

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1107

Panamá, 02 de julio de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Raúl Eduardo García Saavedra, actuando en nombre y representación de la sociedad **Hospimédica Panamá S.A.**, solicita que se declare parcialmente nula, por ilegal, la Resolución DNC-022-2024-D.G., de 22 de enero de 2024, emitida por la **Caja de Seguro Social**, en lo que respecta a los renglones 3, 4, 5, 7 y 26, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 337592024.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo (sic): No es un hecho; por tanto se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones.

A. Ley 51 de 27 de diciembre de 2005:

a.1. El artículo 2, que se refiere a que la administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña, estarán a cargo de la Caja de Seguro Social

(Cfr. foja 9 del expediente judicial);

a.2. El artículo 62 (numerales 2, 3, 4,5 y 7), que señala los Principios de transparencia en la contratación pública, entre los citados el principio del precio más favorable, garantía de calidad, obtención eficiente y expedita de suministros y servicios, imparcialidad y transparencia y flexibilidad razonable para decidir las situaciones de urgencia, entre otros (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

a.3. El artículo 76, que indica que los trámites y asuntos no previstos en el capítulo IV, de la citada Ley, se registrarán supletoriamente por lo dispuesto por la Ley 1 de 2001, sobre medicamentos; la Ley 56 de 1995, sobre Contratación Pública, y la Ley 29 de 1996, sobre defensa de la competencia. (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

B. Ley 22 de 27 de junio de 2006:

b.1. El artículo 17, que se refiere a que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

C. Ley 38 de 31 de julio de 2000:

c.1. El artículo 34, que indica que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la

función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

c.2. El artículo 36, que se refiere a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

c.3. El artículo 201 (numeral 1), que dispone lo relacionado a la formación de todo Acto Administrativo (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente que nos ocupa, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución DNC-022-2024-D.G. de 22 de enero de 2024, emitida por la **Caja de Seguro Social**, a través de la cual se adjudicaron cuarenta (40) renglones dentro de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, con Acto Público 2023-1-10-0-99-LP-523134, para el suministro, almacenamiento, transporte y entrega, según necesidad y a requerimiento de productos de insumos y materiales médicos quirúrgicos para la clínica de heridas, úlceras y pie diabéticos, para el término de vigencia fiscales de los años 2023-2024, como su extensión (Cfr. fojas 16-22 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con lo anterior, el 1 de abril de 2024, la accionante actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare parcialmente nula, por ilegal, la resolución objeto de controversia; en los renglones 3, 4, 5, 7 y 26; se le restituya su derecho; y se le reconozca que cumplió con los requisitos de pliego, a fin de que le sean adjudicados los citados renglones (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la empresa **Hospimédica Panamá S.A.**, sostiene que la **Caja de Seguro Social** vulneró el principio de legalidad al no darle la oportunidad a su poderdante de una segunda evaluación o la oportunidad de subsanar, los

hechos declarados, y por consiguiente no perder la adjudicación de los renglones ya citados (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Ante el escenario expuesto, luego de analizar los argumentos citados por el apoderado judicial de la empresa **Hospimédica Panamá S.A.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

De acuerdo al Informe de Conducta suscrito por el Licenciado Juan Pablo Iglesias Martino, en calidad de Subdirector Nacional de Asuntos Administrativos de la Caja de Seguro Social, nos indica que mediante Resolución 56,551-2023-J.D. de 26 de septiembre de 2023, la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social**, resolvió autorizar, previo cumplimiento de los requisitos legales, con cargo al presupuesto 2023, el gasto hasta la suma de dieciocho millones ochocientos setenta y ocho mil trescientos once balboas con 56/100 (B/. 18,878,311.56), para la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, correspondiente a la *“FIJACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS PARA EL SUMINISTRO, ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE Y ENTREGA, SEGÚN NECESIDAD Y A REQUERIMIENTO DE PRODUCTOS, DE INSUMOS Y MATERIALES MÉDICOS QUIRÚRGICOS PARA LA CLÍNICA DE HERIDAS, ÚLCERAS Y PIE DIABÉTICO PARA EL TÉRMINO DE LAS VIGENCIAS FISCALES DE LOS AÑOS 2023 Y 2024 COMO MÍNIMO Y LA EXTENSIÓN DE LA MISMA”* (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de octubre 2023, se publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, bajo el número 2023-1-10-0-99-LP-523134, acto a realizarse el día 29 de noviembre de 2023 (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Así las cosas y cumpliéndose con el artículo 49 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, se preparó y generó el respectivo informe relacionado con el resultado de precios de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023 (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

En atención a la publicación en el portal “PanamaCompra”, y definidas la modalidad y condiciones del Acto Público 2023-1-10-0-99-LP-523134 al que ya nos hemos referido, y completadas las fases del acto público, tenemos que el 11 de enero de 2024, la Directora Nacional de Planificación remite a la Directora Nacional de Compras, mediante Nota DINAP-49-2024, el Informe de Resultados de precios de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, quién a su vez remite a la Dirección Ejecutiva Nacional Legal en la Dirección Nacional de Compras, el tomo 17, el cual contiene las evaluaciones técnicas y legales de las quince (15) propuestas presentadas en el acto público, con la finalidad de que se proceda con la revisión y confección de la Resolución de Adjudicación de los renglones que no sufren incremento con relación al precio de referencia, según el cuadro de resultados de las Evaluaciones Técnicas, Legales y el Informe Económico DINAP-49-2024 de 11 de enero de 2024; así como la confección de la Resolución de Desierto por Incumplimiento y Sin Proponentes. Respecto de los Renglones Onerosos hacen la observación que los mismos se encuentran en aprobación de visto bueno por el Director General, por medio de la Nota DNC-DC-PU-54-2024 de 15 de enero de 2024 (Cfr. foja 36-37 del expediente judicial).

Consta en el referido informe, que la empresa **Hospimédica Panamá, S.A.**, a través de apoderado especial, presentó el día 16 de enero de 2024, un escrito de observaciones al informe de la Comisión Evaluadora Técnica y Evaluación Legal de la Licitación Pública 06-2023, el cual fue atendido por la Asistencia de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal en la Dirección Nacional de Compras, a través de la Hoja de Trámite ADENL-DNC-HT-0125-2024 de 25 de enero de 2024, y por el Comité Técnico Evaluador mediante Nota DENSYPS-CCHUPD-0009-2024 de 30 de enero de 2024 (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Por otro lado, indica que mediante Nota DNC-DC-PU-339-2024 y DNC-DC-PU-340-2024 de fecha 29 de febrero de 2024, la Dirección Nacional de Compras, remite a la Coordinadora de la Oficina de Fiscalización de la C.S.S., y a la Contraloría General de la

República, las fianzas de Cumplimiento Original de las empresas a las cuales se le adjudicó renglones de la Licitación Pública 06-2023 y los (17) tomos para su debida revisión. En ese orden, la Contraloría General de la República, comunicó a la Dirección Nacional de Compras, sus observaciones al respecto de la Licitación Pública 06-2023 y las Fianzas de Cumplimiento, indicándoles, entre otras cosas que *“LA FIANZA DE CUMPLIMIENTO NO DETALLA LA CONDICIÓN ESPECÍFICA QUE DARÁ INICIO A LA VIGENCIA DE LA LICITACIÓN CONDICIÓN ESPECÍFICA QUE DARÍA INICIO A LA VIGENCIA DE LA LICITACIÓN DE PRECIO ÚNICO EN ATENCIÓN A LO ESTABLECIDO EN EL PLIEGO DE CARGOS”* (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Finalmente, se observa que la Dirección Nacional de Compras solicitó a las empresas adjudicatarias de los renglones de la Licitación Pública 06-2023, a través de notas fechada 25 de marzo de 2024, la presentación de Endosos a la Fianzas de Cumplimiento presentadas (Cfr foja 38 del expediente judicial).

Indica Licenciado Juan Pablo Iglesias, a través de su informe, que lo señalado por el demandante sobre el Formulario de Propuesta presentado, en efecto se hizo la advertencia sobre el valor de la fianza de propuesta, pues era el 10% del precio de referencia, cuando debió ser el 10% de la propuesta; no obstante, a través de la Hoja de Trámite ADENL-DNC-HT-0125-2024 de 25 de enero de 2024, con la cual se atendió la observación presentada por la empresa **Hospimédica Panamá, S.A.**, se le comunicó que dicho reparo no era motivo de rechazo de propuesta y que podía ser aclarada (Cfr foja 39 del expediente judicial).

Se observa también, que la Adenda 1 de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, realizó cambios en lo que respecta al Modelo para el Cálculo de la Fianza de Propuesta, cuadro que debió ser presentado junto con la Fianza de Propuestas.

En este orden, señala el informe que el Pliego de Cargos es claro e indicó que junto a la Fianza de Propuesta debía presentarse el Cálculo de la Fianza de Propuesta (cuadro), mismo que fue modificado con la Adenda 1, publicados los días 13 y 14 de noviembre de

2023, en los diarios Metro Libre y el Siglo, y en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 15 de noviembre de 2023, cumpliendo con lo establecido en el Reglamento por medio del cual se regula el Capítulo IV, Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestaciones de Servicios en General, y con el Texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, en cuanto a la publicidad de los actos públicos (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En este orden, el artículo 57 del Reglamento por medio del cual se regula el Procedimiento de Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestación de Servicios en General, y el Pliego de Cargos en su punto 17, denominado Despacho Saneador señala de manera expresa que los documentos que pueden ser subsanados dentro del acto público; y no se contempla la posibilidad de subsanar la no presentación de documentos exigidos en el pliego de cargos (Cfr. faja 39 del expediente judicial).

En este escenario, puede corroborarse que la empresa **Hospimédica Panamá S.A.**, no presentó el cuadro para el cálculo de la Fianza de Propuesta, modelo que consta en la Adenda 1, por lo tanto, incumplió así con requisitos establecidos en el Pliego de Cargos.

El numeral 33 del artículo 2 del texto único de la Ley 22 de 2006, señala que el pliego de cargos es el conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratistas para el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la prestación de los servicios incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato; por tanto, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

Por otro lado, se observa también que en cuanto a la Evaluación Técnica, la Coordinación Nacional de Clínica de Curaciones de Heridas, Ulceras y Pie Diabético, en su Nota DENSYPS-CCHUPD-009-2024 de 30 de enero de 2024, brindo respuesta a las

observaciones realizadas por la empresa **Hospimédica Panamá, S.A.**, a la Evaluación Técnica, e indicó que se mantenían en la respuesta emitida por el Comité Técnico Evaluador de la LP 06-2023, luego de la evaluación de los renglones 2, 3, 4, 5, 7, 21 y 26, toda vez que “*LA REFERENCIA OFERTADA NO SE UBICA EN LA PÁGINA WEB DEL FABRICANTE REGISTRADA EN LA IMPRESIÓN DEL CATÁLOGO DEL OFERENTE*”, por lo que determinaron que la misma no cumplió y no puede ser beneficiaria con la adjudicación de los citados renglones (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Todo lo explicado, trajo como consecuencia la emisión de la Resolución DNC-022-2024-D.G. de 22 de enero de 2024, emitida por la Caja de Seguro Social, objeto de reparo, la cual, en opinión de este Despacho fue dictada conforme a Derecho y fundamentada en la normativa que regula la materia pues, la Caja de Seguro Social estimó que a la empresa **Hospimédica Panamá, S.A.**, no se le debía adjudicar los renglones 3, 4, 5, 7 y 26, de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, con Acto número 2023-1-10-99-LP-523134, porque incumplió con requisitos establecidos en el Pliego de Cargos. *Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, y su reglamentación; y supletoriamente por el texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.* (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, las razones explicadas en la parte motiva de la resolución objeto de reparo, así como el fundamento de derecho expuesto en el párrafo previo, respaldan la actuación desplegada por la Caja de Seguro Social, lo que deja sin sustento los argumentos y los cargos de ilegalidad planteados por la accionante en su demanda respecto de las disposiciones invocadas en el libelo analizado.

En abono de lo antes expuesto, la Sala Tercera, al decidir sobre una causa que guarda relación al tema que nos ocupa, mediante la Sentencia de 7 de abril de 2009 y Sentencia del 5 de abril del 2017, manifestó lo siguiente:

Sentencia de 7 de abril de 2009

“Advierte la Sala que el punto 23 de la Adenda N° 1 que forma parte integral del pliego de cargos de la Licitación Pública N° ACP-002/2006, establece lo siguiente:

"El Cuerpo de Bomberos de Colón solicita certificación de una empresa local para la reparación y mantenimiento de la Bomba del vehículo de forma inmediata."

De lo transcrito, se infiere claramente que lo señalado en este punto es aplicable a la totalidad de los participantes de esta Licitación Pública. En base a lo anteriormente expuesto, la Sala considera, tal como lo señaló la Resolución N° 011 de 14 de marzo de 2007, que la empresa **FIRE & RESCUE EQUIPMENT CORPORATION (FIRECORP)**, **incumplió con el pliego de cargos de la Licitación Pública N° ACP-002/2006, razón por la cual no podía recibir los puntos correspondientes y, por lo tanto, su calificación sería menor a la asignada por la Comisión Evaluadora.**

Por último, es menester para esta Sala señalar que el artículo 46 de la ley 56 de 1995, fundamento legal para la emisión del acto recurrido, resultaba aplicable para efectos del acto público de selección de contratista, puesto que la ley 56 de 1995, era la normativa legal en materia de contrataciones públicas, vigente al momento de su celebración.

Por consiguiente, esta Corporación de Justicia advierte que, los artículos 3, ordinales 17 y 19; 16, ordinales 2 y 6; 17, ordinales 4 y 12; 18, ordinales 2 y 4; 21; 40, ordinal 8; 45 y 46 de la ley 56 de 1995, considerados vulnerados por la parte actora con la expedición del acto administrativo recurrido, no se han conculcado.

En virtud de lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N° 011 de 14 de marzo de 2007**, proferida por el Comandante Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de la provincia de Colón; y en consecuencia, **NO ACCEDE** a las demás declaraciones contenidas en el líbello de la demanda.” (lo resaltado es nuestro).

Sentencia de 5 de abril de 2017.

“Así las cosas, si bien la entidad licitante pudo haber omitido publicar en el portal "PanamaCompra", el informe de subsanación, ello por sí solo no puede conllevar a el incumplimiento de las condiciones del pliego de cargos, teniendo que no todas las condiciones del pliego de cargos, máxime que este caso el documento respectivo no se aportó junto con la propuesta; y que el pliego de cargos, tampoco ha dispuesto de forma expresa que el requisito de la presentación del cronograma de trabajo es subsanable.

requisitos del pliego de cargos, razón por la cual no era viable que se le adjudicara el acto. De ahí que no pueden prosperar ninguno de los cargos de ilegalidad, de los artículos 17, 18 y 20 (numerales 1 y 5) del texto único de Ley 22 de 2006; y los artículos 6 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, cuyo sustento fue que el requisito de presentar el cronograma de trabajo era subsanable.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAQUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 011-2013-TAdeCP de 30 de enero de 2013, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y, en consecuencia, **NO ACCEDE** al resto de las pretensiones. (lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos expuestos en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNC-022-2024-D.G. de 22 de enero de 2024**, emitida por la Caja de Seguro Social, en lo que respecta a los renglones 3, 4, 5, 7 y 26, de la Licitación Pública de Precio Único 06-2023, y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.


IV. Pruebas.

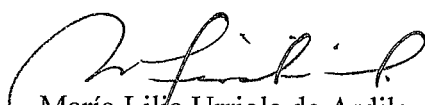
4.1. Se **objeta** como prueba la solicitud de copia simple de las respuestas a las observaciones hechas por Hospimédica Panamá, S.A., solicitud visible a foja 13, la misma incumple el artículo 783 y 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General