



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 002-2025.

RECURRENTE: EASY OFFICE, INC.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN NO.DC-033-2024 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2024, EMITIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL REGIONAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ), POR LA CUAL ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA LICITACIÓN PÚBLICA NO.2024-1-10-01-04-LP-000030.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.015-2025-PLENO/TACP de 17 de febrero de 2025.
(Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, 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; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. Convocatoria del Acto Público de Selección de Contratista

El 30 de septiembre de 2024, la Caja de Seguro Social, a través del Hospital Regional Dr. Rafael Hernández, en adelante la entidad o CSS, a través el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), convocó el Acto Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2024-1-10-01-LP-000030, para el suministro e instalación de **MUEBLES PARA LA SECCIÓN DE QUÍMICA ESPECIAL DE LABORATORIO CLÍNICO** (sic), con precio de referencia de noventa y cuatro mil seiscientos ochenta y cuatro balboas (B/. 94,684.00). (Ver fojas 152-196 del Tomo I del expediente administrativo y fojas 002-017 del expediente del Tribuna).

2. Acta de Apertura de Propuestas



El 08 de octubre de 2024, se programó el Acto de Apertura de Propuestas participantes, debidamente publicada en el sistema electrónico, el 09 de octubre de 2024; la cual se realizó en el Departamento de Compras, siendo las 09:01 a.m., la misma fue precedida por la señora Iriam Rodríguez, en calidad de cotizadora.

En dicho acto de apertura constata que se recibieron dos (2) propuestas, las cuales se detallan a continuación:

Propuestas Recibidas:			
RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
155718608-2-2022	Gamta Medical Inc	08-10-2024 01:13 a. m.	B/. 94,684.00
1687363-1-683663	Easy Office, Inc.	08-10-2024 07:07 a. m.	B/. 94,684.00

A causa de que ambos proponentes ofertaron el mismo precio, ese mismo día (08 de octubre de 2024), la entidad formalmente solicitó la documentación que los acredita como Mipyme; dicho documento que fue aportado únicamente por el proponente Easy Office, Inc. (Ver fojas 388-390 y 391 del Tomo I y foja 402 del Tomo II del expediente administrativo).

Por su parte, el 09 de octubre de 2024, mediante Resolución No. D.ADM.-24-2024, la entidad resolvió designar a los profesionales idóneos que conformarían la Comisión Verificadora. (Ver foja 399 del Tomo I del expediente administrativo).

3. Informe de Subsanación de Documentos

El 11 de octubre de 2024, dentro de los documentos del acto público, figuró el Informe de Subsanación, publicado en el sistema electrónico esa misma fecha, respecto a los documentos aportados como subsanados por parte de la empresa Gamta Medical, Inc.; referente al paz y salvo de renta; paz y salvo del pago de cuota obrero patronal de la Caja de Seguro Social; aviso de operaciones; pacto de integridad. (Ver foja 405 del Tomo II del expediente administrativo).

4. Primer Informe de Comisión Verificadora

El 15 de octubre de 2024, se publicó dentro de los documentos del acto público, el primer Informe de Comisión Verificadora fechado 14 de octubre de 2024, en donde se determinó que el proponente Easy Office, Inc., no cumplió con los requerimientos en tanto que el proponente Gamta Medical Inc., si cumplió; sin embargo dentro de sus observaciones los comisionados recomendaron declarar desierto el acto público. (Ver fojas 415-418 del Tomo II del expediente administrativo).

Siendo así, la entidad decidió anular dicho informe y se ordenó nuevo análisis a las propuestas recibidas, mediante Resolución No.DADM-CH-HRDRRRHL-CH-100-2024 de fecha 18 de octubre de 2024, debidamente publicada el sistema electrónico el 22 de octubre de 2024. (Ver fojas 435-437 del Tomo II del expediente administrativo).

Por su parte, la entidad convocó nuevamente a los señores comisionados, para el 23 de octubre de 2024, para la revisión de las propuestas participantes; a través de sus respectivas Notas fechadas 21 de octubre de 2024 (D.ADM.-1547-2024-H.R.R.H.L. / D.ADM.-1539-2024-H.R.R.H.L / D.ADM.-1545-2024-H.R.R.H.L. (Ver



fojas 428, 430 y 432 del Tomo II del expediente administrativo).

5. Segundo Informe de Comisión Verificadora

El 25 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, el segundo Informe de Comisión Verificadora fechado 23 de octubre de 2024, en donde los comisionados recomendaron la adjudicación a la propuesta de Gamta Medical, Inc., al determinarse que cumplió con lo requerido en el pliego de cargos; no obstante, dicho informe fue objeto de observaciones formuladas por ambas empresas participantes. (Ver fojas 459-462; 474-477 y 479-482 del Tomo II del expediente administrativo).

En esa misma fecha, se publicó en el sistema electrónico el nuevo Acta de instalación de la Comisión Verificadora, firmada por Irían Rodríguez como cotizadora, al igual que una serie de documentos generados dentro del presente acto. (Ver fojas 457-458 del Tomo II del expediente administrativo).

6. Acción de Reclamos

El 07 de noviembre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, el escrito de Acción de Reclamos, presentada por el proponente Easy Office, Inc., dirigido en contra del segundo Informe de Comisión Verificadora; señalando ciertos incumplimientos sobre la propuesta de Gamta Medical Inc. (Ver fojas 495-503 del Tomo II del expediente administrativo).

La misma fue admitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), mediante Resolución No.DS-DF-1094-2024 del 12 de noviembre de 2024; y posteriormente resuelta mediante Resolución No.DS-DF-1122-2024 del 19 de noviembre de 2024, en donde resolvió anular parcialmente dicho informe y ordenar nueva evaluación a la propuesta de Gamta Medical, Inc, respecto a los puntos objetados. (Ver fojas 504-507 y 509-515 del Tomo II del expediente administrativo).

Por su parte, el proponente Gamta Medical, Inc. presentó escrito de observaciones o aclaraciones respecto a los puntos ordenados a revisar por la DGCP en su decisión. (Ver fojas 519-557 del Tomo II del expediente administrativo).

Siendo así, la entidad convocó nuevamente a los señores comisionados, para el 03 de diciembre de 2024, para la revisión de dicha propuesta, a través de la Nota D.ADM.-1756-2024-H.R.H.L. fechada 26 de noviembre de 2024, con rubrica de la licenciada Dalys Aguilar, como directora administrativa. (Ver foja 560 del Tomo II del expediente administrativo).

7. Tercer Informe de Comisión Verificadora

El 03 de diciembre de 2024, se generó el tercer Informe de Comisión Verificadora, producto de la decisión de la DGCP, publicado dentro de los documentos del acto público el 04 de diciembre de 2024, en donde los señores comisionados afirmaron el cumplimiento de la empresa Gamta Medical, Inc., respecto a los puntos revaluados sobre el requerimiento 6 del pliego de cargos y 5 de los otros requisitos; en tanto que recomendaron la adjudicación a dicho proponente. (Ver fojas 592-594 del Tomo II del expediente administrativo).

8. Resolución de Adjudicación

El 19 de diciembre de 2024, en seguimiento a la recomendación de los miembros



de la Comisión Verificadora, la entidad mediante Resolución No.DC-033-2024, resolvió adjudicar el acto público de selección al proponente Gamta Medical, Inc., por la suma de noventa y cuatro mil seiscientos ochenta y cuatro balboas (B/.94,684.00). (Ver foja 597 del Tomo II del expediente administrativo / foja 018 del expediente del Tribunal).

Sin embargo, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, tal como consta en la Certificación calendada 03 de enero de 2025, publicada en el sistema electrónico en esa misma fecha.

9. Recurso de Impugnación

El 03 de enero de 2025, el proponente Easy Office, Inc., a través de apoderado especial, el licenciado Víctor Isaza González, conforme poder conferido; interpuso ante la Secretaría de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No.DC-033-2024 del 19 de diciembre de 2024, oponiéndose a la adjudicación de dicha empresa. (Ver fojas 033-043 del expediente del Tribunal).

10. Admisión del Recurso de Impugnación

El 07 de enero de 2025, se publicó en el sistema electrónico, la Resolución No.002-2025/TACP con fecha 2 de enero de 2025 (Admisión), a través del cual el magistrado sustanciador de la causa, en sala unitaria, resolvió admitir el Recurso de Impugnación presentado por la empresa Easy Office, Inc. (Ver fojas 053-055 del expediente del Tribunal).

11. Escrito de Alegaciones de Tercero

El 15 de enero de 2025, la empresa Gamta Medical Inc., a través de su apoderada especial, la licenciada María Inés Guerra Álvarez, presentó ante la Secretaría de este Tribunal, escrito de Alegaciones de Tercero en interés particular, solicitando se confirme la adjudicación del acto público de selección de contratista. (Ver fojas 058-065 del expediente del Tribunal).

12. Informe de Conducta

El 15 de enero de 2025, se publicó en el sistema electrónico el Informe de Conducta DENL-CH-HRDRRHL-DC-M-001-2025 fechado 10 de enero de 2025, firmado por la licenciada Alexa Rubiela Espino González, como Directora Nacional de Compras; respecto a las actuaciones administrativas surtidas en el presente acto público de selección de contratista; igualmente, remitió el expediente administrativo conformado por dos (2) Tomos, tal como consta en el Memorando DENL-CH-HRDRRHL-DC-M-003-2025 de fecha 13 de enero de 2025. (Ver fojas 068-078 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE (EASY OFFICE, INC.)

Dentro de los hechos del Recurso de Impugnación, la parte actora se refirió a las actuaciones seguidas en el procedimiento de selección; así como a supuestos incumplimientos observados de la empresa adjudicataria¹; argumentando medularmente los siguientes:

¹ Véase el Recurso de Impugnación, publicado en el sistema electrónico el 07 de enero de 2025, ubicado a fojas 035-040 del expediente del Tribunal.



1. Las actividades detalladas en el Aviso de Operaciones que presentó la empresa Gamta Medical, Inc., beneficiada con la adjudicación del acto público, no son acordes al objeto de la contratación que se refiere a muebles, puesto que las mismas van dirigidas a importar, comercializar y distribuir dispositivos médicos y productos afines, lo cual discrepa de lo requerido en el punto 6 del pliego de cargos, ya que sus actividades no guardan relación con el objeto a contratar: suministro e instalación de muebles.
2. La empresa Easy Office Inc., por su parte si cumple con dicho requerimiento (punto 6) ya que las actividades declaradas en el Aviso de Operaciones son acordes a los requerimientos para el objeto contractual, al referirse a la venta al por mayor no especializados de otros productos y venta al por mayor de muebles de oficina.
3. El punto 5 de los otros requisitos del pliego de cargos, requirió certificado vigente de la Norma SEFA 8 del fabricante; sin embargo, la empresa adjudicada aportó certificación emitida por la empresa fabricante WALDNER Laboreinrichtungten Se & Co. Kg, en la cual se colocó de manera incorrecta el nombre, número de acto y objeto de la contratación, además que la fecha data de mucho antes que la convocatoria del acto. Además que aportó en demasía, un certificado de membresía, más no así, la certificación vigente de la norma requerida (SEFA 8).

Finalmente, el actor solicita dejar sin efecto la decisión impugnada y se le adjudique el acto público, considerando que aportó el precio más bajo. (Ver fojas 035-040 del expediente del Tribunal).

III. ALEGACIONES DE TERCERO EN INTERÉS PARTICULAR (GAMTA MEDICAL, INC.)

La empresa beneficiada con la adjudicación, Gamta Medical Inc., a través de su apoderada especial, la licenciada María Inés Guerra Álvarez, presentó el 15 de enero de 2025, ante la Secretaría de este Tribunal, escrito de Alegaciones de Tercero en interés particular.

En dicho escrito, además de referirse a las actuaciones surtidas en el procedimiento de selección, solicita se confirme la adjudicación del acto público, argumentando medularmente los siguientes hechos²:

1. El recurrente argumenta la misma inconformidad planteada en la Acción de Reclamos, referente al Aviso de Operaciones aportado por esta empresa, cuando ya hubo pronunciamiento previo por parte de la DGCP, el 07 de noviembre de 2024, donde se ordenó nueva evaluación parcial a dicha propuesta, respecto a este punto objetado.
2. En cuanto a la actividad declaradas en el Aviso de Operaciones, existen en el sistema electrónico, senda documentación que acredita el cumplimiento de lo requerido en el pliego de cargos, respecto a las actividades para el objeto contractual; así como también, se aportó la certificación de la Norma SEFA-8, el cual está vigente hasta junio de 2025.

² Véase Escrito de Alegaciones de Tercero, publicado en el sistema electrónico el 15 de enero de 2025, ubicado a fojas 059-065 del expediente del Tribunal.



3. El recurrente, en su escrito no argumenta ni justifica que su propuesta cumpla con los requerimientos del pliego de cargos, puesto que solo alegan que ellos venden muebles de oficina; sin embargo, este acto público se refiere a muebles para laboratorio especializado de la sección de química especial.

Por último, solicitó se confirme el acto de adjudicación a favor de esta empresa, concedida mediante resolución que hoy se impugna. (Ver fojas 058-065 del expediente del Tribunal).

IV. PRUEBAS

1. Prueba de Informe al Departamento Regulación a Comercializadores de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud

Mediante **Resolución No.008-2025/TACP** de 28 de enero de 2025, debidamente publicada en el sistema electrónico, este Tribunal se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aportadas por el recurrente; igualmente ordenó Prueba de Informe para el Departamento de Regulación a Comercializadores de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud, a fin de que expresaran su criterio profesional, atendiendo ciertas interrogantes respecto al objeto contractual requerido por la entidad, concediendo el término de cinco (5) días hábiles para la entrega del respectivo informe; siendo comunicada mediante el Oficio No.023-2025-TACP, del 28 de enero de 2025. (Ver fojas 085-095 y 097-099 del expediente del Tribunal).

- Pronunciamiento sobre la Prueba de Informe

Mediante Nota 095-DNDM-2025 de fecha 03 de febrero de 2025, firmada por la licenciada Kathia Banda, en calidad de Directora Nacional de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud, publicada en el sistema electrónico el 04 de febrero de 2025, se remitió respuesta al Informe requerido por el Tribunal. (Ver fojas 102-104 del expediente del Tribunal).

En dicho Informe, denominado **Nota No.016/DRCM/DNDM** de fecha 03 de febrero de 2025, firmado por la Doctora Rosmery Castillo del Departamento de Regulación a Comercializadores de Dispositivos Médicos, respondió las interrogantes planteadas como prueba de informe, resaltando medularmente lo siguiente³:

- Se le preguntó que si el objeto contractual puede ser considerado o no como dispositivos médicos o simplemente un mobiliario; a lo que respondió: El Departamento no tiene competencia para clasificar un producto o no como dispositivo médico.
- Respecto a que si la empresa GAMTA MEDICAL, INC., está facultada o certificada para brindar el servicio de instalación del objeto contractual, respecto a las actividades declaradas en el Aviso de Operaciones; respondió: las actividades reguladas en la Licencia de Operación son fabricación, acondicionamiento, importación, exportación, distribución, comercialización y/o almacenamiento de dispositivos médicos y productos afines; y en cuanto al servicio de instalación señaló que dicha actividad no es regulada por ese departamento.
- En cuanto a que si se requiere certificaciones para la instalación de

³ Véase el Informe de Prueba, publicado en el sistema electrónico el 04 de febrero de 2025.



dispositivos médicos, o si una empresa certificada para importar, comercializar y distribuir dispositivos médicos y productos afines, puede brindar ese servicio de instalación; respondió lo siguiente: al servicio de instalación no es una actividad regulada por dicho departamento, pero que sin embargo, consta una carta de compromiso del fabricante en el cual se detalla que dicha empresa cuenta con personal técnico de soporte debidamente capacitado para ofrecer servicio técnico de instalación.

- En relación con el ente regulador o entidad competente para regular la importación de los dispositivos médicos y su instalación; señaló que: la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos es el ente regulador para la importación de dispositivos médicos, quien también tiene competencia en la instalación, únicamente de equipo biomédico.
- En cuanto a la pregunta si en el caso de que su departamento no sea el competente, podría remitir todas las interrogantes a la entidad o departamento correspondiente; manifestó que: el servicio de instalación del mobiliario a contratar no es una actividad regulada por el departamento y desconoce quien tenga la competencia para ello.

2. Prueba de informe a la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud

Mediante **Resolución No.011-2025/TACP** de 05 de febrero de 2025, publicada en el sistema electrónico, este Tribunal ordenó Prueba de Informe para la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud, para que expresaran su criterio profesional, respecto al objeto contractual requerido por la entidad, atendiendo ciertas interrogantes, a lo cual se le concedió el término de dos (2) días hábiles para la entrega del respectivo informe; siendo comunicada mediante el Oficio No.032-2025-TACP, del 06 de febrero de 2025. (Ver fojas 110-114 y 117-118 del expediente del Tribunal).

- Pronunciamiento sobre la Prueba de Informe

Mediante Nota 113/DNDM de fecha 11 de febrero de 2025, firmada por la licenciada Kathia Banda, en calidad de Directora Nacional de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud, ubicada a fojas 121-122 del expediente jurídico, se remitió respuesta a la prueba de Informe requerido por el Tribunal⁴; respondiendo medularmente lo siguiente:

- Respecto a la pregunta sobre quién es el ente regulador o entidad con las competencias para regular, el suministro e instalación del objeto contractual; respondió lo siguiente: La unidad ejecutora o solicitante es la responsable sobre los temas de adquisición del servicio requerido; mientras que esta Dirección tiene competencia reguladora.
- En cuanto a que si los muebles requeridos para el objeto contractual son considerados o no, como dispositivos médicos, productos afines, o muebles estándar, o cuál sería la clasificación de esos muebles; respondió que: dado el uso que se pretende, el mobiliario se clasifica como productos afines a dispositivos médicos, conforme la definición brindada en el artículo 2, numeral 78, de la Ley 92 del 12 de septiembre de 2019.

⁴ Véase el Informe de Prueba, publicado en el sistema electrónico el 11 de febrero de 2025.



- En relación con la calificación de los muebles ofertados por la empresa GAMTA MEDICAL, INC. y por la empresa EASY OFFICE INC., para el objeto contractual; señaló que: conforme la definición de productos afines, los mobiliarios ofertados por las empresas se consideran productos afines a la salud como un mobiliario en salud, debido al uso que se pretende.
- Respecto a que si se requiere alguna certificación o licencia para el suministro e instalación del objeto contractual; cita lo siguiente: el artículo 24 de la Ley 90 del 26 de diciembre de 2017, sobre dispositivos médicos y productos afines, conforme su modificación por la Ley 92 del 12 de septiembre de 2019, señala que se debe contar con licencia de operación emitida por la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos, la cual certifica que sus productos cumplen con las normas de calidad y seguridad para dedicarse a esa actividad.

Finalmente, corresponde pronunciarnos sobre el Recurso de Impugnación.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En atención a los hechos que dieron origen a esta causa, corresponderá examinar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, a fin de resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de Interpretación

a. Criterio Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales resaltamos el artículo 215 de la Carta Fundamental:

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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el **reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial**”. (La negrita es del Tribunal).

b. Criterios Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. En las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los



términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado....

2. Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.
3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.
...". (Lo subrayado es del Tribunal).

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

2. Procedimiento de Selección de Contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación Pública, la cual se encuentra consagrada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006; el cual fue el sustento de la entidad para solicitar los bienes a contratar, y dispone lo siguiente:

"Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las reglas siguientes:

...

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.

9. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por



incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

...

11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.
...". (Lo resaltado es del Tribunal).

En este tipo de procedimiento de selección, la regla que predomina es que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos.

En ese sentido, lo fundamental del control, será determinar si la entidad atendió los criterios señalados en el ordenamiento jurídico, para la adjudicación del presente acto público, en seguimiento a las reglas de verificación de propuestas para este procedimiento.

Es así como, consideramos indispensable referirnos al papel o competencias de las Comisiones Técnicas, puesto que influyó en la decisión de la entidad, objeto de debate del recurrente.

3. Competencia técnica de la adjudicación, conferida al Informe de Comisión Verificadora

La normativa constituida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, que se refiere al funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora, señala lo siguiente:

"Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

...

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las



comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión.

La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados”.
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Conforme al ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, los informes de comisión deben contener una debida motivación que sustente las razones por la cual asumen una determinada postura o recomendación, habiendo el deber de aplicar los criterios de evaluación contenido en el pliego de cargos, a fin de indicar en su análisis los razonamientos que los llevaron a la conclusión de que la propuesta recomendada en su dictamen, se ajusta al cumplimiento o no de las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos. Siendo que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es el instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración, que no es más que el de la satisfacción del interés público, por ello los informes tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Además, ocasionalmente los comisionados se dan la tarea de hacer análisis simplemente formales de las propuestas, como el caso que nos ocupa; situación ésta que no está prevista en el ordenamiento legal, dado que para la mera interpretación de la validez de los documentos presentados en la propuesta, los comisionados deberían hacerse auxiliar por la entidad, cuya labor les permiten ser agentes de verificación formal de los requisitos.

Dicho esto, en atención al *Principio de Motivación*, responsablemente esta instancia administrativa se avoca a examinar las piezas procesales, respecto a determinar si la entidad atendió los criterios señalados para la selección del contratista y si se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para la adjudicación del acto público bajo estudio; tal como detallamos a continuación.

4. Posición argumentativa – jurídica del Tribunal

Sobre las reglas consagradas en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, corresponde verificar el actuar de la Comisión Verificadora, tomando en consideración los aspectos de evaluación por orden del precio propuesto; sin entrar a la competencia misma de la Comisión, tal como se expresa en las siguientes líneas.

a. Actuación relevante de la Comisión Verificadora

Conforme el Acta de Apertura de Propuestas⁵, publicada el 09 de octubre de 2024, dentro de los documentos del acto público, se recibieron dos (2) propuestas, tal como detallamos a continuación:

GAMTA MEDICAL, INC.	B/.94,684.00
EASY OFFICE, INC.	B/.94,684.00

Una vez recibidas las propuestas, la entidad, luego del periodo establecido para la subsanación de documentos presentados, mediante la Resolución No.D.ADM.-24-2024 con fecha 09 de octubre de 2024, ubicada a foja 399 del expediente administrativo, designó a los profesionales idóneos que conformarían la Comisión Verificadora, para la evaluación de las propuestas participantes: Veamos:

⁵ Véase Acta de Apertura de Propuestas, publicada el 09 de octubre de 2024, dentro de los documentos del acto público.



RESUELVE:

PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Nombre	Cédula	Profesión	Idoneidad (Para oficios y profesiones reguladas si aplica)
<u>Evelin Córdoba</u>	4-738-1163	Ingeniero Industrial	
<u>Carlos Santamaría</u>	4-700-2252	Ingeniero Civil	
<u>Haydee Rodríguez</u>	8-362-768	Tecnólogo Médico Por la Institución	

En cumplimiento de sus funciones, una vez instalados formalmente los miembros de la Comisión Verificadora, procedieron a la evaluación de las propuestas, emitiendo su primer Informe de Comisión Verificadora fechado 14 de octubre de 2024⁶, recomendando desierto el acto público. No obstante, más tarde, la entidad decidió anular totalmente dicho informe por no ajustarse a las normas, ordenando nuevo análisis total a las propuestas recibidas. (Ver *Informe de Comisión Verificador* ubicado a fojas 415-418 y la Resolución No.DADM-CH-HRDRRRHL-CH-100-2024 de fecha 18 de octubre de 2024, publicada el sistema electrónico el 22 de octubre de 2024, ubicada a fojas 435-437 del Tomo II del expediente administrativo).

Siendo así, el 21 de octubre de 2024, se convocó nuevamente a los señores comisionados, para el 23 de octubre de 2024, para la revisión de las propuestas participantes. (Ver *Notas D.ADM.-1547-2024-H.R.R.H.L. / D.ADM.-1539-2024-H.R.R.H.L / D.ADM.-1545-2024-H.R.R.H.L.*; ubicadas a fojas 428, 430 y 432 del Tomo II del expediente administrativo).

• **Informe de Comisión Verificadora - 23 de octubre de 2024**

En atención a lo demandado en el artículo 58, una vez instalados los señores comisionados, procedieron nuevamente a la verificación de las propuestas, en donde determinaron en segundo Informe de Comisión Verificadora⁷, que la propuesta de Easy Office, Inc., no cumplió con el punto 5 de los otros requisitos referente al certificado de Norma SEFA 8; en tanto que la propuesta de Gamta Medical, Inc., si cumplió con los requisitos solicitados en el pliego de cargos, por lo que recomendaron declarar la adjudicación sobre dicha propuesta. (Ver fojas 458-457 y 459-462 del Tomo II del expediente administrativo).

Dicho informe fue objeto de observaciones formuladas por ambos proponentes y de Acción de Reclamo presentada por Easy Office, Inc., ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), advirtiendo ciertos incumplimientos sobre la propuesta de Gamta Medical Inc., respecto a las actividades declaradas en el aviso de operación y a la certificación de la Norma SEFA 8, la cual fue debidamente admitida por la DGCP. (Ver fojas 474-477; 479-482; 495-503 y 504-507 del Tomo II del expediente administrativo).

En tanto la DGCP, luego de verificar los hechos expuestos por el accionante, resolvió anular parcialmente dicho informe y ordenar nueva evaluación a la propuesta de Gamta Medical, Inc., respecto a los puntos objetados sobre el aviso

⁶ Véase el Informe de Comisión Verificadora del 14 de octubre de 2024, publicado el 15 de octubre de 2024, dentro de los documentos del acto público.

⁷ Véase el Informe de Comisión Verificadora del 23 de octubre de 2024, publicado el 25 de octubre de 2024, dentro de los documentos del acto público.



de operaciones y el certificado de la Norma SEFA 8. (Ver Resolución No.DS-DF-1122-2024 del 19 de noviembre de 2024, ubicada a fojas 509-515 del Tomo II del expediente administrativo).

Al respecto de lo anterior, vale la pena resaltar que la Ley de Contrataciones Públicas, confiere atribuciones de regulación o control a la Dirección General de Contrataciones Públicas, con el propósito de garantizar que los procedimientos de selección de contratista se lleven a cabo conforme lo establecido en el pliego de cargos y la Ley; siendo que su intervención es en la etapa previa a la adjudicación.

Por su parte, el proponente Gamta Medical, Inc., presentó escrito de observaciones o aclaraciones respecto a los puntos ordenados a revisar por la DGCP en su decisión. (Ver fojas 519-557 y 562-565 del Tomo II del expediente administrativo).

Posteriormente, la entidad convocó nuevamente a los señores comisionados, para el 03 de diciembre de 2024, para la revisión de dicha propuesta. (Ver Nota D.ADM.-1756-2024-H.R.H.L. del 26 de noviembre de 2024, ubicada a foja 560 del Tomo II del expediente administrativo).

- **Informe de la Comisión Verificadora - 03 de diciembre de 2024**

El 03 de diciembre de 2024, se generó el tercer Informe de Comisión Verificadora⁸, producto de la decisión de la DGCP, en donde los miembros de la comisión afirmaron el cumplimiento de la empresa Gamta Medical, Inc., respecto a los puntos revaluados sobre el requerimiento 6 del pliego de cargos (aviso de operación) y 5 de los otros requisitos (Certificado Norma SEFA 8); en tanto que recomendaron la adjudicación a dicho proponente. (Ver fojas 592-594 del Tomo II del expediente administrativo).

Veamos un extracto de la verificación y recomendación de los señores comisionados:

En referencia a lo estipulado en el punto No. 5 "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, la Empresa GAMTA MEDICAL INC., aportó certificado de membresía de su fabricante WALDNER Laboreinrichtungen SE & Co. KG, quien para obtener lo anterior ha cumplido con las normas y directrices SEFA de muebles de laboratorio SEFA-8, lo descrito está debidamente documentado en las fojas 210, 211. Adicionalmente en la foja 522 se detalla la dirección electrónica donde consta que el fabricante es miembro de Sefalabs, tal cual se corrobora en la foja 519 del Directorio de Membresía SEFA.

En referencia al punto No. 6 del Aviso de Operaciones todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito podrá acreditarse mediante copia cotejada copia simple o copia digital. Los miembros del consorcio

que sean empresas extranjeras deberán aportar el documento similar que acredite que las mismas están autorizadas a operar comercialmente en el país en el que se encuentre registrada.

En ese sentido, la Empresa GAMTA MEDICAL INC, aportó su aviso de operaciones que guarda relación con la actividad comercial objeto del acto público y que consta en la foja 265 y nota No. 104/DRCDM/DNDM emitida por el Departamento de Regulación a Comercializadores de Dispositivos Médicos del Ministerio de Salud, ubicada en la foja 565 en donde indican que GAMTA MEDICAL INC., cuenta con Licencia de Operación No.88-0889-08-22-DNDM-N0-D la cual está vigente hasta el 17 de agosto de 2027 y consta en la foja 548.

⁸ Véase el Informe de Comisión Verificadora del 03 de diciembre de 2024, publicado el 04 de diciembre de 2024, dentro de los documentos del acto público.



RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos declarar Adjudicado el acto público toda vez que la propuesta verificada (Revisión Parcial del proponente GAMTA MEDICAL INC.) Cumple los requisitos del pliego de cargos, contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de David, a los 03 días del mes de diciembre de 2024.

Del informe plasmado, se entiende que la recomendación de los comisionados para la adjudicación del acto público, se motivó en la evaluación de los puntos objetados, verificado de la documentación aportada y aclarada, confirmando el cumplimiento con lo exigido en el pliego de cargos, en cumplimiento con lo que establece nuestra legislación en que los Informes de Comisión deben contener una debida motivación, y en este debe sustentar las razones por la cual forja su recomendación, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que los llevaron a determinar en su dictamen que las propuestas participantes cumplieron o no con las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos.

Seguidamente, en virtud de la recomendación de la Comisión Verificadora, la entidad resolvió adjudicar el acto público; tal como se expone a continuación.

b. El Acto Administrativo Impugnado

El acto administrativo acusado es la Resolución No.DC-033-2024 del 19 de diciembre de 2024, por la cual la entidad resolvió adjudicar el acto público de selección al proponente Gamta Medical, Inc., por la suma de noventa y cuatro mil seiscientos ochenta y cuatro balboas (B/.94,684.00); al determinarse que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos. (Ver foja 597 del Tomo II del expediente administrativo / foja 018 del expediente del Tribunal). Veamos un extracto:

Que la Comisión Verificadora, luego de emitir su Informe de Comisión, ha determinado que el proponente, GAMTA MEDICAL, Inc., cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido observaciones al Informe de Comisión ni presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, [o estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], El Jefe de Compras del Hospital Dr. Rafael Hernández, mediante Resolución 703-2019, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas, y teniendo como referencia la recomendación del Informe de la Comisión Verificadora,

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2024-1-10-01-04-LP-000030 al proponente, GAMTA MEDICAL, Inc., por la suma de NOVENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 94,684.00).

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

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 58 y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Firma:

Licenciada Argelys de Carreño
Jefe de Compras
Hospital Dr. Rafael Hernández L

No obstante, como ya mencionamos, tal decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, por parte del proponente Easy Office, Inc.; cuyo cuestionamiento



sustancial fue dirigido a incumplimientos sobre documentos de la propuesta adjudicataria, básicamente sobre las actividades declaradas en el aviso de operaciones (punto 6), y el certificado vigente de la Norma SEFA 8 (punto 5 de otros requisitos).

En tanto que, de la postura de los comisionados en este caso, aparentemente, entienden que su labor como colaboradores expertos de los entes de control de la contratación pública, se centró en la constatación formal de los requerimientos del pliego de cargos, tal como se examinó en el punto 3 del análisis del Tribunal.

En vista de lo anterior, corresponderá el estudio de los hechos discutidos, en torno a los incumplimientos argumentados por el recurrente y sus pretensiones, ya que representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este despacho; esto en atención al *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, en cuanto a que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

c. Análisis de las alegaciones impugnativas en contra de la propuesta adjudicada

Iniciamos señalando que para la descripción del bien requerido, dentro del alcance en el pliego de cargos consolidado, la entidad claramente se refirió que consiste en suministrar e instalar de todo el mobiliario que se especifica en las áreas de trabajo de Química especial en el Laboratorio Clínico Centro Especializado Dr. Rafael Hernández.

Ahora bien, analicemos los incumplimientos advertidos por el recurrente sobre la propuesta adjudicada:

• Supuesto incumplimiento del Aviso de Operaciones

Para el recurrente, las actividades detalladas en el aviso de operaciones que presentó la empresa Gamta Medical, Inc., beneficiada con la adjudicación del acto público, no son acordes al objeto contractual, puesto que las mismas van dirigidas a importar, comercializar y distribuir dispositivos médicos y productos afines, lo cual discrepa de lo requerido en el punto 6 del pliego de cargos, ya que sus actividades no guardan relación con el objeto que se pretende contratar: suministro e instalación de muebles.

Ante este escenario, es prudente detenernos en observar el objeto del contrato, señalado en las Condiciones Especiales, Capítulo II, del Pliego Consolidado:

CAPÍTULO II: CONDICIONES ESPECIALES	
1. OBJETO DEL CONTRATO	SUMINISTRO E INSTALACION DE MUEBLES DE ACERO LAMINADO EN FRIO PARA LA SECCIÓN DE QUÍMICA ESPECIAL DEL LABORATORIO CLÍNICO DEL HOSPITAL RAFAEL HERNÁNDEZ

Observemos lo solicitado en el punto 6 de los requerimientos obligatorios del pliego de cargos respecto al aviso de operaciones:



- 6 Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital. Los miembros del consorcio que sean empresas extranjeras deberán aportar el documento similar que acredite que las mismas están autorizadas a operar comercialmente en el país en el que se encuentre registrada.

El punto 6 del pliego de cargos, requirió que los proponentes debían acreditar que tienen autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, guarden relación con el objeto contractual.

Para ello, la empresa adjudicada aportó el Aviso de Operaciones No.155718608-2-2022-574299202, ubicado a foja 265 del expediente administrativo, en donde se evidencia que inició operaciones el 08-08-2022, declarando las actividades comerciales de: *importación de dispositivos médicos y productos afines; comercialización de dispositivos médicos y productos afines, distribución de dispositivos médicos y productos afines.*

Ahora bien, a simple vista dicho documento no describe la actividad de instalación, tal como lo cuestiona el recurrente; no obstante, de la respuesta a la prueba de informe requerida al Departamento de Dispositivos Médicos, certificaron que dicha empresa cuenta con personal técnico debidamente capacitado para ofrecer el servicio de instalación; veamos:

3. Siguiendo la pregunta anterior, nos puede señalar si ¿Se requiere certificaciones para la instalación de dispositivos médicos?, o mejor aún, una empresa certificada para importar, comercializar y distribuir dispositivos médicos y productos afines ¿Puede brindar el servicio de instalación de los dispositivos médicos y productos afines? (Aclare su respuesta).

El servicio de instalación no es una actividad regulada por este Departamento.

Sin embargo, la carta de compromiso del fabricante para Certificado de Criterio Técnico para Equipo Biomédico (Departamento de Certificación de Dispositivos Médicos), en el punto "g" indica lo siguiente:

Certificamos que la empresa (Indicar el nombre de la empresa autorizada a distribuir el dispositivo médico presentado) cuenta con personal de servicio técnico de soporte debidamente capacitado para ofrecer servicio técnico de instalación, operación, mantenimiento, calibración y capacitación al distribuidor de los dispositivos médicos en Panamá, durante la vida útil del mismo, así como de proveer los repuestos y herramientas necesarias para el mantenimiento y calibración que permita conservar los equipos en los rangos de seguridad establecidos por el fabricante (Aplica para equipos biomédicos).

A este respecto, para el Tribunal el hecho de que el ente de autorización de las importaciones de dispositivos médicos y productos afines; es decir, el Departamento de Regulación a Comercializadores de Dispositivos Médicos, afirme que el propio fabricante de los bienes ofertados por el proponente adjudicado, certifique que, éste (el oferente adjudicado), cuenta con el personal técnico de soporte, capacitado para instalar el bien ofrecido al Estado, es suficiente para que quede acreditado que su actividad comercial de distribución está asociada al servicio; es decir, a la instalación por personal idóneo.

Adicionalmente de las constancias procesales, se evidenció documentación de aclaración por el adjudicatario, dando fe que el mismo cuenta con licencia de operación para dispositivos médicos y productos afines en el territorio nacional, avalado o acreditado mediante Nota No.104/DRCDM/DNDM de fecha 27 de noviembre de 2024, firmada por la Dra. Rosmery Castillo del Departamento de Regulación a Comercializadores de Dispositivos Médicos; siendo una verdad material constatable a foja 565 del expediente administrativo.



Claro está, que los muebles requeridos para el objeto contractual (Capítulo II Condiciones Especiales), se tratan de muebles de acero laminados, especiales para ser utilizados en los laboratorios clínicos del hospital, los cuales deben cumplir con cierto grado de especialidad técnica requerida para el área de la salud, ya que los mismos serán utilizados para el servicio que brinda el laboratorio referente al trabajo o análisis de muestras para la salud, y por ende los participantes solo pueden proponer como mínimo, los niveles de calidad exigido; pese a que la entidad hace referencia a solo muebles de acero, tal como lo dejó entrever el impugnante en su escrito de impugnación.

Respecto de la identificación técnica de este mueble, la Directora Nacional de Dispositivos Médicos, afirmó que se trataba de un producto afín a los dispositivos médicos; veamos:

2. En atención a las características y especificaciones técnicas para los mobiliarios requeridos por la entidad, como objeto contractual: suministro e instalación de **MUEBLES PARA LA SECCION DE QUIMICA ESPECIAL DE LABORATORIO CLINICO**, a su juicio profesional ¿Puede aclarar si los muebles requeridos para el objetivo contractual son considerados o no, como dispositivos médicos, productos afines, o muebles estándar? O en todo caso ¿Cuál clasificación tendría esos muebles? (motive su respuesta).

Dado su uso previsto se clasifica como Productos afines a Dispositivos Médicos: Citando la definición de productos afines según el Decreto 490 del 4 de Octubre de 2019, que Reglamenta la Ley 90 del 26 de Diciembre de 2017 sobre Dispositivos Médicos y Productos Afines, conforme fue modificada por la Ley 92 del 12 de Septiembre de 2019, se menciona en su artículo 2: Definiciones: bajo el numeral 78:

78. Productos afines a dispositivos médicos: Producto para la Salud, que pueda estar dentro de la categoría de repuestos, accesorios, consumible, mobiliario en salud, materiales, insumos, equipos de protección personal de uso en salud y otros por su naturaleza reguladora o cualquier otro producto que la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos así lo considere.

Ciertamente, según las autoridades especializadas del sector de la salud, no hay duda:

Según la Definición de productos afines, mencionada en la pregunta anterior, estos se consideran productos afines a la salud como un mobiliario en salud teniendo en cuenta su uso previsto.

De las mismas respuestas de la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos, se desprende que el uso que se pretende con el objeto contractual, se clasifica como mobiliario de la salud, y más específicamente como producto afín, y por ende se debe contar con la licencia de operación emitida por dicha dirección, la cual certifica que los productos cumplen con las normas de calidad y seguridad para dedicarse a esa actividad, veamos su respuesta concreta:

4. Siguiendo la pregunta anterior, nos puede señalar si ¿Se requiere alguna certificación o licencia para el suministro e instalación del objeto contractual? (aclare respuesta).

Según la Ley 90 del 26 de Diciembre de 2017, sobre Dispositivos Médicos y Productos Afines, conforme fue modificada por la Ley 92 del 12 de Septiembre de 2019, Capítulo IV- Licencia de operaciones:

Artículo 24: Toda Institución Pública, establecimiento privado o persona natural que se dedique a la fabricación, acondicionamiento, importación, exportación, distribución, comercialización y almacenamiento de dispositivos médicos y productos afines en el territorio Nacional debe contar con una Licencia de Operación, emitida por la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos, la cual certificara que el establecimiento y sus procesos cumplen con las normas de calidad y seguridad requeridas en esta Ley para dedicarse a esta actividad. Esta licencia de operación avalará únicamente la comercialización de Dispositivos Médicos y productos afines y no podrá ser utilizada para la comercialización de productos farmacológicos.

Por la naturaleza y uso previsto de los productos afines a Dispositivos médicos debe contar con Licencia de Dispositivos Médicos vigente emitida por esta Dirección.



En otras palabras, este es un mercado restringido a los comercializadores que hayan obtenido de parte de la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos, Licencia de Operación, en donde se establezca que cumpla con las normas de calidad y seguridad mínimas.

En este sentido, siendo la Dirección Nacional de Dispositivos Médicos el ente regulador para el suministro e instalación para este tipo de mobiliario de salud es de suyo reconocer la evaluación de los señores comisionados, respecto a este requerimiento; cuando ciertamente las actividades declaradas en el aviso de operación aportado quedan satisfechas para el objeto contractual requerido.

- **Supuesto incumplimiento del Certificado vigente de norma SEFA 8 del fabricante**

El punto 5 de los otros requisitos del pliego de cargos, requirió presentar certificado vigente de la Norma SEFA 8 del fabricante; sin embargo, el recurrente cuestiona que la certificación aportada por la empresa adjudicada, emitida por la empresa fabricante WALDNER Laboreinrichtungten Se & Co. Kg, en la misma se colocó de manera incorrecta el nombre, número de acto y objeto de la contratación, adicional a que la fecha data de mucho antes que la convocatoria del acto; cuando este punto ya fue determinado por la propia DGCP, en respuesta a la Acción de Reclamos formulada por el hoy recurrente, en donde se señaló que tales cuestionamientos a la certificación, no inciden en la validez de dicho documento, lo que prima sobre cualquier apreciación formalista que no determina o acredita tal incumplimiento; tal como lo determina la norma de contrataciones públicas.

Por otra parte, también cuestionó que además se aportó en demasía, un Certificado de Membresía, más no así, la certificación vigente de la norma requerida (SEFA 8); cuando dicho certificado claramente señala que el fabricante propuesto, es un miembro ejecutivo de SEFA desde el 2007, cuya membresía tiene vigencia hasta junio de 2025, es decir que a la fecha se encuentra vigente; entendiéndose que cumple con las regulaciones de la SEFA exigidas a los fabricantes. Adicional a que el propio fabricante del mobiliario ofertado confirma que dicha empresa adjudicada, es distribuidor autorizado de la marca propuesta para el objeto contractual (WALDNER).

Marca: WALDNER ←
Fabricante: WALDNER Laboreinrichtungen GmbH & Co. KG
País de origen: ALEMANIA
País de procedencia: ALEMANIA

Es así como no podemos perder de vista la vinculación de las relaciones comerciales entre el distribuidor y el fabricante; por ende el distribuidor queda comprometido a suministrar dichos mobiliarios con los niveles de calidad exigidos en la norma SEFA; conforme lo establecido en el artículo 46 de la ley de contrataciones públicas:

“Artículo 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

Ahora bien, para un mejor entendimiento de que significa esta Norma SEFA 8, hemos explorado la página web <https://fisicayquimicaenflash.es/que-es-la-norma-sefa-8m/>; en donde se detalla lo siguiente: *La norma SEFA 8M surge como uno de los estándares clave en la industria para **garantizar la calidad y seguridad en los***



muebles de laboratorio. La norma SEFA 8M, establecida por la *Scientific Equipment and Furniture Association (SEFA)*, especifica los requerimientos mínimos para el diseño, materiales y rendimiento de los muebles de laboratorio con especial atención a las **mesas de trabajo de metal**. Esta norma es seguida por **fabricantes** y usuarios para asegurar que el mobiliario es robusto, duradero y seguro. (Lo resaltado es nuestro).

En este caso en particular, dable reconocer el argumento planteado por el recurrente, en cuanto a que si la membresía es una certificación, siendo una apreciación subjetiva del mismo; cuando más allá del requisito de la certificación, su intencionalidad principalmente es que los participantes cumplan con los estándares de calidad exigidos para la satisfacción del objeto contractual. Y en cumplimiento a este requisito, del caudal probatorio que reposa en el expediente administrativo, se deduce claramente que los mismos guardan relación con lo solicitado, por lo que los señores comisionados, como resultado de la nueva verificación realizada, determinaron que la documentación aclarada cumple con lo requerido en el pliego de cargos.

Amén que la entidad validó las recomendaciones de los comisionados, y en ejercicio de su facultad de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, adjudicó a la empresa que cumplió con los requerimientos del pliego de cargos; en aras del *Principio de la buena fe*, el cual hace que las relaciones entre la administración y el administrado tengan un grado de confianza al emitir un acto administrativo que no adopte una conducta confusa.

Por otra parte, bien lo señala el Doctor José María Boquera, en su obra "La Selección de Contratista", señalando lo siguiente: "...la observancia del pliego por parte del licitante y de los oferentes, impuesta por la normativa jurídica, tiene por finalidad proteger los intereses de ambas partes, cumpliendo así una doble función"⁹.

En ese sentido, coincidimos con la opinión de los miembros de la Comisión Verificadora, en cuanto a que lo ofertado por dicha empresa, satisface las necesidades de la entidad, y, por ende, resulta ser **merecedora de la adjudicación de este acto público**.

Finalmente, siguiendo las mismas líneas de pensamiento, dirigiremos algunas consideraciones respecto a la propuesta del recurrente, tal como se expone en las siguientes líneas.

- **Propuesta de la empresa recurrente EASSY OFFICE, INC.**

Sin entrar a valorar a detalle la propuesta de la empresa recurrente, a simple vista de la documentación aportada para el punto 5 de los otros requisitos del pliego de cargos, referente a la certificación vigente de la Norma SEFA 8 del fabricante; ciertamente está (Easy Office, Inc.) aportó un Informe de Prueba No.AJHL2007001795FT de fecha 22 de septiembre de 2020, para Kerric (GuangDong) Laboratory Equipment Reseach & Manufacture Co., LTD, que si bien contó con la debida traducción al idioma español por intérprete público autorizado, no así, no se visualiza que guarde relación con la marca EVERGREAT de los muebles ofertados en el desglose de precios (Ver foja 18 del Informe de Prueba aportado en el punto 5 de los otros requisitos del pliego de cargos y el desglose de

⁹ Boquera Oliver, José María. La Selección de Contratista. Página 48.



precios aportado en el punto 6 de los otros requisitos). Veamos:

Son Noventa y cuatro mil, seiscientos ochenta y cuatro dólares con 00/100
MARCA: EVERGREAT ←
MODELO: LAB
CASA PRODUCTORA: EVERGREAT ←
PAÍS DE ORIGEN: CHINA

El Informe de Prueba del Laboratorio:

Informe de Prueba No. AJHL2007001795FT Fecha: 22 de sep. de 2020 Página 2 de 15

Información de contacto del cliente

GuangDong Tmoon Laboratory Equipment Manufacturing Co., Ltd. (GuangDong Tmoon
Manufacturación de Equipo de Laboratorio Co., Ltd.)

Zona Industrial de Lubao (F3), distrito de Sanshui, ciudad de Foshan, GuangDong
Teléfono: 13928558977
Correo electrónico: gm@tmoon.com.cn

FECHA DE RECEPCIÓN: 22 DE JULIO DE 2020
FECHAS DE PRUEBA: DEL 22 DE JULIO DE 2020 AL 17 DE AGOSTO DE 2020

DESCRIPCIÓN DE LAS MUESTRAS:

Unidades de prueba requeridas por SEFA 8M
Nombre comercial del producto: Gabinete de Base Colgante
Marca: TMOON ←

Modelo	Número	Descripción de la muestra	Estado de la muestra
TM-SCDG-B1220		Armario de pared	Nuevo

Del pliego de cargos consolidado, dentro de las especificaciones técnicas (Capítulo III), publicado en el sistema electrónico el 30 de septiembre de 2024, claramente se desprende que podían presentar documentación de las pruebas realizadas por un organismo independiente, en cumplimiento con la Norma SEFA 8. Sin embargo, no podemos pasar por alto, que de la documentación aportada no se vincula ninguna relación con la marca y casa productora propuesta para los muebles ofertados (EVERGREAT); como tampoco de la búsqueda rápida de ciertas páginas en internet fue posible. En ese caso, entendemos que el requisito pretende que los muebles ofertados cumplan con la calidad y seguridad exigida mediante la Norma SEFA 8; más no así, como podemos certificar o comprobar que el fabricante de los muebles propuestos está certificado por dicha normativa, cuando la documentación aportada en nada las vincula.

En otro orden de ideas, ha sido el propio ente regulador (Dirección Nacional de Dispositivos Médicos) quien ha manifestado que éste es un mercado restringido a los comercializadores con licencia de operación emitidas por dicha Dirección, en donde se establezca que cumpla con las normas de calidad y seguridad mínimas para los mobiliarios de laboratorios; no obstante, observamos que la empresa recurrente tampoco cumple con este lineamiento, puesto que no se comprobó que cuenta con licencia comercial para el suministro de este tipo de muebles de acero laminado en frío, requerido para el objeto de esta contratación.

Finalmente, nos avocamos a emitir la decisión del Tribunal.

5. Conclusión y Decisión del Tribunal

En toda contratación pública, la prioridad de la administración se enfoca en la satisfacción de las necesidades públicas, siendo que el factor objetivo de la



selección de contratista, es obtener un determinado servicio, bien u obra, en atención a los requerimientos exigidos en el pliego de cargos, cuyo documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

a. Conclusiones respecto la finalidad de los informes preparatorios de la adjudicación

Siendo que de la controversia planteada por el recurrente, giró precisamente respecto a una evaluación formal o relacionada a los documentos aportados por la empresa adjudicada, más que centrarse en el contenido técnico de dicha propuesta; y en ese contexto, cabe resaltar la competencia exclusiva de los señores comisionados sobre la verificación o evaluación de las propuestas, medida que se cumplió dentro del presente acto público, puesto que justamente ha sido la propia Comisión Verificadora, amparada por la facultad que la ley le otorga, la cual dispuso su recomendación sobre quién debió recaer la adjudicación; conforme las consideraciones plasmadas en su informe publicado en el sistema electrónico el 04 de diciembre de 2024, dentro de los documentos del acto público.

Conforme las reglas de la Licitación Pública, consagrado en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, la función de los señores comisionados se fundamenta justamente en un proceso valorativo que conlleva un examen integral del contenido sustancial de toda la documentación aportada por los proponentes; es decir que va más allá de un simple cotejo de documentos, apegado a lo que demanda el pliego de condiciones, cuya opinión y recomendación es un instrumento utilizado de mera preparación de la voluntad administrativa.

En todo caso, los informes de las comisiones deben ser vistos como opiniones circunscritas a la evaluación de la calidad científica y profesional de las propuestas implicadas en un acto público determinado, cuyo propósito no es más que demandar el cumplimiento de determinados requisitos, siendo la opinión o recomendación de los señores comisionados decisoria para la etapa de selección de contratista, cuyo fin superior es satisfacer los intereses públicos.

En vista de lo anterior, y en aplicación a los postulados de transparencia, como medios de resguardo de la actuación administrativa, toda entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegado al procedimiento ceñido en las normas, y si considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la Ley, adjudicará el acto público de selección de contratista.

Recordemos lo regulado en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, referente a la declaratoria de adjudicación, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto,



un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa". (Lo resaltado es del Tribunal).

Finalmente, despejadas las presuntas contradicciones en esta causa, en torno al cumplimiento del pliego de cargos, esta colegiatura se aboca a emitir su pronunciamiento al respecto.

b. Pronunciamiento del Tribunal

Justamente los postulados del *Principio de Eficacia*, enuncia que 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 interesados¹⁰; y en el caso que nos ocupa, consideramos que los incumplimientos advertidos por el recurrente, no vulneran la ley y tampoco inciden en la validez, o la valoración de la conveniencia para el Estado de la propuesta beneficiada con la adjudicación.

Respecto a ello, la normativa vigente establece entre las obligaciones de las entidades contratantes, tipificado en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3; a cumplir con las normas. Veamos lo siguiente:

"Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

...". (El subrayado es del Tribunal).

Asimismo, es de lugar resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan

¹⁰ Ver artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.



en los procedimientos de selección de contratista, conforme el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...”

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

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta...”. (El subrayado es del Tribunal).

Finalmente, cabe hacer la salvedad a la entidad en el sentido de conducir o dirigir los futuros procedimientos de selección de contratista, de forma más clara y precisa; puesto que pese a lo requerido para el objeto contractual se entiende como muebles metálicos, de los requerimientos o especificaciones técnicas deja entrever que dichos mobiliarios cuentan con ciertas especificaciones para uso exclusivos de laboratorios, cuya fabricación debe contar con la exigencia de normas y directrices en términos de seguridad.

De todo lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado (Resolución No.DC-033-2024 del 19 de diciembre de 2024), 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 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”. (Lo resaltado es del Tribunal).

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.DC-033-2024 del 19 de diciembre de 2024, emitida por la Caja de Seguro Social (Hospital Regional Dr. Rafael Hernández), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la

Licitación Pública No.2024-1-10-01-04-LP-000030, al proponente Gamta Medical, Inc., por la suma de noventa y cuatro mil seiscientos ochenta y cuatro balboas (B/.94,684.00); para el suministro e instalación de muebles para la sección de química especial de laboratorio clínico.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.04-24-103154-0, expedida por Óptima Compañía De Seguros, S.A., el 30 de diciembre de 2024, por un límite máximo de responsabilidad de nueve mil cuatrocientos sesenta y ocho balboas con cuarenta centésimos (B/.9,468.40), según diligencia de consignación que reposa a folio 044 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER a la Caja de Seguro Social (Hospital Regional Dr. Rafael Hernández), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2024-1-10-01-04-LP-000030, el cual consta de dos (2) tomos conformados por un total de 618 fojas útiles, acorde el documento que reposa a foja 078 del expediente del Tribunal.

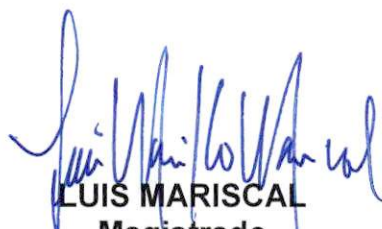
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.002-2025, previa anotación en el registro respectivo.

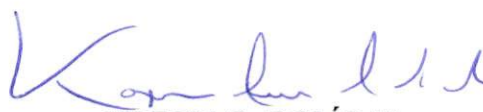
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

