

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 998

Panamá, 6 de junio de 2024

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegatos de conclusión.

Expediente 1106482023.

El Licenciado Alexis Zuleta, actuando en nombre y representación de **BiotecnoI, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, emitida por la **Jefe de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial de Chiriquí Caja de Seguro Social**, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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 artículo 61 de la Ley Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la sociedad **BiotecnoI, S.A.**, en lo que respecta a su pretensión.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, emitida por la **Jefe de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial de Chiriquí de la Caja de Seguro Social**, *"Por la cual se adjudica la Licitación Pública de Mayor Cuantía No. 1000923401-04-02"*, a la empresa **Droguería Ramón González Revilla, S.A.**, para la adquisición de **"10 SILLÓN ELECTRÓNICO CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES"**, por un monto total de sesenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/.65,000.00), la cual agotó la vía gubernativa (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado de la accionante manifestó, en lo medular, que la entidad demandada al emitir el acto acusado vulneró el **artículo 54 de la Resolución 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006**, los **artículos 33 y 172 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020**, el **artículo 75 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, y el **artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que su mandante cumplió con los puntos 4 y 8 de la Ficha Técnica y el pliego de cargos, y que el proceso de selección de contratistas entrañó una serie de violaciones a los principios de legalidad y al debido proceso, al constituirse una Comisión Técnica para evaluar las propuestas, que actuó de forma discrecional, al no motivar sus evaluaciones; y que a pesar de ello, la autoridad acogió la decisión de evaluación realizada por dicha instancia, privando a su representada de una adjudicación y a la colectividad de obtener satisfecho sus intereses en términos oportunos basado en un precio más ventajoso para la entidad (Cfr. fojas 6-13 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como señalamos en la **Vista Número 670 de 27 de marzo de 2024**, contentiva de nuestra contestación de demanda, la entidad de seguridad social expuso en la parte motiva del acto acusado, que hizo el llamado a los interesados a participar de la Licitación Pública de Mayor Cuantía 2023-1-10-0-04-LP-515106, para la adquisición **"10 SILLÓN ELECTRÓNICO CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES"**, con destino Hospital Rafael Hernández, por un monto de sesenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/.65,000.00), recibándose un total de ocho (8) propuestas, las cuales fueron sometidas a evaluación técnica conforme lo dispuesto en el pliego de cargos y la Resolución 38,491-2006J.D. de 21 de febrero de 2006, que aprueba el Reglamento que regula el Capítulo IV Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestaciones de Servicios, determinándose que la oferta presentada por la empresa Droguería Ramón González Revilla, S.A., cumplía con todos los requisitos exigidos, siendo, en consecuencia, la propuesta que representaba mejores intereses para el Estado (Cfr. fojas 26 y 32 del expediente judicial).

Como subrayamos en su momento, la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, remitido a ese Tribunal por medio de la Nota ADENL-ALCH-021-2024 de 02 de febrero de

2024, manifestó que **en el expediente administrativo y el portal electrónico “PanamaCompra”, consta la evaluación técnica efectuada por la autoridad a las propuestas presentadas por cada uno de los oferentes y en donde se expresa los motivos de selección o rechazo, en tal sentido, se observa que la hoy recurrente “No cumple con lo solicitado por el servicio. Punto 4 y 8 FT103227 MINSA”,** esto es, la oferta soslayaba los apartados relacionados con las características y especificaciones del servicio petitionado, mientras que la empresa Droguería Ramón González Revilla, S.A., fue la única que, y cito: *“Cumple con lo solicitado por el servicio”*, por lo que se ajusta a lo establecido en el pliego de cargos y representa los mejores intereses para el Estado (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Justo como puntualizamos, la **Caja de Seguro Social**, como entidad integrante del Sistema Nacional de Salud, en razón del servicio público que ofrece, tiene una especial misión de atender los temas de enfermedades y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales, en razón de las personas que cotizan en el mismo; en tal sentido, su misión constitucional está señalada en el **artículo 113 de la Carta Fundamental**.

En ese mismo marco, debemos resaltar que para el desarrollo de los fines establecidos por el constituyente panameño, el Estado, a través de **la Caja de Seguro Social tiene la obligación de cumplir con la normativa constitucional en cuanto a la adquisición de bienes y servicios, por medio de los actos de selección de contratistas que contempla la legislación panameña vigente**; por ello, en materia de contratación con el Estado, se tiene como fundamento lo preceptuado en el **artículo 266 de la Constitución Política**, que dispone como principio, que **la Ley es quien establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación**.

En función de lo antes planteado, **se observa que el acto relativo a la Licitación Pública de Precio Único 02-2018 (Primera Convocatoria), realizado por la Caja de Seguro Social, llegó solamente hasta la etapa precontractual**, toda vez que la **Jefe de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial de Chiriquí** emitió la Resolución CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre

de 2023, objeto de controversia; así las cosas, nos encontramos que **la actuación de la Administración Pública nunca llegó a fase contractual.**

A este respecto, resulta pertinente traer a colación que la jurisprudencia de la Sala Tercera ha señalado las distintas fases de los procesos de contrataciones públicas, destacando la **Resolución de 11 de septiembre de 2006**, donde expresó lo que a continuación transcribimos:

**“De acuerdo con las fases que comprende el procedimiento licitatorio se identifican dos etapas claramente delimitadas a saber:**

**1. La etapa precontractual en la que se ubican todos los actos relativos a la preparación, selección, celebración y adjudicación del contrato y;**

**2. La fase contractual propiamente dicha que cobija los momentos subsiguientes al perfeccionamiento, ejecución y cumplimiento del Contrato Estatal.**

**...” (Énfasis suplido).**

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, tenemos pues, que **la etapa precontractual conlleva la evaluación de las propuestas, la calificación de si éstas se ajustaban o no a las condiciones establecidas en el pliego de cargos, o si representaban la opción más ventajosa para los intereses de la entidad contratante, actividad que como queda expuesto en el presente caso, sólo le compete a la Caja de Seguro Social.**

Aunado a lo anterior, es oportuno subrayar que **la Caja de Seguro Social cuenta con normas especiales en materia de contratación pública**, contempladas en su Ley Orgánica, que es la **Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, la **Ley 1 de 10 de enero de 2001**, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, así como la **Resolución 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006**, que aprueba el Reglamento por medio del cual se regula el Procedimiento de Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General; no obstante, **las disposiciones contenidas en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, se aplicarán de manera supletoria cuando existan vacíos legales.**

Partiendo de los hallazgos antes expuestos, debemos subrayar que con fundamento en el artículo 68 de la **Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, en materia de contratación pública, **la Caja de Seguro Social está llamada a obtener el mayor beneficio para el Estado; sin embargo, dicha**

utilidad no siempre consiste en elegir la propuesta que ofrezca el menor precio, sino, además, en seleccionar el adjudicatario que convenga a los intereses públicos, y esta conveniencia se traduce en que el contratista pueda cumplir con la obligación contraída a través del acto de adjudicación, situación que como hemos verificado, no se cumple en el presente caso, pues la sociedad Biotecnol, S.A., no cumplió con los criterios 4 y 8 de la ficha técnica, conforme a las especificaciones plasmadas en el pliego de cargos, por tal razón no fue favorecido (Cfr. páginas 43-44 de la Gaceta Oficial 25,494 de 2 de marzo de 2006).

Sobre este aspecto, en la **Resolución de 27 de abril de 2009**, la Sala Tercera externó que las normas en materia de contratación pública obligan a la entidad contratante a obtener el mayor beneficio para el Estado, pero debe tenerse en cuenta que esta ventaja no siempre consiste en escoger la propuesta que ofrezca el menor precio, sino en elegir al contratista que convenga a los intereses de la institución licitante, y esta conveniencia comprende la selección de un adjudicatario que pueda cumplir con la obligación contraída.

En función de lo antes planteado, reiteramos que no le asiste la razón a la sociedad Biotecnol, S.A., puesto que la misma no cumplía con el criterio técnico solicitado y, por ende, no se le podía adjudicar la Licitación Pública de Mayor Cuantía 2023-1-10-0-04-LP-515106, para la adquisición *“10 SILLÓN ELECTRÓNICO CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES”*, para el Hospital Rafael Hernández, conforme a lo dispuesto en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, y su reglamento; así como lo establecido, de forma supletoria, por el Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas; lo cual se corrobora en lo expuesto por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Así las cosas, la sociedad Biotecnol, S.A., no puede pretender que la Caja de Seguro Social desconozca su naturaleza jurídica y sus fines en detrimento de la colectividad, pues tal como lo dispone la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la institución está llamada a atender la administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña, habida cuenta que tiene como objetivo principal garantizar a los asegurados el derecho a la salvaguarda de sus medios económicos de subsistencia, frente a la afectación de éstos en

**casos de enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes de trabajo, entre otros**, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales (Cfr. página 7 de la Gaceta Oficial 25,494 de 2 de marzo de 2006).

### **III. Actividad probatoria.**

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa y nula efectividad de los medios ensayados por la sociedad **Biotecnol, S.A.**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 189 de ocho (8) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales, aquellas aportadas por la accionante con la demanda, así como las solicitudes de informe dirigidas a la **Caja de Seguro Social** y a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para que remitieran copia autenticada de los expedientes que guardan relación con la presente causa (Cfr. fojas 77-79 y 82-85 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la sociedad **Biotecnol, S.A.**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que **la demandante no cumplió con lo estipulado en el pliego de cargos (criterios técnicos)**, es decir, **no satisfizo plenamente los requerimientos de la Caja de Seguro Social**, por tal motivo la entidad **le adjudicó a otra empresa la licitación pública de mayor cuantía bajo análisis en beneficio de los mejores intereses de los asegurados**, esto es, lo que más le conviene a la colectividad como destinataria de los servicios objeto de adjudicación.

Dicho de otro modo, la recurrente no ha presentado prueba idónea que desvirtúe los hechos acreditados en sede gubernativa, en tal sentido, la entidad demandada dicta la Resolución CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, acusada de ilegal, la cual expresa en forma clara y suficiente los factores de hecho y de Derecho que fundamentaron la decisión final adoptada por la autoridad gubernamental; **por tal motivo este Despacho reitera que el acto impugnado se ha dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo**, como lo son el de legalidad

y el debido proceso, en la medida la accionante luego de darse por notificada por el portal electrónico de "PanamáCompra" de la citada resolución que agotó la vía gubernativa, acudió a la Sala Tercera a hacer valer su derecho de defensa; **de ahí que solicitamos que los cargos de infracción al artículo 54 de la Resolución 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, a los artículos 33 y 172 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, así como al artículo 75 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y al artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sean desestimados por el Tribunal.**

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.**

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno al tema lo siguiente:

**"De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...**

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de 'presunción de legalidad' de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

'La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente

aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.** (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

**Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.**

..." (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; por motivo el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, emitida por el Jefe de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial de Chiriquí de la Caja de Seguro Social, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General