

107  
107



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, nueve (09) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

El Licenciado Alexis Zuleta, actuando en nombre y representación de **BIOTECNOL S.A.**, ha promovido ante esta Superioridad, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, emitida por la Caja de Seguro Social y para que se hagan otras declaraciones.

A través de la Providencia de 26 de diciembre de 2022, visible a foja 335 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad Demandada, para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

**I. PRETENSIONES.**

1. Que se declare Nulo, por Ilegal el acto administrativo denominado Resolución No. CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, notificada el día 6 de septiembre de 2023, publicada en el sistema electrónico de contrataciones

107  
100

públicas "PanamaCompra", que resuelve ADJUDICAR la Licitación Pública para el suministro de 10 sillones eléctricos con o sin atril para extracción de donantes F.T 103227 y C.T.N.I. 103226, a la empresa Droguería Ramón González Revilla S.A., por un monto total de sesenta y cinco mil balboas (B/.65,000.00), amparado en la Requisición 1000923401-04-02.

2. Como Medida de Restablecimiento del Derecho Subjetivo Vulnerado" se ORDENE revocar la decisión resuelta en Cláusula Primera de la Resolución No.CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023 y en su reemplazo ORDENE la adjudicación del referido acto público a la empresa **BIOTECNOL S.A.**

## II. HECHOS EN QUE FUNDAMENTA SU DEMANDA.

En los hechos presentados por el Apoderado Judicial de **BIOTECNOL S.A.**, indica que el día 14 de agosto de 2023, se celebró la Licitación Pública No.2023-1-10-0-04-LP-515106 para el suministro de 10 sillones eléctricos con o sin atril para extracción de donantes F.T 103227 y C.T.N.I. 103226.

Señala el demandante que el 6 de septiembre de 2023 se publica en el sistema electrónico de 'PanamaCompra' el informe de evaluación técnica informal y subjetivo y sin motivaciones ni referencias sobre corroboraciones de presuntos incumplimientos.

Que el 6 de septiembre de 2023 se publica en el sistema electrónico de contrataciones públicas la Resolución de Decisión No.CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023 que adjudica el acto público a la empresa Droguería Ramón González Revilla S.A., y que ese mismo día se publica el Edicto No.19-2023, para ser notificado a los interesados por un (1) día hábil del acto administrativo de adjudicación que no admite recurso alguno.

Indica que la Caja de Seguro Social, a través de dicha Resolución ha infringido en su perfeccionamiento previo el orden jurídico establecido.

## III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Según la parte actora, se infringen las siguientes disposiciones legales:



- El artículo 54 de la Resolución No.38,491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, ya que de acuerdo a la norma solo los contratos menores regulados en el artículo 36 de dicha Resolución pueden ser objeto de un criterio técnico institucional cuando se traten de adquisiciones especiales o cuando así se disponga en el pliego de cargos para licitaciones de mayor cuantía.

- El artículo 172 de la Ley de Contrataciones Públicas, Ley 22 de 27 de junio de 2006, específicamente lo relativo a la publicidad del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", ya que el 15 de septiembre de 2023 no se habían publicado las propuestas presentadas en la "Licitación Pública de Mayor Cuantía" en cuestión dejando en indefensión a los proponentes de conocer las propuestas de sus competidores.

- El artículo 75 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que trata sobre la notificación, ya que dicho artículo es obviado por la entidad demandada violando así, a su criterio, las estipulaciones de la Ley y el proceso administrativo.

- El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre "Procedimiento Administrativo General", al vulnerar el principio de legalidad, debido proceso administrativo, la eficiencia, transparencia e igualdad de oportunidades, al crear una fase que no establece el tipo de licitación convocada por imperio de la Ley 51 de 2006, además de la falta de publicación de las propuestas de los oferentes y la falta de notificación adecuada.

- El artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, ya que a su criterio obvia las reglas del pliego de cargos y decide acoger la decisión de la evaluación técnica por mecanismos que considera contrarios al pliego de cargos y la Ley.

#### **IV. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

A través del Oficio No. 10 de 2 de enero de 2024, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le solicitó a la Jefa de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial de la Caja de Seguro Social de Chiriquí, que remitiera el informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de



la Ley 33 de 1943, en virtud de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, promovida por el Apoderado Judicial de **BIOTECNOL S.A.**, el cual fue presentado ante esta Corporación mediante nota No. ADENL-ALCH-022-2024 de 2 de febrero de 2024, solicitando a esta Sala que **DECLARE NO PROBADA** la demanda en cuestión, ya que todas las actuaciones administrativas cumplieron con todos los preceptos legales. Dicho informe en lo medular plantea:

“...Mediante Hoja de Trámite de 05 de septiembre de 2023, el Departamento de Compras solicita a la Asistencia de Legal la confección de Resolución de Adjudicación y Edicto; ante lo solicitado el Departamento de Legal confecciona la Resolución de Adjudicación No. CPCH-18-2023 de 05 de septiembre de 2023 la cual se fundamenta en el Informe de Evaluación Técnica toda vez que la oferta presentada por **DROGUERÍA RAMÓN GONZÁLEZ REVILLA, S.A.**, cumple con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado; de igual manera es confeccionado el Edicto No. CPCH-DC-19-2023 de 5 de septiembre de 2023, con la finalidad de cumplir con la notificación de la Resolución, el expediente es devuelto al Departamento de compra ese mismo día; el Edicto se fija el día 06 de septiembre de 2023 y desfijada el día 08 de septiembre de 2023 (fs.567, 568, 569, 570).

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, en concordancia con el artículo 58, numeral 6 del Procedimiento de Obras Suministro de Bienes y Prestación de Servicios en General, que reglamenta el proceso de compras de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, la Caja de Seguro Social podrá adjudicar un acto público convocado aún cuando se presente una sola oferta en la primera convocatoria y la oferta cumpla con los requisitos del pliego de cargos. En el presente caso, al no indicar la Ficha Técnica certificado de Criterio Técnico para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del equipo, para salvaguardar el interés público y social la entidad licitante se abroga el derecho de solicitar la evaluación de idóneos con el objeto de la contratación...”

#### **V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número 670 de 27 de marzo de 2024, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se sirvan a 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, bajo los siguientes argumentos:



“...Es necesario destacar que dentro del presente proceso, 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 a pesar que la Jefe de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial de Chiriquí de la Caja de Seguro Social 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, en este caso, de la Caja de Seguro Social, nunca llegó a fase contractual.

Ahora bien, resulta oportuno indicar que la entidad demandada cuenta con normas especiales en materia de contratación pública, contempladas en la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, así como en la Ley 1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana; 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.

...De acuerdo a lo expresado en líneas anteriores, 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...

Visto desde esta perspectiva, en materia de contratación pública, la entidad licitante 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, de ahí que no fue favorecido...

Conforme a lo expuesto, se colige 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 puede cumplir con la obligación contraída.

...El análisis precedente, nos permite colegir, sin lugar a dudas, 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.

...Queremos con ello significar que, dado 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, ésta 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...”

## VI. ANÁLISIS DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

- **Competencia de la Sala:**

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por el Apoderado Judicial de **BIOTECNOL S.A.**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

- **Legitimación Activa y Pasiva:**

En el Negocio Jurídico que ocupa nuestra atención, el sujeto activo es el Licenciado Alexis Zuleta, quien comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **BIOTECNOL S.A.**, cuyas generales se encuentran descritas en el Poder conferido.

El sujeto pasivo lo es la Caja de Seguro Social, representado por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la entidad demandada.

En ese sentido, siendo que la pretensión principal de la actora se circunscribe a que se determine si la Caja de Seguro Social cumplió con el debido proceso y las normas establecidas en las Leyes especiales de Contratación Pública para la adjudicación de la Licitación Pública de Mayor cuantía, para el Suministro de “**10 SILLÓN ELÉCTRICO CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES F.T. 103227 Y C.T.N.I. 103226**” a la empresa Droguería Ramón González Revilla S.A., esta Corporación analizará en conjunto las Normas señaladas como infringidas por la demandante.

- **Normativa Aplicable al Acto Administrativo Demandado.**

Debemos precisar que la Normativa aplicable para la contratación objeto de análisis, toda vez que el objeto de la contratación es equipo médico, son la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Ley 1 de 10 de enero de 2001, en concordancia con la Resolución No.38,491-2006-J.D de 21 de febrero de 2006 sobre el Procedimiento de Contratación de Obras y Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General, que reglamenta el proceso de compras de la precitada Ley y el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que regula la Contratación Pública.

#### **Antecedentes y Análisis.**

Mediante publicación en los periódicos los días 14 y 15 de agosto del año 2023, se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para la Licitación Pública de Mayor Cuantía 1000923401-04-02, para la adquisición de “10 SILLÓN ELÉCTRICO CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES” con C.T.N.I.103226, con destino Hospital Rafael Hernández, cuyo precio de referencia era de sesenta y cinco mil balboas (B/.65,000.00).

El día 24 de agosto de 2023, según consta en el portal “PanamaCompra”, se llevó a cabo el Acto Público en cuestión, en donde se recibieron las propuestas de las siguientes empresas: Obrigado Medical Group,S.A., Alpha Mediq, S.A., Intermedic, S.A., Droguería Ramón González Revilla S.A., Sensimedica S.A., Biotecnol, S.A., Comercializadora F&C, S.A., Promoción Médica, S.A.



Posteriormente, luego de las evaluaciones técnicas, y en cumplimiento de los artículos 68 de la Ley 51 de 2005, en concordancia con el artículo 58, numeral 6 del Reglamento de Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestaciones de Servicios de la Caja de Seguro Social, se profiere la Resolución No. CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, que resuelve:

**“PRIMERO: ADJUDICAR** la Licitación Pública de Mayor Cuantía No.1000923401-04-02, registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’ con el No.2023-1-10-0-04-LP-515106, para la adquisición de ‘10 SILLÓN ELÉCTRICO CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES’ con C.T.N.I.103226, a la empresa DROGUERÍA RAMÓN GONZÁLEZ REVILLA S.A., por un monto total de SESENTA Y CINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.65,000.00) amparado en la requisición No.1000923401-04-02.

**SEGUNDO: ADVERTIR** que contra de esta Resolución no cabe ningún recurso y se agota la vía gubernativa.

**TERCERO: PUBLICAR** en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’, para su debida notificación...”

Una vez agotada la Vía Gubernativa, la empresa **BIOTECNOL S.A.**, presenta Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, considerando que con el Acto Demandado se vulneraron el artículo 54 de la Resolución No.38,491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, el artículo 172 de la Ley de Contrataciones Públicas, Ley 22 de 27 de junio de 2006, 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 cuanto al señalamiento de que el acto demandado vulnera el artículo 54 de la Resolución **No.38,491-2006-J.D. de 21 de febrero de 2006, reglamentaria del Capítulo IV sobre “Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestaciones de Servicios”**, cuyo texto indica:

**“Artículo 54. Actos no sujetos a evaluación.**

...Tampoco son objeto de evaluación los actos de licitación pública sobre disposición de bienes bajo la modalidad de subasta pública y los celebrados para la fijación de precios únicos bajo la modalidad de subasta inversa o **aquellos sobre precios establecidos para la adquisición de bienes muebles y servicios**



que rijan un determinado periodo fiscal y cuyo precio sea el único parámetro para determinar la adjudicación, o cuando así se disponga en el pliego de cargos.

En consecuencia, se asignará la adjudicación al proponente que haya ofrecido el mejor precio, siempre que cumpla de manera previa con todos los requisitos y normas de índole legal, técnica, administrativa y financiera establecidas en el pliego de cargos.”

Es importante destacar que a pesar de que este acto público, se circunscribió a la adquisición de bienes muebles, cuyo precio era determinante para la adjudicación, también el artículo es claro en indicar que **el proponente debe haber cumplido de manera previa con todos los requisitos y normas de índole legal, técnica, administrativa y financiera establecidas en el pliego de cargos.**

En ese sentido, puede evidenciarse en el expediente administrativo que la Licenciada Dalys M. Aguilar, Directora Administrativa del Hospital Dr. Rafael Hernández L., le envía la nota D.ADM-1493-2023-H.R.H.L de 31 de agosto de 2023, a la Licenciada Zaida Zapata, Jefa del Banco de Sangre del Hospital Dr. Rafael Hernández L., de la Caja de Seguro Social, en la cual le indica que le remite el expediente de Licitación de Mayor Cuantía 2023-10-0-04-LP-515106 No.1000923401-04-02, correspondiente a **“10 SILLONES ELÉCTRICOS CON O SIN ATRIL PARA EXTRACCIÓN DE DONANTES”**, con la finalidad de que las propuestas se evalúen por dos funcionarios idóneos de la Caja de Seguro Social, debe contener dos firmas como mínimo, en un término no mayor de dos (2) días hábiles (foja 560).

Que, según la hoja de evaluación técnica, de la Coordinación Provincial de Chiriquí, contenida a foja 562 y 563 del expediente correspondiente, al momento de la apertura de sobres, solo un proveedor que cumplía con lo solicitado por el servicio, siendo así que el resto de los proponentes no cumplían con algunos de los puntos, tal cual es plasmado de la siguiente manera:

RENLÓN	CASA PROVEEDORA	MOTIVO DE SELECCIÓN O RECHAZO
1	Obrigado Medical Group S.A.	No cumple con lo solicitado por el servicio punto 4 y 8 FT 103227 MINSA.
1	Alpha Mediq S.A.	No cumple con lo solicitado por el servicio punto 4 FT 103227 MINSA.
1	Intermedic S.A.	Rechazado por documentación.
1	<b>Droguería Ramón González Revilla S.A.</b>	<b>Cumple con los solicitado por el servicio.</b>
1	Sensimédica S.A.	No cumple con lo solicitado por el servicio Punto 4 y 11 FT 103227 MINSA.
1	<b>Biotechnol S.A.</b>	<b>No cumple con lo solicitado por el servicio Punto 4 y 8 FT 103227 MINSA.</b>
1	Comercializadora F y C S.A.	Rechazado por documentación.
1	Promoción Médica S.A.	No cumple con lo solicitado por el servicio Punto 4 y 6 FT 103227 MINSA.

Tal como puede apreciarse en el cuadro que antecede, la única propuesta que cumplió con las especificaciones técnicas y la propuesta económica de la contratación fue la Droguería Ramón González Revilla S.A., quien cumplió con todos los aspectos de la licitación, en atención al artículo 125 de la Ley 1 de 2001, que indica que debe existir el **principio de identidad**, entre la muestra ofertada y las condiciones especificadas en el pliego de cargos que rigen durante el periodo convenido.

Lo anterior es corroborable en la Ficha Técnica 103227 visible en el enlace <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/v2/#!/vistaPreviaCP?NumLc=2023-10-0-04-LP-515106&esap=0&nnc=1&it=1>, de la página digital de Contrataciones del Estado, PanamaCompra, para la adquisición del Sillón Eléctrico con o sin atril



para extracción de donantes en bancos de sangre, requería como especificación del producto a adquirir, en sus puntos 4 y 8 lo siguiente:

“...4. Con o sin bandeja para tensiómetro, bandeja para accesorios, (la Unidad Ejecutora solicitará la bandeja para tensiómetro, bandeja para accesorios, según su necesidad).

...8. Que permita elevar las piernas (Trendelenburg) por medio de un motor.”

Además, tal como se evidencia a foja 367 del expediente administrativo, dentro de las especificaciones del producto ofrecido por **BIOTECNOL S.A.**, no observa esta Corporación que la silla en cuestión, posea las bandejas para tensiómetro o accesorios, requeridas en la Ficha Técnica, punto 4 y además que el reposa pies que posee la misma es ajustable mediante manigueta, y no por medio de un motor, como lo requiera la Ficha Técnica en su punto 8.

De lo anterior se colige que la solicitud realizada dentro de las pretensiones de la demanda, en el sentido de adjudicar a la empresa **BIOTECNOL S.A.**, el referido acto público, por representar los mejores intereses a la entidad y haber cumplido con todos los requisitos y estipulaciones del pliego de cargos, no es posible ya que dicha empresa, a pesar de haber realizado una propuesta económica inferior a la realizada por la Droguería Ramón González Revilla, **incumple con dos (2) las especificaciones técnicas contenidas en los términos de referencia de la contratación.**

Lo expuesto, desvirtúa el cargo de infracción señalado, puesto que la empresa **BIOTECNOL S.A.**, no cumplió con las especificaciones técnicas, a los que hace también referencia, el artículo 54 precitado.

En adición a lo anterior, esta Sala no evidencia que se haya conformado formalmente una Comisión Técnica para evaluar propuestas, como indica el demandante, ya que la norma no lo ordena, para este tipo de actos. Lo que se comprueba es la solicitud realizada por la Licenciada Dalys M. Aguilar, Directora Administrativa del Hospital Dr. Rafael Hernández L., a la Licenciada Zaida Zapata, Jefa del Banco de Sangre del Hospital Dr. Rafael Hernández L., para que se

realizara la evaluación del equipo propuesto, con la finalidad de que se determinara si los mismos cumplían con las especificaciones técnicas contenidas en el Pliego de Cargos, en virtud de que un funcionario de carácter administrativo no es el idóneo para determinar si el equipo propuesto cumple o no con las especificaciones que requiere el servicio médico, en este caso el Banco del Sangre del Hospital Rafael Hernández, lo que se constituye en una potestad discrecional del funcionario, en beneficio de los mejores intereses del Estado.

Con respecto a la vulneración del artículo 172 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, esta Corporación no encuentra violación alguna a dicha norma, toda vez que del contenido del citado artículo se desprende que las entidades públicas deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación y en la etapa contractual, lo que se ha cumplido por parte de la entidad contratante que el día 24 de agosto de 2023, publicó el Acta de Apertura de Sobres sobre la Licitación Pública en cuestión, debidamente firmada por los funcionarios que presidían el acto.

De igual forma, la evaluación técnica realizada por la Coordinación Provincial de Chiriquí, fue publicada en el portal "PanamaCompra" el día 6 de septiembre de 2023, en atención a lo establecido en el artículo 143 de la Ley 1 de 2001, que indica:

**"Artículo 143.** (Publicidad de Informes).

**Todo informe, dictamen o concepto de técnicos o expertos** sobre materias propias de la ejecución de un contrato de suministro de medicamentos, insumos o equipos médico quirúrgicos, que deba ser considerado para que la institución pública de salud tome una decisión, **será de conocimiento público**, salvo que por su naturaleza jurídica tenga carácter reservado..."

Asimismo, se publicó el día 6 de septiembre de 2023, la Resolución de Adjudicación No. CPCH-DC-18-2023, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 133 de la Ley 1 de 2001, que señala que la adjudicación del acto público se hará



mediante resolución motivada, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de la propuesta favorecida, en concordancia con el pliego de cargos.

El edicto, a su vez fue fijado el 6 de septiembre de 2023, y desfijado el 8 de septiembre del mismo año, tal como lo establece la normativa aplicable para las notificaciones en materia de contrataciones públicas que es el Artículo 156 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, sobre la notificación que señala:

“Todas las resoluciones, demás actos administrativos y comunicaciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, **se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’**.”

...Transcurridos **dos días hábiles**, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’, las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos mencionados en este artículo se darán por notificados y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece esta Ley.

Es obligación de los proponentes mantenerse informados de todas las incidencias que se den en los procesos de selección de contratista en los cuales participa y, para ello, debe verificar con frecuencia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’ todos los anuncios y notificaciones con respecto a los actos públicos.

En las áreas rurales donde no exista la posibilidad de acceder al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’ todos los anuncios y notificaciones de que trata este artículo serán publicadas en el tablero de la entidad por el término de dos días hábiles.” (lo resaltado es de la Sala).

Señala la parte actora, además que la notificación debió darse en atención a lo que establece el artículo 75 de la Ley 51 de 2005, que indica que la misma debió realizarse por medio de un edicto fijado en la entidad y un edicto en la puerta del domicilio del proponente, sin embargo, la Ley sobre Contratación Pública, Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, al ser posterior y establecer un procedimiento especial de notificaciones en el Portal de “PanamaCompra”, es la



HA  
120

aplicable para el negocio jurídico que nos ocupa. Por lo tanto, la única excepción es la otorgada a las contrataciones que guardan relación con las áreas rurales tal cual lo expresa la norma precitada.

Y es que en materia de contrataciones públicas, debe prevalecer la seguridad jurídica, tal cual lo señala la autora ANABELLE PADILLA LOZANO, que en su obra "Realidad de las Contrataciones Públicas en Panamá"<sup>1</sup>, indica:

**...3. Seguridad Jurídica.**  
**3.1. (Notificación y Forma de Notificación)**

Tal como lo hemos mencionado en los casos anteriores el conteo de días de notificación y el término para recurrir es uno solo para todas las partes, al igual que el medio de constatar dicho plazo, nos referimos al medio electrónico que es el único admitido por el sistema de compras estatales en Panamá.

Cuando los elementos antes mencionados se conjugan hay seguridad jurídica donde ni una ni otra parte tuvo ventaja frente al otro, tuvieron las mismas oportunidades al momento en que el Estado ha resuelto su decisión.

La Seguridad Jurídica no es más que respetar la norma dispositiva y a lo que a nuestro juicio añadiríamos, que se mantenga en el tiempo, de ser justos en igualdad de condiciones para todas las partes, es decir, que ninguno de los intervinientes en el procedimiento de selección de contratista posea ventajas técnicas de forma frente a otros, lo que se convierte en la garantía de todos en que un sistema se hace fiable.

Así tenemos que las publicaciones en el Sistema Electrónico "PanamaCompra", las notificaciones y en consecuencia su conteo en términos o plazos de oportunidad recursiva son inalterables..."

Finalmente, la parte actora señala que existe una violación del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo, que contempla el Principio de Legalidad, el mismo establece:

**"Artículo 34. 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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán,**

<sup>1</sup> PADILLA LOZANO Anabelle, REALIDAD DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS EN PANAMÁ, ARTICSA, Panamá, 2012, página 139-140.



120  
121

respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición...

Se desprende de una lectura de la disposición legal anterior, que la finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es salvaguardar que la actuación de las autoridades públicas se ajuste a las reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese sentido, la normativa en la que se fundamentó la Resolución de Adjudicación, fue la contenida en el artículo 68 de la Ley 51 de 2005, en concordancia con el artículo 58, numeral 6 de la Resolución No.38,491-2006-J.D. de 21 de febrero de 2006, del Reglamento de Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestaciones de Servicios de la Caja de Seguro Social, cuyos textos son los siguientes:

- **Ley 51 de 2005.**

**“Artículo 68. La adjudicación de las licitaciones públicas sobre disposición o adquisición de obras, bienes y servicios, se hará al proponente que haya propuesto el menor precio global, por renglón, precio unitario o único, subasta inversa o modalidad diferente, si este constituye el único parámetro de escogencia, siempre que la propuesta cumpla con todos los requisitos del pliego de cargo, a fin de salvaguardar los mejores intereses del asegurado...**

Una vez cumplidas las formalidades legales establecidas en la Ley, el jefe de la entidad o el funcionario en quien se delegue mediante resolución motivada, adjudicará o declarará desierta dentro del periodo de validez de la oferta, la licitación pública o el concurso que exceda de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00)...

**La entidad podrá adjudicar un acto público convocado, aún cuando solo se presente una oferta en la primera convocatoria, siempre que la necesidad del bien, obra o servicio así lo requiera y la propuesta cumpla con los requisitos del pliego de cargos.” (lo resaltado es de la Sala).**

- **Resolución No.38,491-2006-J.D. de 21 de febrero de 2006.**

**“...Artículo 58. El Director General de la CSS, o el funcionario en quien se delegue, si considera que se han cumplido las formalidades establecidas por la Ley, mediante resolución motivada adjudicará o declarará desierta dentro del periodo de validez de la oferta, la licitación pública o el concurso que exceda de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00)...**

121  
122

La adjudicación en las licitaciones públicas para la adquisición de bienes, obras, servicios y arrendamientos se hará como regla general de la siguiente manera:

1. Al proponente que haya propuesto el mejor precio si este constituye la forma de adjudicación, cuyo parámetro de comparación sea el precio de referencia o **siempre que el proponente cumpla con todos los requisitos de presentación y de fondo de índole legal, técnica, administrativa y financiera**, la CSS podrá establecer diferentes modalidades de adjudicación por precio como son:

**...6. La CSS podrá adjudicar un acto público convocado, aún cuando solo se presente una (1) sola oferta en la primera convocatoria, siempre que la necesidad de la adquisición o disposición del bien, obra, o servicio así se requiera y la oferta cumpla con los requisitos del pliego de cargos...” (lo resaltado es de la Sala).**

Ambos artículos utilizados como fundamento de la Resolución de Adjudicación fueron aplicados en atención a su tenor literal, considerando que sólo una (1) de las propuestas cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas del pliego de cargos, que según el artículo 31 de la Resolución No. 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, constituye la Ley del contrato y sus estipulaciones serán parte integral de los contratos públicos que perfeccione la Caja de Seguro Social.

Además, esta Corporación ha corroborado que la actuación desplegada por la Caja de Seguro Social se efectuó en cumplimiento de la normativa que regía el procedimiento de adjudicación para equipos médicos, la Resolución fue suscrita por el funcionario delegado para tales efectos, las notificaciones se realizaron adecuadamente, se realizaron las verificaciones técnicas del producto objeto de la licitación de mayor cuantía, en virtud de la potestad discrecional de la Unidad Contratante, se realizó la adjudicación al único proveedor que cumplía con todas las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos, lo que indubitablemente refleja los mejores intereses para el Estado.

Lo anterior, en concordancia con lo manifestado por la Procuraduría de la Administración, en su Vista Fiscal que indica:



123

“...De acuerdo a lo expresado en líneas anteriores, 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...**”

Por lo tanto, desestiman los cargos de violación propuestos por la parte actora, de las disposiciones contenidas en el artículo 54 de la Resolución No.38,491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, artículo 172 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, 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 consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No.CPCH-DC-18-2023 de 5 de septiembre de 2023, emitida por la Caja de Seguro Social, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Alexis Zuleta, actuando en nombre y representación de **BIOTECNOL S.A.**, y se niegan el resto de las pretensiones.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 17 DE Octubre DE 2024

ALAS 8:49 DE LA mañana

A Requeridos de la Administración

*[Handwritten signature]*  
Firma

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
Para notificar a los interesados de la resolución  
que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2939  
en lugar visible de la Secretaría a las 4:20  
de la tercera de hoy 16  
de Octubre de 2024.

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,  
Para notificar a los interesados de la resolución  
que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2939  
en lugar visible de la Secretaría a las 4:20  
de la tercera de hoy 16  
de Octubre de 2024.

**SECRETARIO**