



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 23 de diciembre de 2005

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

El licenciado Alexis Valdés, en representación de **Depósito Médico Dental, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNC 1,333-2002-D.G. del 31 de marzo de 2003, emitida por la **Caja de Seguro Social (CSS)**.

Concepto.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro habitual respeto concurrimos ante Vuestro Despacho, con la finalidad de emitir concepto jurídico en relación con la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito.

I. Intervención de la Procuraduría de la Administración.

En estos tipos de procesos actuamos en interés de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 4, Libro Primero, de la Ley 38 de 31 de junio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

II. Las pretensiones de la demandante.

La sociedad demandante solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNC 1,333-2002-D.G. de 17 de diciembre de 2002, mediante la cual el Director General de la Caja de Seguro Social ADJUDICA a la empresa ULTRAMED CORP., S.A. la Solicitud de Precios Núm. 220083-08-21 para el suministro e

instalación de veinticinco (25) sillones reclinables para ser usados en Sala de Hemodiálisis, de los Hospitales SAN JUDAS TADEO, RAFAEL HERNANDEZ y MANUEL A. GUERRERO, así como sus actos confirmatorios.

III. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de infracción.

a. El artículo 21 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 21. Deber de selección objetiva y justa.

Los funcionarios responsables deberán 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 ésta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos." (el subrayado es de la Procuraduría).

Al explicar el concepto de la violación, el apoderado judicial de la sociedad demandante, aduce que la Resolución DNC 1,333-2002-D.G., viola de manera directa por omisión el artículo citado, puesto que la adjudicación de la Solicitud de Precios Núm. 220083-08-21, no se sustentó en criterios técnicos; y por tanto, no fue objetiva ni justa.

Específicamente se endilga a la C.S.S. el no haber valorado la oferta de los participantes en debida forma, sino que adjudicó el contrato a una propuesta que no garantizaba la calidad exigida en el Pliego de Cargos (cfr. f. 25 del expediente judicial).

b. El artículo 42 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, que a la letra establece:

"Artículo 42. Análisis de la propuesta.

Al día siguiente de celebrado el acto público, el expediente pasará al análisis técnico y económico de una comisión designada por la entidad contratante, integrada, en forma paritaria, por los servidores públicos y por particulares idóneos en las ciencias que tengan que ver con el objeto del contrato, escogidos estos últimos en la forma señalada en el Artículo 23. Salvo que exista un término fijado en el pliego de cargos, el jefe de la entidad contratante concederá a la comisión un término improrrogable, de acuerdo con la magnitud y complejidad del objeto de la contratación, no menor de diez (10) días ni mayor de treinta (30) días hábiles para rendir un informe técnico. La comisión deberá aplicar la metodología de ponderación de propuestas contenida en el pliego de cargos. También podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que estimen indispensables.

Concluido el informe, se pondrá de manifiesto a los proponentes, para que, dentro de los siguientes cinco (5) días, le formulen sus observaciones por escrito, que serán incorporadas al expediente. En ningún caso, la comisión podrá recomendar la adjudicación de la solicitud de precios o licitación a un proponente en particular."

Al explicar la presunta violación de la norma, la parte actora aduce que se ha infringido de manera directa, puesto que las personas que conformaban la Comisión Evaluadora eran todos funcionarios de la Caja de Seguro Social, que no eran idóneos en las ciencias que guardaban relación con el Contrato.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La Ley de Contratación Pública define el Pliego de Cargos como el conjunto de requisitos exigidos

unilateralmente por la entidad licitante, que incluye las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la participación de los interesados en igualdad de condiciones.

En sentencia 25 de marzo de 2003 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, indicó que: “el Pliego de Cargos... es **verdadera ley entre las partes...**”. (Las negritas son de la Procuraduría).

El Pliego de Cargos que sirvió de base a la Solicitud de Precios Núm. 220083-08-21, establecía entre las especificaciones técnicas que debían cumplir los Sillones objeto del suministro, que el tapiz fuera **resistente a soluciones desinfectantes.**

Dicho documento también incluía un instrumento para la evaluación en que se establecía como observación que “El incumplimiento de uno de los aspectos ponderados en todas las especificaciones técnicas se calificará con cero “0”.

A juicio de esta Procuraduría, exigir que el tapiz de los sillones suministrados fuera resistente a soluciones desinfectantes se orientaba a garantizar su durabilidad, consistencia y resistencia. En estos casos, se resta importancia a la forma externa del tapiz, para enfocarla en su fortaleza o resistencia al desgaste, para evitar que sea albergue de organismos patógenos.

Ordinariamente la desinfección en las salas en donde hay exposición a fluidos corporales como la sangre, se logra por medios químicos. Estas soluciones químicas son frotadas prolijamente en un trapo embebido en la solución, y se deja actuar por algunos minutos y se vuelve a limpiar. Como

quiera que la solución pierde potencia, se debe remplazar diariamente.

En opinión de la nefróloga María Niedda, funcionaria que participó con su opinión técnica en la confección del Pliego de Cargos, exigir que el vinilo del tapiz de los sillones tuviera estas características técnicas, se justificaba en razón de la seguridad para el paciente, (cfr. f. 87 del expediente administrativo).

Los artículos 10, 14 y 15 de la Resolución 374 de 7 de septiembre de 2001 (Gaceta Oficial 24,408 de 12 de octubre de 2001), emitida por el Ministerio de Salud, obligan a toda entidad en donde se esté en contacto con sangre humana (como en las salas de hemodiálisis), a cumplir **las normas de bioseguridad aprobadas por la O.M.S.**

En el caso de las salas de hemodiálisis, el cumplimiento de las medidas de bioseguridad y asepsia **es crítico** e involucra la limpieza y la desinfección. Según La Guía de la O.M.S., estas medidas son cruciales porque las técnicas invasivas como éstas, son factores que influyen en la posibilidad de contraer infecciones.

Por otra parte, hay que tener presente que, "las infecciones contraídas en los establecimientos de atención de salud están entre las principales causas de defunciones y de aumento de la morbilidad en pacientes hospitalizados", (cfr. f. 1 de La Guía).

Ciertamente en los procedimientos en donde frecuentemente hay exposición a humores biológicos (sangre, orina y otros líquidos de las cavidades corporales), el

riesgo de infecciones es mayor. Es por esto que la regla 5.3.1 de La Guía de la O.M.S., clasifica a las salas de hemodiálisis como zonas D, y por ello establece que "deben limpiarse con una solución detergente/ desinfectante y con equipo de limpieza a diario".

Mediante la Resolución cuya ilegalidad se solicita, la Caja de Seguro Social adjudicó a la empresa ULTRAMED CORP., S.A., la Solicitud de Precios Núm. 220083-08-21 para el Suministro e Instalación de veinticinco (25) sillones reclinables, para ser utilizados en la Sala de Hemodiálisis de los Hospitales San Judas Tadeo (Panamá), Rafael Hernández (David) y Manuel Amador Guerrero (Colón).

Esta decisión fue confirmada por la entidad licitante mediante las Resoluciones Núm. 377-2003 D.G. emitida por la Dirección General y Núm. 34,187-2003-J.D. de la Junta Directiva, que resolvieron los recursos de reconsideración y de apelación interpuestos por la empresa DEPÓSITO MÉDICO DENTAL, S.A., y agotaron de esta forma la vía gubernativa.

Esta Procuraduría observa que la empresa ULTRAMED CORP., S.A., favorecida con la adjudicación del acto público, presentó el catálogo original en donde se lee que el vinilo de los sillones ofertados es de fácil lavado (cfr. el reverso de la foja 60 del expediente administrativo) y puede ser limpiado con jabón suave y agua (cfr. f. 216 del expediente administrativo). Sin embargo, la documentación que acompaña su propuesta nada indicó respecto a la resistencia a soluciones desinfectantes.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias de 2 de agosto y 7 de octubre de 2002, ha indicado que en el suministro de equipos y productos médicos, se debe dar fiel cumplimiento a todas las exigencias técnicas establecidas en los Pliegos de Cargos. Esto significa que, en el análisis técnico de las ofertas, las entidades de salud deben poner máximo celo en que se cumplan **todos** los requisitos establecidos en los Pliegos de Cargos, pues está bajo su responsabilidad el bienestar físico, mental y social de los panameños.

En igual sentido la Sala Tercera, en fallo de 26 de marzo de 1996, señaló que la función esencial de la Comisión Evaluadora Técnica, es "la de analizar las propuestas técnicas de las empresas participantes... tomando en cuenta la adecuación de las propuestas al Pliego de Cargos, la idoneidad y competencia de los proponentes, y demás circunstancias y elementos de juicio que se consideran pertinentes desde el punto de vista técnico y que convengan a los intereses del Estado, a los efectos de establecer el orden de prelación de las empresas participantes para proceder a la adjudicación...".

Esta Procuraduría considera que por las implicaciones y riesgos a la salud, en las salas de hemodiálisis, no le era dable a la Comisión Evaluadora, a la Comisión Saneadora del acto público, ni a la Dirección de la C.S.S. presumir que se había cumplido el requisito de **resistencia a soluciones desinfectantes**, máxime, cuando en el expediente gubernativo no aparecen constancias de que, los funcionarios que

conformaron las unidades de evaluación y **de saneamiento** del proceso previo al contrato, fueran médicos (nefrólogos), químicos, o profesionales de una ciencia relacionada con la composición química de los productos ofertados o de sus consecuencias de bioseguridad.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución DNC 1,333-2002-D.G. de 17 de diciembre de 2002, emitida la Caja de Seguro Social.

V. Pruebas: Aceptamos las documentales originales o en copia debidamente autenticada, presentadas por la parte demandante.

Proponemos las declaraciones testimoniales de la nefróloga María Niedda y la licenciada Noemí Alonzo Pittí (Cfr. f. 185 del expediente administrativo). Solicitamos que sean citadas por el Tribunal, previa expedición de las boletas correspondientes.

Aducimos y adjuntamos copia debidamente autenticada del expediente administrativo correspondiente a este proceso, el cual consta de 305 fojas útiles.

VI. Derecho: Aceptamos el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/15/mcs

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, a.i.