechos hospitalarios por 16300 KG, acto publico No. 2024-1-10-01-06-CM-004038.

⁶ Por el cual se establece el reglamento para la gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los establecimientos de salud.



La citada norma, es un ordenamiento que debe seguir el establecimiento de salud a lo interno, para mantener un control de los desechos (sin extenderse a la orden de compra o los contratos), y consecuentemente, según su necesidad, ya sea, mensual o por peso, solicitar el servicio de las empresas que se encargan del tratamiento y disposición final de los desechos.

No existe dentro del cuerpo normativo concerniente al tratamiento y manejo de los desechos sólidos procedentes de establecimientos de salud, imposición (Orden Público) que exija que las entidades determinen que la forma de ejecución del contrato será por cantidad de kilo o por frecuencia de meses, de ahí que, se tenga por válida la orden de compra emitida por el Hospital Cecilio Castellero, quien pretende contratar los servicios por un mes.

Y así lo manifestaron los Fiscalizadores de la Contraloría General de la República (funcionarios de control), en Prueba de Informe (ver foja 199 a 203 del expediente jurídico):

2. Sírvese a informar a este Despacho si en la actualidad existe alguna orden o mandato legal dirigido a los fiscalizadores para que se exija la descripción de unidad de medida (kilo) en los servicios de Recolección y Tratamiento de Desechos Hospitalarios. Remitir informes de los solicitado”.

En respuesta a lo anterior, le manifestamos que no se ha girado instrucción taxativa a los fiscalizadores para exigir la descripción de unidad de medida (kilo) en los Servicios de Recolección y Tratamientos de Desechos Hospitalarios. Sin embargo, este servicio está sujeto a las disposiciones del Decreto Ejecutivo N°111 de 23 de junio de 1999 “Por el cual se establece el reglamento para la gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes de los Establecimientos de Salud”, publicado en la Gaceta Oficial 23,828 del martes 29 de junio de 1999.

Conforme a lo que hemos desarrollado, podríamos decir que, un contrato de desechos hospitalarios en el que solo se mencione la frecuencia de meses por servicio, es asumible en términos económicos para los proponentes y futuros contratistas, en vista de que, el precio se determinará según la necesidad de la entidad y la cantidad de desechos con los que cuente, sin dejar de lado que, esta actividad es trascendental para la preservación de la salud pública, y así, como lo hemos advertido, lo expreso el propio contratista.

Igualmente, nuestro Código Civil, establece en su artículo 1124, norma supletoria de la Ley 22 de 2006, en cuanto a la determinación de los contratos dice:

“El objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato, siempre que sea posible determinarla son necesidad de nuevo convenio entre los contratantes”.

En síntesis, el ente de regulador (MINSA), es quien cuenta con la facultad de reglamentar la norma para la realización del servicio de desechos hospitalarios, por ello en ejercicio de su potestad sí debería establecerlo. Es decir, indicar expresamente que tanto el peso como el tiempo del servicio son importantes. Además, claro está lo ideal sería estipularlo en el contrato.

Ahora bien, según lo expresado, a falta de regulación formal expresa, el no invocar uno u otro elemento, está prohibido por la regulación, por lo que el contrato con uno u otro elemento debería llegar al momento de su perfeccionamiento.



Por su parte el ente de control (Contraloría General de la República), cuya función esta orientada a brindar a la nación una eficaz corrección en el uso de los fondos públicos, para en este caso concreto planteó una visión esclarecedora, en el sentido de solicitar a la entidad recurrido una simple solicitud de ampliación, al requerir mayor información (peso de desechos), al Hospital Cecilio Castellero, indicando que el Hospital debe conocer esta información por ser el custodio de estos desechos por mandato legal, sin embargo, no impuso que la orden fuera anulada, simplemente requirió una subsanación a la entidad.

De manera que, los sustentos vertidos por la entidad se alejan de las posibles causales generales y de mayor cobertura como las que se puedan sustentar un rechazo de propuesta, o, al menos, sus razones no han sido explicadas con fundamento a la exigencia de ley.

Recordemos que, la facultad de rechazo, es una de las potestades extraordinarias de las que presume la Administración en general, no obstante, la misma no está exenta de la estricta legalidad de la cual deben estar revestidos todos los actos de la administración, siendo así, quien haga uso de esta potestad, deberá proferir una actuación con reparo en la norma, sin menoscabo del debido proceso legal y con objetividad, concepto que, a parecer de esta Colegiatura no fue respetado por la entidad, en tanto se debe revocar lo actuado.

Siguiendo ese orden de ideas, citamos un extracto del fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de 22 de febrero de 2008, se expresó:

“El Estado tiene como finalidad principal, conforme a la Ley, establecer las pautas que procuren el prevailecimiento del interés público, sobre el interés privado, es decir, “el estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiendo que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”. (MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Teórico y Práctico. Tercera Edición. Grupo Editorial LEYER. Bogotá Colombia 2001. Pág.71); no obstante, de forma alguna, esta prerrogativa debe ser conceptualizada de forma absoluta y sin limitaciones legales; al contrario, debe ser ejercida conforme los parámetros que la propia Ley indica para su existencia y dentro de la objetividad, transparencia y legalidad que están inmerso, como principios rectores, en los procesos de contratación pública”⁷. (El subrayado es nuestro).

Antes de terminar con este apartado, no podemos perder de vista que para este tipo de contrataciones, como lo son la recolección y tratamiento de desechos hospitalarios, las entidades encargadas y usuarios, apuntaron a que las mismas están orientadas a proteger la salud pública, el medio ambiente y la eficiencia operativa de los servicios de salud.

En ese sentido, no podemos perder el horizonte de estas contrataciones y darle un trámite endeble, ya que de ella dependen de que se mantenga el orden de salubridad en determinado lugar del país, y así, lo está padeciendo la propia entidad,

⁷ Fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de 22 de febrero de 2008.



quien en Prueba de Informe (de foja 175 a176 del expediente jurídico), manifestó que la situación de la basura en el nosocomio es preocupante, veamos:

1. Podemos indicar que el Servicio de transporte, recolección e incineración de desechos hospitalarios del Hospital, a la fecha no se ha llevado a cabo el servicio.
2. Las razones por la cual se decidió contratar este servicio por compra menor en un periodo de (1) un mes, fue por falta de presupuesto en ese momento.
3. La situación actual que se encuentra nuestro nosocomio con la acumulación de los desechos es evidente que tenemos un grave problema, tenemos acumulación de desechos, donde son ubicadas las bolsas esta abarrotado las dos áreas, los desechos biológicos (placentas), son ubicadas en congeladores para evitar su descomposición y ya las puertas no cierran debido a la gran cantidad de desechos que ahí se encuentran.
4. Las repercusiones serian graves toda vez que el hospital, por la cantidad desechos que se manejan por Servicios (Salas, Cuarto de Urgencias, Salón de Operaciones y Partos), representa gran impacto en el área ya que nuestra ubicación es bastante poblada y contamos con vecinos alrededor.

Ante esta inminente afectación esta Colegiatura, considera que en harás de procurar un beneficio a las comunidades aledañas a este Hospital, lo correspondiente es que se revoque la Resolución de Cancelación No.088 de 18 de julio de 2024, se hagan las correcciones necesarias solicitadas por el ente de control (Contraloría), y, llevar a cabo esta contratación.

a. Algunas consideraciones en cuanto a los contratos de Recolección y Tratamiento de Desechos Hospitalarios, a posteriori.

Según lo manifestado por el regulador (MINSA), en prueba de informe que corre a fojas 165-172, lo ideal para este tipo de contratos es que se incluyan paralelamente tanto el peso, como la frecuencia de los meses a contratar, esto como medida para que estas actuaciones sean más éticas y transparentes, y a futuro no existan condiciones económicas inciertas. Ahora bien, ha quedado claro que, a falta de regulación expresa, quien determina esto es la entidad según su necesidad.

Empero, compartimos la preocupación del regulador, ya que este tipo de contratos por ser algo tan trascendente en materia de salud, deben contar con todo los detalles e información necesaria para hacer una contratación efectiva sin desequilibrios contractuales y posiciones de poder económico, en tanto, es dable informarle a la entidad que existen normas reguladoras que exigen llevar un control de pesaje interno para conocer la propia necesidad y así adecuar el servicio.

Recomendamos a la entidad ser más descriptiva en la próxima contratación que guarde relación con la recolección y tratamiento de desechos hospitalarios, es decir, procurar colocar en el pliego de cargos la cantidad de meses que se brindará el servicio a razón de equis cantidad de basura por meses, y con ello, permitir que los potenciales contratistas se adapten a tratos justos y equitativos conociendo realmente a la necesidad del hospital.

La Caja del Seguro Social, cuenta con una buena praxis para llevar el control del pesaje de los desechos, y así lo explicaron:

2. Estima usted ¿Qué es indispensable u obligatorio que se soliciten los kilos de desechos hospitalarios en un contrato de Tratamiento de Desechos Hospitalarios?

Respuesta: Este servicio, en las instalaciones de salud de la Caja de Seguro Social, se licita conforme a la normativa institucional vigente, específicamente el Procedimiento P-285 "Para el Manejo de los Desechos Sólidos Hospitalarios Peligrosos Infecciosos en las Instalaciones de Salud de la Caja de Seguro Social", el cual en el acápite VI numerales 28, 29 y 30 estipula un registro diario de peso que debe realizarse en kilogramos.



4. Decisión.

En el caso que nos ocupa, luego de análisis de los hechos y pruebas que obran en el expediente, se colige que la actuación de la entidad fue proferida con prescindencia del debido proceso establecido en el artículo 74 de la Ley 22 de 2006, Es decir, las causales invocadas por la entidad, no se enmarcan en las motivaciones de orden público e interés social.

Como resultado del análisis integral de las actuaciones contentivas del acto público bajo examen, en atención a las apreciaciones previamente desarrolladas, el Tribunal determina que, en el caso que nos ocupa, lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 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).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es nuestro).

Respecto a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, de conformidad con lo establecido el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

“Artículo 245. Devolución de la fianza de recurso de impugnación. En la resolución que decida el recurso de impugnación a favor del recurrente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenará la devolución inmediata de la fianza consignada. En los casos en que transcurra el término máximo establecido sin pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, procederá igualmente la devolución de la fianza a favor del recurrente”. (El subrayado es del Tribunal).

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Resolución de Cancelación 088 de 18 de julio de 2024, mediante el cual se rechazaron las propuestas del acto público de selección de contratista por compra menor No.2024-0-12-20-06-CM-006336, emitido por el Ministerio de Salud (Hospital Regional Dr. Cecilio Castellero).

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, en el sentido de mantener los efectos de la adjudicación del acto público No.2024-0-12-20-06-CM-006336 a favor de Sedinc, S.A., y remitir la orden de compra No.420056183 de 21 de junio de 2024, para su respectivo refrendo.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente de la Fianza de Impugnación No. FIMI-1151-0, emitida por Acerta Compañía de Seguros, 24 de julio de 2024, por la suma de seis cientos cuarenta y dos balboas (B/. 642.00), según Diligencia de Consignación que reposa a folio 029 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al Ministerio de Salud, Regional de Salud de Herrera, Hospital Dr. Cecilio Castellero C., el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas en el acto público No. 2024-0-12-20-06-CM-006336, producto de la Cotización en Línea No.2024-0-12-20-06-CL-006747, el cual consta de (300) fojas útiles, según nota de la entidad que reposa a foja 049 del expediente jurídico.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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

SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.113-2024, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: 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


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

