



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 166-2024

RECURRENTE: SEDINC, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.311 DC-HRNAS-2024 del 25-10-2024, mediante la cual el Ministerio de Salud (Hospital Regional Nicolás Solano) rechazó las propuestas del acto público No. 2024-0-12-22-13-CM-011977.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.193-2024-Pleno/TACP 23 de diciembre 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 HECHOS RELEVANTES:

1. El 9 de octubre de 2024, el Ministerio de Salud (Hospital Regional Nicolás A. Solano) en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico "*PanamaCompra*", Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes en el acto de selección de contratista por Contratación Menor No. 2024-0-12-22-13-CM-011977, para el servicio de "*RECOLECCIÓN DE DESECHOS*".
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de cuarenta y nueve mil doscientos veinte balboas (B/.49,220.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 16 de octubre de 2024, hasta las 9:30 am y su consecuente apertura a las 9:31 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuesta, el día 16 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico "*PanamaCompra*" Acta de Apertura de Desechos Sólidos", en el que se constata que fueron recibidas cuatro (4) propuestas, en el siguiente orden de precios:



Por orden de precio	Proponente	Valor
1	Empresa Metropolitana de Aseo. S. A	B/.38,883.80
2	Sedinc, S.A.	B/.41,83.00
3	Servicios Tecnológicos de Incineración, S.A.	B/.42,329.20
4	Bioservices Cleaning Group.	B/.48,727.80

4. Acto seguido, la entidad publicó en el sistema electrónico “PanamaCompra”, el 25 de octubre de 2024, el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas #1 de 22 de octubre de 2024, suscrita por el doctor Denis Escobar, coordinador médico de calidad; y por el licenciado Epimenio Bermúdez, coordinador de enfermería de calidad, en la que indicaron que ninguna propuesta cumplía con los requisitos. (Ver de foja 264 a 266 del expediente administrativo).
5. Siendo así, a través de la Resolución No.311 DC-HRNAS-2024 del 25-10-2024, publicada en el sistema electrónico “PanamaCompra”, el 29 de octubre de 2024, la entidad decidió rechazar las propuestas del acto público No. 2024-0-12-22-13-CM-011977. (Ver foja de foja 006 a 008 del expediente del jurídico).
6. El 8 de noviembre de 2024, la licenciada Nelly del Carmen Cumbreira Díaz, actuando en representación judicial de la empresa Sedinc, S.A., presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra de la mencionada Resolución No.311 DC-HRNAS-2024 del 25-10-2024.
7. 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°129-2024/TACP de 12 de noviembre de 2024 (Admisión), publicada en “PanamaCompra” el 13 de noviembre de 2024.
8. 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 060 a foja 062 del expediente jurídico).
9. El 20 de noviembre 2024, la entidad publicó informe de conducta, suscrito por el doctor Ycly A. Jaén F., director médico del Hospital Regional Nicolás Solano (Ver de foja 064 a foja 068 del expediente jurídico).
10. Posteriormente, fue presentado ante la Secretaría General de este Tribunal, el 21 de noviembre de 2024, a través de Nota /154/HNAS/2024 de 20 de noviembre de 2024, informe de conducta físico, así como, expediente administrativo conformado por un (1) tomo con doscientas sesenta y ocho (268) fojas (ver de foja 070 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

En su escrito de impugnación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:



1. La revisión técnica realizada por el doctor Denis Escobar y el licenciado Epimeo Bermúdez, contradice lo verificado previamente por la entidad en el Acta de Apertura de Propuestas, suscrita por la cotizadora y la jefa de compras del Hospital Regional Nicolás Solano.
2. En esta revisión técnica solo se describieron los documentos no presentados con la propuesta de su representado, más no, así, la descripción con precisión a qué se referían al señalar que la propuesta no cumplía con el certificado de salud ocupacional y carné de operarios sanitario.
3. El Ministerio de Salud como ente rector en Panamá cuenta con un Programa de Salud Ocupacional, y este programa posee cuarenta y seis (46) funciones, entre las que se destacan: definir políticas y establecer las normas de control con relación a la calidad el aire de interiores y exteriores de las empresas, seguridad de materiales, maquinarias, herramientas, equipos de trabajo, ordenadores y cualquiera otra tecnología.
4. En la norma mencionada, no se precisa la expedición de un Certificado de Salud Ocupacional a los operarios de interés sanitario. Las normas que regulan la materia exigen a los operarios de interés sanitario contar con un esquema de vacunación completo y con su Certificado de Buena Salud.
5. Recalcó además que, la Caja del Seguro Social, específicamente en la Dirección Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, ha llevado un plan de gestión de riesgos profesionales de las empresas afiliadas. Este programa trata de asegurar las condiciones básicas necesarias de infraestructura de las empresas y asegurarse que los empleados tengan acceso a los servicios de salud y demás. El rango de cobertura de este plan de Salud Ocupacional comprende: casos de accidentes de trabajo, de referencias por sospechas, por alguna situación de salud relacionada con el trabajo.
6. Por otro lado, el Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970, es el que regula los Riesgos Profesionales, y en su reglamento que es la Resolución N°45588-2011-JD, específicamente, en el artículo 6 literal e, se obliga a las empresas a elaborar un Plan de Prevención y Gestión de Riesgos Profesionales, debidamente documentado, de esto recalcó que esta normativa no menciona que deban expedir de Certificados de Buena Salud Ocupacional.
7. A su criterio, la propuesta de Sedinc, S.A., cumplió con todos los requisitos exigidos para esta contratación, en especial con el requisito N°9, ya que se aportó tanto los certificados de buena salud, como el esquema de vacunación completo de todos sus trabajadores. Con ello recalcó que, las normas en Panamá no exigen que se expidan Certificados de Salud Ocupacional a los operarios de interés sanitario, por lo tanto, esta exigencia era sesgada.
8. Resulta insólito que, en el Acta de Revisión Técnica, la entidad apuntara que el proponente Servicios Tecnológicos de Incineración (tercera propuesta con el menor precio) cumplía con el Certificado de Buena Salud



emitido por un médico de salud ocupacional, siendo que esta empresa presentó una hoja membretada con su propio logo, refrendada por la doctora Alana Hernández, en la que se detalla que se está llevando a cabo el Programa de Salud Ocupacional de la empresa, que contempla: la atención médica, la evaluación de los exámenes clínicos y vacunas requeridas.

9. Enfatizó que, este documento presentado no era un Certificado de Salud Ocupacional, sino una simple certificación a solicitud de parte en la que se dejó constancia de que el personal de esta empresa está recibiendo charlas de seguimiento y control de operarios de salud. A esta certificación se adjuntaron los certificados de buena salud, tarjetas de vacunación, mas no, los carnés de operarios de salud de la empresa Servicios Tecnológicos de Incineración.
10. Al respecto, el pliego de cargos debe contener reglas objetivas, claras y completas que permitan la confección de propuestas acordes con las exigencias de la entidad, y con ello asegurar una competencia objetiva, sin inclusión de requisitos triviales que incidan en la validez del acto.
11. En esa vía, la entidad, erró al rechazar las propuestas y declarar desierto el acto No. 2024-0-12-22-13-CM-011977, basándose en que ninguna de las propuestas cumplía con los requisitos, toda vez que, la propuesta de Sedinc, S.A., si cumple con el pliego de cargos, en especial con el requisito No. 9: Certificado de Buena Salud, esquema de vacunación y carnés de operarios de salud.
12. No es imputable a los proponentes, que la entidad haya solicitado un requisito "Certificado Salud Ocupacional a operarios de interés sanitario", ya que, de acuerdo con la norma, se obliga a las empresas a presentar un Certificado de Buena Salud, esquema de vacunación completo y carnés de operarios de salud. En consecuencia, la entidad vulneró el debido proceso al rechazar todas las propuestas y declarar desierto el acto No. 2024-0-12-22-13-CM-011977.

En base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se revoque en todas sus partes la Resolución No. 311 DC-HRNAS-2024 del 25-10-2024, mediante la cual se rechazó y se declaró desierto acto público de selección de contratista 2024-0-12-22-13-CM-011977, y, se restablezca el derecho a Sedinc, S.A., por cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos.

III. INFORME DE CONDUCTA.

El Ministerio de Salud (Hospital Regional Nicolás Solano) rindió el informe de conducta solicitado por el Tribunal, el cual fue publicado el día 20 de noviembre de 2024, en el portal electrónico "PanamaCompra", haciendo un recuento de todas las actuaciones, veamos:

" ...

Quien suscribe, **DR YCLY A JAEN F** con cédula de identidad personal No. 8-709-1418, actuando en nombre y representante del Hospital Regional Nicolás A. Solano, en nuestra calidad de Director Médico General, concurrimos a usted, a fin de presentar como lo afecto lo hacemos **RECURSO DE IMPUGNACION CONTRA DEL ACTO PUBLICO No. 2024-0-12-22-13-CM-011977 INTERPUESTA POR SEDINC, S.A**

SUSTENTAMOS NUESTRO INFORME DE CONDUCTA DE LA SIGUIENTE MANERA:



PRIMERO: Que en efecto el pasado 9 de octubre de 2024, el Ministerio de Salud (Hospital Regional Nicolás A. Solano), se eleva al Sistema de Panamá Compras la Contratación Menor del Acto No. 2024-0-12-22-13-CM-011977, con apertura de propuestas el día 16 de octubre de 2024 bajo la descripción: **"SE REQUIERE DE LA CONTRATACIÓN DE ESTE SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO", con un precio de Referencia de Cuarenta Y Nueve Mil Doscientos Veinte Balboas con 00/100(B/49,220.00)**

SEGUNDO: Que en efecto el día 16 de octubre se procedió a la apertura de las propuestas donde se presentaron las propuestas correspondientes al Acto Público de Compra Menor No. 2024-0-12-22-13-CM-011977

N°	Proponentes	Hora	Oferta
1	EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS.	9:01 AM	B/. 38,883.80
2	SEDINC, S.A.	9:01 AM	B/. 41,837.00
3	SERVICIOS TECNOLOGICOS DE INCINERACION SA	9:01 AM	B/. 42,329.20
4	Bioservices Cleaning Group	9:01 AM	B/. 48,727.80

TERCERO: Que el día 16 de octubre se publica en el portal de panamá compras el acta de apertura donde se hacen las siguientes observaciones:

PROP.1 EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS
DEBE SUBSANAR LOS CARROS (LA CAPACIDAD MINIMA ES 20 METROS CUBICOS)
LA POLIZA DEL VEHICULO CON PLACA CM-4359

PROP. 2SEDINC, S.A.
INCLUIR EL RUC EN LA PARTE INFERIOR DEL FIRMANTE

PROP. 3 SERVICIOS TECNOLOGICOS DE INCINERACION S.A
ANEXAR LA CEDULA DEL REP LEGAL Y/O APODERADO LEGAL, LA POLIZA DEL VEHICULO
CON PLACA AH7341

PROP. 4 BIOSERVICES CLEANING GROUP
NO PESENTO EL PERMISO DE INCINERACIÓN DE DESECHOS HOSPITALARIO PELIGROSO

En ningún caso se podrá subsanar documentos que no hubiesen presentado con la propuesta. "Artículo 59 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020."

Se les recuerda a los proponentes, que, en todo caso, será responsabilidad de los mismos revisar su propuesta a fin de verificar si existe algún documento subsanable que corresponda remediar, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos y que no se haya advertido en el acta de apertura.

CUARTO: Que el día 18 de octubre de 2024 se procede con la verificación de la subsanación en donde:

- ✚ **EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO, S.A. E.S.P. EMAS** No subsano en el tiempo requerido
- ✚ **SERVICIOS TECNOLOGICOS DE INCINERACION S.A** subsano en el tiempo requerido
- ✚ **SEDINC, S.A.** subsano en el tiempo requerido.

QUINTO: Que en efecto en el acta de apertura consta la presentación de los documentos solicitados en el pliego de cargos como consta del requisito N°9

SEXTO: Que posterior a la recepción de documentos el expediente correspondiente a la Contratación Menor del Acto No. 2024-0-12-22-13-CM-011977, es enviado a evaluación de criterio por parte del departamento de calidad y en base al Criterio emitido por el Dr. Denis Escobar Medico Coordinador y el Licdo Epimenio Bermúdez coordinador de Enfermería de Calidad emiten el cuadro de cumplimiento de criterios.

SEPTIMO: Que en base a este punto el departamento de calidad categorizo de manera general en verde los documentos presentado y rojo los no presentados. Posterior al desglose de la documentación presentada por operarios en donde se observa que en la propuesta no incluyeron la certificación de salud ocupacional.

OCTAVO: Que es la caja del seguro Social es quien supervisa los programas de Salud ocupacional en cuanto a la protección de seguridad y bienestar de los trabajadores, es la caja del Seguro Social quien emite la certificación del cumplimiento con el programa se seguridad, bienestar y salud de los trabajadores.

NOVENO: Que posterior a la cancelación de la Contratación Menor del Acto No. 2024-0-12-22-13-CM-011977 la empresa **SEDINC, S.A** Realiza los tramites pertinentes con la Caja de Seguro Social a la Unidad local de Salud y Seguridad Ocupacional de la policlinica **Dr. Manuel de Jesús Rojas** de Aguadulce de los mismos trabajadores aportados en la contratación pública en mención. (adjunto certificación de los trabajadores) presentadas en acto público 2024-0-12-22-13-CM-013839

DECIMO: Que la empresa STI adjunta dentro de su propuesta un documento adjunto con la información solicitada que la misma no fue completada se menciona en el criterio de evaluación.

DECIMO PRIMERO: Que en efecto por el tiempo transcurrido en esta contratación se solicita una cotización en línea 2024-0-12-22-13-CL-013139, para disminuir la cantidad de desechos los cuales están por encima de los niveles permitidos.

DECIMO SEGUNDO: Que 2024-0-12-22-13-CL-012247 fue cancelada bajo la opinión de Fiscalización de Contrataciones públicas y la administración de la Institución y se continua con la cotización en línea 2024-0-12-22-13-CL-013139 y se le adjudica a **SEDINC, S.A.** con bajo el Rubro de mano de obra contemporánea. Bajo la contratación Menor 2024-0-12-22-13-CM-014386



DECIMO TERCERO: Que el acta de apertura es clara y anuncia que los proveedores podrán revisar su propuesta para realizar las subsanaciones correspondientes.

"Se les recuerda a los proponentes, que, en todo caso, será responsabilidad de los mismos revisar su propuesta a fin de verificar si existe algún documento subsanable que corresponda remediar, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos y que no se haya advertido en el acta de apertura"

DECIMO CUARTO: Que en efecto se evidencia que la Caja de Seguro Social la Unidad local de Salud y Seguridad Ocupacional realiza las certificaciones de los trabajadores. Y la empresa SEDINC, S.A no mantenía el documento al momento de su participación en dicha contratación.

..."

IV. LAS PRUEBAS.

A través de la Resolución N°082-2024-TACP de 03 de diciembre 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 solicitó prueba de oficio al Ministerio de Salud, como regulador para despejar dudas respecto a si es necesario obtener un "Certificado de Salud Ocupacional" para desempeñar la labor de recolección y disposición final de desechos hospitalarios.

Del mismo modo, se le solicitó prueba de oficio a la Caja del Seguro Social, para que nos orientara respecto a los aspectos técnicos y legales de la Salud Ocupacional que deben tener las empresas para con sus empleadores.

Los 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 Informe de la Caja del Seguro Social (visible de foja 089 a foja 090 del expediente jurídico):**

La Caja del Seguro Social, el 13 de diciembre de 2024, contestando las interrogantes del Tribunal, remitió la nota DENSYPS-DNSYSO-N-1677-2024 de 10 de diciembre de 2024 suscrita por Franklin Castrejón Aguilera, director ejecutivo nacional de legal; en la que informaron que, por "Salud Ocupacional" se entiende: la disciplina de la ciencias de la salud cuya finalidad es promover el bienestar físico, mental y social de los trabajadores de todas las profesiones.

Agregaron que, la Caja del Seguro Social no emite "Certificados de Salud Ocupacional", solo emiten recomendaciones preventivas laborales realizadas por los médicos tratantes adscritos a la dirección médica, de las diferentes instalaciones de la Caja del Seguro Social.

Veamos un extracto de esta prueba:

1. "¿Qué se entiende por Salud Ocupacional?"

Respuesta: La Resolución N°45,588-2011-JD del 17 de febrero de 2011, que aprueba el Reglamento General de Prevención de Riesgos Profesionales y de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en las disposiciones generales, artículo 1 Glosario en el acápite V indica:

Salud Ocupacional. Disciplina de las ciencias de la Salud que tiene como finalidad promover y mantener el más alto grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones, evitar el desmejoramiento de la salud causado por las condiciones de trabajo, protegerlo en sus ocupaciones de los riesgos resultantes de los agentes nocivos, ubicar y mantener a los trabajadores de manera adecuada a sus aptitudes fisiológicas y psicológicas y en suma, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su trabajo.



- ...
3. "Informar si actualmente la Caja de Seguro Social emite "Certificados de Salud Ocupacional", de ser cierto, indicarnos:"

Respuesta:

- a. "¿Cuál es la dirección encargada de emitir estos certificados?"

Los certificados son emitidos por los médicos tratantes, quienes están adscritos a la dirección médica, dentro de las diferentes instalaciones de la Caja de Seguro Social.

La Caja de Seguro Social NO emite "Certificados de Salud Ocupacional".

Los Médicos de la Institución emiten Recomendaciones Preventivas Laborales.

- b. "¿Cuáles son los requisitos para solicitar este certificado?"

El único requisito es que haya sufrido un accidente de trabajo o una enfermedad profesional como consecuencia a la exposición de factores de riesgos físicos, químicos, locativos, ergonómicos, etc.

- c. "¿Este certificado se expide a solicitud de parte o aleatoriamente?"

El certificado se expide como consecuencia del evento ocurrido.

- d. "¿Se hacen inspecciones en las empresas para emitir este Certificado de Salud Ocupacional?"

Respuesta:

Dentro de la normativa de la Resolución N°45,588-2011 JD del 17 de febrero del 2011, se establecen los criterios para el establecimiento de un sistema de gestión para la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Como parte de las actividades de los equipos locales de Salud y Seguridad Ocupacional, está establecida la inspección a empresas para el cumplimiento de la normativa mencionada, tal como lo dispone el artículo 6 literal g del citado reglamento.

..."

➤ **Prueba de Informe del Ministerio de Salud, Dirección de Salud Pública**
(Visible de foja 094 a foja 095 del expediente jurídico):

Por su parte, el Ministerio de Salud, remitió a la Secretaría General Nota No. 3254-OAL-PJ 13 de noviembre de 2024, suscrita por el director de la oficina de asesoría legal, licenciado Humberto Osorio, debidamente publicada en "PanamaCompra", comunicando que la Dirección General de Salud Pública, a través de la Nota No. 695/SDGSA/2024 de 12 de noviembre de 2024, daba cabal respuesta a la prueba de informe.

En esta nota, Juan José Lezcano, subdirector general de Salud Pública, manifestó que las normas que regulan la actividad de tratamiento y disposición final de desechos tienen como principio el cuidado y seguridad del personal que realiza la actividad, así como, los usuarios de los centros de salud donde se lleva a cabo la actividad.

Por ello, las empresa prestadoras del servicio deben garantizar la implementación de medidas de higiene y seguridad ocupacional, que incluyen: dotación de equipo de protección individual, capacitación permanente y control médico ocupacional al personal, todo esto contenido dentro de un plan y su programa de seguridad y salud ocupacional.

Finalmente, fueron enfáticos al indicar que, las normas que regulan esta materia de desechos hospitalarios no establecen la obligatoriedad de presentar Certificados de Salud Ocupacional para cumplir con esta actividad.

Veamos un extracto de la Nota No. 695/SDGSA/2024 de 12 de noviembre de 2024:



Estas consideraciones se basan en lo establecido en las siguientes normas: Decreto Ejecutivo No. 111 del 23 de junio de 1999, Decreto Ejecutivo No. 293 de agosto de 2004, Decreto Ejecutivo No. 176 del 27 de mayo de 2019, Resolución No. 1010 del 6 de mayo de 2022 y Resolución No. 296 del 17 de mayo de 2022.

Las normas antes señaladas establecen como fundamental el cuidado y seguridad del personal que realiza las actividades de gestión de los desechos hospitalarios peligrosos, así como de los usuarios de los centros de salud donde se realiza la gestión de dichos desechos. Para ello, definen que las empresas prestadoras deben garantizar la implementación de medidas de higiene y seguridad ocupacional, entre las cuales se incluyen, sin limitarse a ellas, la dotación de equipos de protección individual, capacitación permanente y control médico ocupacional al personal, todo esto contenido dentro de un plan y su programa de seguridad y salud ocupacional.

No obstante, dentro de todo el cuerpo normativo antes señalado, que regula la gestión de desechos hospitalarios peligrosos en materia de salud y seguridad ocupacional, no se establece la obligatoriedad de presentar, para las autorizaciones de esta Institución (MINSA), un Certificado de Salud Ocupacional.

V. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes y luego analizar detenidamente los planteamientos de la entidad, así como los argumentos vertidos por el recurrente y la consecución de las pruebas, atañe a este Tribunal decidir la presente controversia a efectos de tomar una decisión justa y acorde a Derecho, 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

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.

En este orden de idea, lo consustancial 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.

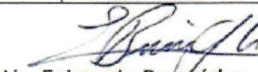
El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.311 del 25-10-2024, mediante el cual la entidad rechazó las propuestas y declaró desierto el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2024-0-12-22-13-CM-011977.

Recordemos que esta actuación se sustentó en la evaluación técnica que reposa en el expediente administrativo de foja 264 a 266, suscrita por Denis Escobar coordinar medico de calidad; y, Epimeo Bermúdez coordinador de enfermería de calidad, veamos:



Pliego de. Cargos (Requisitos)	SEDINC, S.A.	Servicios Tecnológicos de Incineración	Empresa Metropolitana de ASEO.
Mínimo 2 años de Experiencia	●	●	●
Certificación o referencias de otras instituciones.	●	●	●
Esquema de vacunación Completo según esquema de inmunización nacional para adultos.	●	●	●
Certificado de buena salud y salud ocupacional.	●	●	●
Certificación vigente de registro de vehículos transportadores. DSHP Expedido por la subdirección general de salud ambiental de MINSA	●	●	●
Capacidad mínima de carga de 20 mts. cúbicos debido a la cantidad de desechos diarios que genera el hospital.	●	●	●
Certificación de la planta de tratamiento dónde serán depositados y procesados los residuos hospitalarios peligrosos.	●	●	●
Presentar permiso sanitario de operaciones que lo habilita a gestionar desechos peligrosos procedentes de los establecimientos de salud.	●	●	●


Dr. Denis Escobar
Coordinador Médico de Calidad.


Lic. Epimenio Bermúdez
Coordinador de Enfermería de Calidad.

Notese, que en esta evaluación los funcionarios del Hospital Nicolas Solano, expusieron graficamente que ninguna de las propuestas presentadas cumplía con los estandares solicitados en el pliego de cargos.

3. Analisis de los cargos denunciados por el recurrente.

Conocida la decisión de la entidad, Sedinc, S.A., a través de su representante legal, según se ha indicado, se opuso al acto administrativo, y sus reproches se sintetizan en las siguientes razones a desarrollar:

➤ Requisito: “Certificado de Salud Ocupacional”.

Para dimir esta causa, es necesario recapitular que a foja 265 del expediente administrativo, los encargados de la evaluación taxativamente indicaron que la propuesta de Sedinc, S.A., no cumplía con los requisitos por no aportar un “Certificado de Salud Ocupacional”, veamos:

Tienen certificación de buena salud por médico general y psicológico.
No tienen certificado de salud ocupacional y carnet de operarios de interés sanitario.

No Cumple



Contrario a lo manifestado, el recurrente, advirtió que, la propuesta de Sedinc, S.A., si cumple con todos los requisitos exigidos para esta contratación, en especial con este requisito, ya que se aportó tanto los Certificados de Buena Salud, como el esquema de vacunación completo de todos sus trabajadores. Aseverando, que, las normas en Panamá, en materia de recolección y disposición final de desechos, no exigen que se expidan "Certificados de Salud Ocupacional" a los operarios de interés sanitario, por lo tanto, esta exigencia era sesgada.

En efecto, le asiste virtualmente la razón al recurrente, ya que, al remitirnos inmediatamente al reglamento para la gestión y manejo de los desechos sólidos procedentes del establecimiento de salud, Decreto Ejecutivo No.111 de 23 de junio de 1999, en su artículo 66, encontraremos las obligaciones que deben cumplir las empresas que prestan este servicio, entre las cuales no se encuentra la expedición como tal, de un "Certificado de Salud Ocupacional" para ejercer la actividad.

Esto establece el artículo 66 del Decreto No.111 de 23 de junio de 1999:

Las Empresas o Entes Prestadores de servicios de manejo de los desechos sólidos hospitalarios e higiene hospitalaria deben cumplir con las disposiciones establecidas en el presente Reglamento y contar con autorización que sólo podrá ser expedida por el Ministerio de Salud. Además están obligados a:

1. *Tener permiso de operación, acreditado por la Autoridad de Salud.*
2. *Capacitar y supervisar al personal que realiza las labores del manejo de los desechos hospitalarios.*
3. *Realizar control médico ocupacional al personal que realiza las labores del manejo de los desechos hospitalarios, que incluya aplicación de vacunas de Hepatitis B y Td.*
4. *Dotar obligatoriamente de material, equipos e insumos de seguridad individual al personal a su cargo que ejecuta el manejo de los desechos sólidos y la higiene en los establecimientos de salud.*
5. *Tener un profesional como responsable técnico del servicio prestado.*
6. *Tener un plan de trabajo, metodología, técnicas de manejo, equipos, materiales de insumos y personal técnico para realizar el manejo de los desechos sólidos e higiene hospitalaria en los establecimientos de salud a los que prestan los servicios.*

Las obligaciones descritas en el decreto son: portar permiso de operación acreditado por la autoridad, capacitar y supervisar al personal; realizar control médico ocupacional que incluya la aplicación de vacunas; dotar de material y equipos de seguridad al personal; contar con plan de trabajo, metodología técnica de manejo de insumos y personal técnico capacitado.

Al examinar íntegramente la propuesta de Sedinc, S.A., se observa que la misma tiene vigente sus permisos de operación para las actividades de transporte y para la actividad de incineración; cuenta con personal capacitado, tiene sus certificados de buena salud, con esquema de vacunación completo, por lo que, a rasgos amplios esta propuesta se ajusta al marco legal para llevar a cabo esta actividad de riesgo ambiental que es regulada por el Ministerio de Salud.



Del mismo modo, el Decreto Ejecutivo No.176 de mayo de 2019¹, que regula las actividades riesgosas y dicta otras disposiciones, en su artículo 18, en otras cosas señalan que, los Permisos de Operación para la actividad de desechos hospitalarios, serán otorgados por la Dirección General de Salud Pública, a través de resolución motivada, una vez se haya hecho la verificación de todos los documentos y cumplimiento de los requisitos sanitarios que permitan ejercer esta actividad:

Artículo 18. El Permiso Sanitario de Operación será otorgado por la Dirección General de Salud Pública, mediante resolución motivada, una vez los profesionales y técnicos de la salud del nivel nacional de los Departamentos de Protección de Alimentos, Control de Zoonosis y Saneamiento Ambiental respectivamente, realicen la revisión documental que corrobore que se ha cumplido con los requisitos sanitarios que le permitan desarrollar la actividad, remitido por el Departamento de Salud Pública por conducto de la Dirección Regional correspondiente.

Esto quiere decir que, el ente regulador antes de expedir un permiso para operar debe asegurarse de que esta empresa este apta para llevar a cabo la labor delicada de manera que, cuenten con las instalaciones adecuadas, material y personal de trabajo en condiciones favorables.

En ese sentido, claramente el Permiso Sanitario de Operación, es una garantía legal, respaldada por el regula de que una empresa sea idónea para realizar la actividad de tratamiento y disposición final. Por ello consideramos excesivo solicitar un "Certificado de Salud Ocupacional".

Respecto a este concepto de "Salud Ocupacional", la Caja del Seguro Social en nota DENSYP-SNSYSO-N-1677-2024 de 10 de diciembre de 2024, que reposa de foja 089 a foja 090, indicó que, es la disciplina de la ciencia de la salud cuya finalidad es promover el bienestar físico, mental y social de los trabajadores de todas las profesiones, por ende, entendemos que todas las empresas prestadoras de esta actividad deban proporcionar un ambiente de calidad a sus trabajadores.

Tomando ello en cuenta este concepto de bienestar laboral (equipos, infraestructura, atención medica) se encuentra, contenido y desarrollado, además, en el Plan de contingencia y emergencia actualizado, presentado por la empresa Sedinc, S.A., en su propuesta

En este plan se describe fase por fase las actuaciones que debe realizar la empresa para mitigar los daños, además, el personal profesional e idóneo de la empresa, sus capacitaciones; los equipos con lo que cuentan para realizar la labor; planes y brigadas de emergencia entre otros aspectos que garantizan que los trabajadores cuentan con un respaldo laboral. Entonces ¿Qué sentido tiene solicitar una certificación de salud ocupacional cuando se pide un plan de contingencia (que contiene todas estas previsiones) a las empresas prestadoras de este servicio?

¹ Decreto que establece las actividades relacionadas con situaciones de alto riesgo público por sus implicaciones a la salud o al medio ambiente, los tipos de establecimientos que por su actividad son de interés sanitario y dicta otras disposiciones.



“Plan de Contingencia” de Sedinc, S.A.:

DESCRIPCION GENERAL DE LA EMPRESA

SEDINC, S.A. ha organizado a su personal de manera que pueda dar cumplimiento a las tareas diarias establecidas, lo que ayuda a potenciar su productividad y el alcance de objetivos.

La empresa cuenta con cuatro camiones recolectores de desechos sólidos hospitalarios peligrosos. La asignación de la cantidad de operarios por camión dependerá de las variables: (distancia de desplazamiento o volumen de desechos que se generen en el sitio donde se vaya a recoger). Por lo general es un conductor por camión, sin embargo, si la distancia es mayor, es decir, áreas mas alejadas, se asignan dos conductores. Si el volumen de desechos es alto, se asignan dos operarios, igualmente, entre los cuales,

....

Equipos de protección Individual:

El equipo de protección personal comprende todos aquellos dispositivos, accesorios y vestimentas de diversos diseños que se empleen en el trabajo para protegerse contra lesiones producto de la actividad que se realice.

Estos equipos no reducen los riesgos, solamente protegen al individuo del ambiente y grado de exposición durante la recolección y transporte de desechos sólidos hospitalarios peligroso.

Imágenes de nuestro Equipo de Protección Personal



Estos son los extractos del plan de contingencia presentado por Sedinc, S.A.

En ese orden de ideas, la Dirección General de Salud Pública, a través de la Nota No. 695/SDGSA/2024 de 12 de noviembre de 2024, indico que si bien es cierto que las empresas que se dedican a la actividad de recolección y disposición final, deben garantizar la implementación de medidas de higiene y seguridad ocupacional, que incluyen: dotación de equipo de protección individual, capacitación permanente y control médico ocupacional al personal, no menos cierto es que, en el cuerpo normativo que regula la actividad no se exige la presentación obligatoria de una “Certificación de Salud Ocupacional”.

Siendo así, el requisito “Certificado de Salud Ocupacional” solicitado, palmariamente no es compatible con el objeto contractual que pretende adquirir la entidad. En ese sentido, los actores o funcionarios que realizan los actos deben ser cuidadosos y respetar las normas previamente establecidas a fin de no añadir requisitos que no guarden relación con las características propias del acto.

Para la selección de un proponente en un acto, se debe tener el cuidado preciso de que las disposiciones del pliego de cargo tengan un sustento legal, más cuando se trata de actividades que tienen una regulación especial como lo es el tratamiento y disposición final de desechos hospitalarios, sin exigir, ni añadir otros requisitos que puedan turbar el buen funcionamiento y obtención del fin de la contratación; como evidentemente es para el caso bajo estudio. Esto, guarda su basamento en lo contenido en el artículo 29, numeral 1 (Principio de Eficacia) de la Ley de Contrataciones Públicas, que a su letra establece que:



“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.

2...”. (Subraya el Tribunal).

No podemos olvidar, que la propia Constitución de la República, reconoce el “Principio de Legalidad” como el mecanismo a través del cual se controla la aplicación por parte de los funcionarios de las de normas adjetivas y sustantivas, es decir, este es el parámetro que indica que el funcionario solo podrá actuar bajo el amparo de la ley, veamos:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

Referente al Principio de Legalidad, el Magistrado Ponente Wiston Spadafora F., en Sentencia de 25 de enero de 2011², en ocasión de Demanda de Nulidad, citando al autor Pedro Salazar Ugarte, indicó:

“Efectivamente desde la perspectiva jurídica, el principio de legalidad (en sentido estricto) se enuncia de la siguiente manera: “todo acto de los Órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor”. Es decir que todo acto de la autoridad pública debe tener fundamento en una norma jurídica vigente y, más allá, dicha norma jurídica debe encontrar su propio sustento en una norma superior.

...”. (Subraya el Tribunal).

4. Algunas consideraciones sobre el Rechazo de propuestas.

No podemos dejar de mencionar el yerro procesal cometido por la entidad al utilizar la Facultad de Rechazo de propuesta, como herramienta ante los supuestos incumplimientos de las propuestas participantes del acto público, *Ipso Facto*, es nuestro deber advertir a la entidad que el incumplimiento de requisitos de manera alguna es una causal para “Rechazar Propuestas”.

Ante el incumplimiento de todas las propuestas, la Ley especial (Ley 22 de 2006), otorga a las entidades públicas facultad de declarar “desierto” cuando se el incumplimiento masivo en el desarrollo de un acto público, situación que no es equiparable al “Rechazo de Propuestas”, veamos que nos dice el artículo 72:

“Artículo 72. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

² Sentencia de 25 de enero de 2011, en ocasión de demandas de nulidad acumuladas, interpuestas por Cemento Bayando, S.A., la firma forense Rivera, Bolívar y Castañeda y Leopoldo Benedetti Milligan, para que se declararan nulas por ilegales las Resoluciones No.09-2007 del 26 de febrero de 2007 y No.10-2007 del 27 de febrero de 2007, emitidas por el Ministerio de Vivienda.



1...

2. Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

...". (Subraya el Tribunal).

No se puede perder el horizonte, en vista de 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.

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 social³ o un orden público⁴, 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, sino que la entidad pretende equiparar el incumplimiento a rango de causal para el rechazo.

Dicho lo anterior, instamos a entidad a revisar minuciosamente los distintos proceso y figuras jurídicas que nos brinda la Ley de Contrataciones Publicas, de manera que, en el futuro no incurran en violaciones al debido proceso y así pueda salvaguardar su integridad y la del Administrado.

5. La posible violación del Principio de División de Materia.

Antes de culminar con el caso "*in examine*", no podemos dejar de valorar lo manifestado por la entidad, en su informe de conducta respecto a las otras contrataciones realizadas para tratar de mitigar y reducir los desechos del Hospital Nicolas Solano que están sobrepasando el limite permitido y que pueden causar daños ambientales y hasta problemas de salud, veamos lo manifestado por la entidad:

³. 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.

⁴ 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.



NOVENO: Que posterior a la cancelación de la Contratación Menor del Acto No. 2024-0-12-22-13-CM-011977 la empresa **SEDINC, S.A** Realiza los tramites pertinentes con la Caja de Seguro Social a la Unidad local de Salud y Seguridad Ocupacional de la policlínica **Dr. Manuel de Jesús Rojas de Aguadulce** de los mismos trabajadores aportados en la contratación pública en mención. (adjunto certificación de los trabajadores) presentadas en acto público 2024-0-12-22-13-CM-013839

DECIMO: Que la empresa STI adjunta dentro de su propuesta un documento adjunto con la información solicitada que la misma no fue completada se menciona en el criterio de evaluación.

DECIMO PRIMERO: Que en efecto por el tiempo transcurrido en esta contratación se solicita una cotización en línea 2024-0-12-22-13-CL-013139, para disminuir la cantidad de desechos los cuales están por encima de los niveles permitidos.

DECIMO SEGUNDO: Que 2024-0-12-22-13-CL-012247 fue cancelada bajo la opinión de Fiscalización de Contrataciones públicas y la administración de la Institución y se continua con la cotización en línea 2024-0-12-22-13-CL-013139 y se le adjudica a **SEDINC, S.A**, con bajo el Rubro de mano de obra contemporánea. Bajo la contratación Menor 2024-0-12-22-13-CM-014386

Nótese que la entidad, advierte que, las otras contrataciones realizadas han sido el resultado de la acumulación de desechos que existe actualmente en el nosocomio. Es evidente que, hay un problema de acumulación de desechos que puede afectar las áreas cercanas y esto a nuestro parecer representa un peligro inminente para las áreas aledañas.

Veamos en orden cronológico las contrataciones realizadas por la entidad:

El proceso de Cotización en Línea No.2024-0-12-22-13-CL-012247 “Recolección de Desechos” 5600 kilogramos, con termino de entrega de 10 días calendarios, celebrado el 15 de octubre de 2024, cuenta con recibido conforme, es decir, este servicio ya fue prestado por la empresa Servicios Tecnológicos de Incineración:

Descripción	Tipo	Fecha
1 DOCUMENTOS	Otros documentos	29-10-2024 - 09:27 AM
2 ORDEN DE COMPRA	Orden de compra	29-10-2024 - 02:37 PM
3 ACTA DE RECIBO A SATISFACCION	Otros documentos	10-12-2024 - 09:42 AM
4 RECIBIDO CONFORME	Recibido conforme	10-12-2024 - 09:42 AM

Por su parte el Proceso de Cotización en Línea No.2024-0-12-22-13-CL-013139, Recolección de Desechos 10 350 kilogramos, con tiempo de entrega de 10 días calendarios, publicado el 1 de noviembre de 2024, cuenta con orden de compra No.4200591707 a nombre de Sedinc, S.A., sin embargo, no se observa en “PanamaCompra” que se haya brindado el servicio:

Descripción	Tipo	Fecha
1 PACTO FIRMADO Y CARTA	Pacto de integridad	18-11-2024 - 11:35 AM
2 CUADRO COTIZACIONES Y CRITERIO	Otros documentos	18-11-2024 - 11:35 AM
3 O C 4200591707 SEDINC	Orden de compra	18-11-2024 - 03:04 PM

Igualmente se pudo comprobar la existencia del acto publico de Contratación Menor No. 2024-0-12-22-13-CM-013839 publicada el 1 de noviembre de 2024, esta contratación describe las mismas características del acto publico de Contratación Menor No. 2024-0-12-22-13-CM-011977 (hoy impugnado).

A continuación, expondremos algunas características en las que convergen los dos actos, vale destacar que el acto público No. 2024-0-12-22-13-CM-013839, según lo que se observa en “PanamCompra”, ha quedado en la etapa de subsanación, es decir, aún no ha sido adjudicado.



Veamos las similitudes:
Acto publico No. 2024-0-12-22-13-CM-011977 publicado el 9 de octubre de 2024:



2024-0-12-22-13-CM-011977

SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO

Especificaciones técnicas aplicables al Suministro de

46,000 KILOGRAMOS / SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO.

1. Antecedentes y Situación Actual: se requieren estos servicios continuar con la atención de los pacientes Hospitalizados del Hospital Nicolás A. Solano.
2. Alcance general del suministro para cumplir con la atención diaria de los pacientes del Hospital Nicolás A. Solano.
3. Alcance específico este servicio son el uso de del Hospital Nicolás A. Solano.
3. Lugar de entrega del suministro Lugar de entrega: ALMACEN DE MEDICOQUIRURGICO DEL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO
4. Ejecución NO APLICA

Acto público No. 2024-0-12-22-13-CM-013889, publicado 1 de noviembre de 2024:



2024-0-12-22-13-CM-013839

SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS. GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO



Especificaciones técnicas aplicables al Suministro de

46,000 KILOGRAMOS / SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS DESECHOS PELIGROSOS.
GENERADOS POR EL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO.

1. Antecedentes y Situación Actual: se requieren estos servicios continuar con la atención de los pacientes Hospitalizados del Hospital Nicolás A. Solano.
2. Alcance general del suministro para cumplir con la atención diaria de los pacientes del Hospital Nicolás A. Solano.
3. Alcance específico este servicio son el uso de del Hospital Nicolás A. Solano.
3. Lugar de entrega del suministro Lugar de entrega: ALMACEN DE MEDICOQUIRURGICO DEL HOSPITAL NICOLAS A. SOLANO
4. Ejecución NO APLICA

Ante estas dualidades que han quedado expuestas, es nuestro deber, advertir a la entidad que estas múltiples contrataciones podrían incurrir en la figura denominada “División de Materia” que no es más que la acción de tratar de evadir un procedimiento específico de contratación por su monto, separando las compras y esto a posteriori puede ser susceptible de sanciones administrativas.

Esto dice el artículo 36 de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 36. División de materia. No se podrá dividir la materia de contratación en partes o grupos, con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público o el procedimiento que corresponda o para evadir las competencias, autorizaciones o aprobaciones en las contrataciones. En caso de existir división de materia, la adjudicación será nula y al servidor público infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes. No se considerará que existe división de materia cuando se emitan órdenes de compra o contratos producto de convenios marco ni órdenes de compra o contratos en razón del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia

...”.

Por su parte el reglamento 439 de 2020, en su artículo 15 señala:

Artículo 15. Presunción de división de materia. Se presume que existe división de materia en las situaciones siguientes:

1. Cuando la entidad, con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público o el procedimiento que corresponda, o para evadir las competencias, autorizaciones o aprobaciones en las contrataciones, suscriba contratos para un mismo bien, servicio u obra, en un término de tres meses en el mismo período fiscal, con el mismo u otro contratista o suscriba contratos u órdenes de compra para bienes perecederos o productos alimenticios para escuelas o colegios ubicados en áreas de difícil acceso, en un término de un mes en el mismo período fiscal, con el mismo u otro contratista.

2...”

Ahora bien, el Tribunal por una parte esta anuente que la actuación de la entidad raya en límites de lo que hemos desarrollado; no obstante, es consciente de que el objetivo primordial de estas contrataciones es proteger la salud pública, el medio ambiente y la eficiencia operativa de los servicios de salud, por ello,



entendemos la premura de la entidad para contratar por Cotización en línea estos servicios, por ser un procedimiento más expedito y breve, sin embargo, a futuro obligatoriamente la entidad deberá planificarse de manera que se hagan las contrataciones con tiempo y de manera ordenada, y así se procure el bienestar de la comunidad.

Ahora, ante la inminente afectación que puede causar la acumulación de desechos, esta Colegiatura, considera que en harás de procurar un beneficio a las comunidades aledañas a este Hospital, lo correspondiente es que continuar con el trámite de adjudicación a favor de Sedinc, S.A., del acto público 2024-0-12-22-13-CM-011977, no obstante, como hemos advertido, se deberán hacer los ajustes necesarios para que las otras contrataciones no infieran en el desarrollo de la que hoy se debate en impugnación.

Antes de concluir, le advertimos a la entidad, igualmente, que, debe respetar los tiempos y condiciones de un acto impugnado, es decir, siempre y cuando no se resuelva la situación de un caso vía jurídica en el Tribunal o en la Dirección de Contrataciones Públicas, no podrán celebrar el mismo acto bajo otra denominación para continuar con un trámite que ha quedado impugnado o en reclamo.

6. Decisión del Tribunal

Retomando nuestra controversia, el requisito de "Certificación de Salud Ocupacional" es incompatible con el tipo de servicio, por ende, la propuesta presentada por el recurrente Sedinc, S.A., técnicamente, si cumple con las legalidades exigidas para desarrollo de la actividad de tratamiento y disposición final de desechos hospitalarios.

Lo anterior, da cuenta que la entidad cometió un yerro al evaluar un requisito primordial la "Certificación de Salud Ocupacional"; cuando claramente por disposición legal este no forma parte de los requisitos elementales para el tratamiento de desechos hospitalarios.

Por todo lo antes mencionado y con apego a la estricta legalidad del examen de las propuestas presentadas, luego de examinar que la propuesta de Empresa Metropolitana de Aseo (primera en precio más económico), no cumpliera con el esquema completo de vacunación, con los certificados de buena salud, certificación de vehículos vigente, capacidad de los vehículos (ver de foja 264 a 266 del expediente administrativo).

La propuesta de Sedinc, S.A., el recurrente, (segunda con mejor precio) se encuentra dentro del precio de referencia, cumple con todos los requisitos y que la regulación establece que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, y si está no cumple con los requisitos, se debe por imperio de ley verificar bajo los mismos parámetros la segundo con mejor precio y así sucesivamente, y así el Tribunal lo realizó en esta decisión⁵.

Por lo ya expuesto, esta Colegiatura es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta Sedinc, S.A., participante del acto público y recurrente, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones

⁵ Ver artículo 94, Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.



Públicas:

“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”. (La negrita es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“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 del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

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 los efectos del Cuadro de Cotización No.311-DC-HRNAS-2024 del 25-10-2024 proferido por el Ministerio de Salud (Hospital Nicolás A. Solano), mediante el cual se rechazaron las propuestas y se declaró desierto el acto, No.2024-0-12-22-13-CM-011977.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, EN EL SENTIDO DE ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2024-0-12-22-13-CM-011977, a Sedinc, S.A., por la suma cuarenta y un mil ochocientos treinta y siete balboas (B/. 41,837.00) por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No. FIMI-1170-0, expedida por el Acerta Compañía de Seguros, el 07 de noviembre de 2024 por el monto de cuatro mil novecientos veintidós balboas (B/.4,922.00), según Diligencia de Consignación No. 129-2024 de 8 de noviembre de 2024 que reposa a folio 053 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al Ministerio de Salud (Hospital Nicolás A. Solano), el expediente administrativo, remitido través de Nota /154/HNAS/2024 de 20 de noviembre de 2024, conformado por un (1) tomo con doscientas sesenta y ocho (268) fojas (ver de foja 070 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

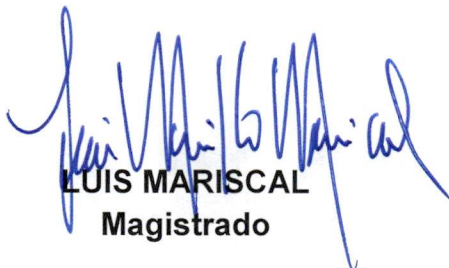
"PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.166-2024, 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 Encargad

