

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 155

Panamá, 15 de febrero de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Hermelindo Ortega Arena, quien actúa en representación de **Healthcare Products Centroamérica, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 028 de 29 de marzo de 2019, emitida por el **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito 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 demandante en lo que respecta a su pretensión.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa es **la Resolución 028 de 29 de marzo de 2019**, emitida por el Ministerio de Salud, **mediante la cual se resolvió adjudicar la Licitación Pública por Mejor Valor** número 2018-0-12-0-08-LV-023183, para la ejecución del anteproyecto, diseño, desarrollo de planos finales y construcción de la obra civil, para la reposición del Centro de Salud Carlos J. Ugalde, ubicado en el distrito de Guararé, provincia de Los Santos, **al Consorcio CSN Guararé**, conformado por Equipos y Transporte Valle, S.A., y Constructora Selva Negra, por el monto de

ocho millones trescientos veintidós mil trescientos sesenta y seis balboas con cuarenta y ocho centésimos (B/.8,322,366.48) (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la interesada interpuso un recurso de impugnación que fue decidido a través de **la Resolución 091-2019 Pleno/TACP de 3 de junio de 2019 (Decisión)**, que confirmó lo actuado por la institución contratante, la cual le fue **notificada el 13 de junio de 2019**, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 85-98 del expediente judicial) (<https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#!/vistaPreviaCP?NumLc=2017-0-12-0-07-LV-023183&esap=1&nnc=1&it=1>).

El 8 de julio de 2019, **Healthcare Products Centroamérica, S.A.**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la acción que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, **la Resolución 028 de 29 de marzo de 2019**, emitida por el Ministerio de Salud, su acto confirmatorio; que el acto público en referencia se le adjudique al Consorcio CM Guararé; y que mientras se tramita la demanda, se suspendan los efectos del acto acusado (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente señaló que se ha vulnerado el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alusivo a la motivación de los actos administrativos, por razón que, a su juicio, la resolución acusada de ilegal carece de ese elemento, lo que, según opina, se traduce en una arbitrariedad (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En ese sentido, el apoderado de la demandante añade: *"...resulta que la motivación de este tipo de acto administrativo es necesario y obligatorio cuando de por medio se cruzan antecedentes tan debatidos, y que generan opiniones encontradas, de manera que no resulta caprichoso exigir la motivación establecida por la norma, el razonamiento preciso y sostenido por la argumentación teórica*

apropiada y vinculada permitirá que el administrado, reconozca la debilidad suya y la justicia que administra el Estado..." (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procedió a contestar los mismos de forma conjunta, advirtiendo que no le asistía la razón a **Healthcare Products Centroamérica, S.A.**

Este Despacho se opuso a los argumentos expresados por la demandante, toda vez que, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, se observa que el acto objeto de reparo sí está debidamente motivado, ya que el mismo es claro al indicar:

"...mediante Aviso de Convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamáCompra y en el tablero de anuncios de la Entidad, se hizo el llamado a los interesados en particular como proponentes, para la Licitación Por Mejor Valor No. 2018-0-12-0-08-LV-023183, para EL (sic) EJECUCIÓN DEL ANTEPROYECTO, DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS FINALES Y CONSTRUCCIÓN DE LA OBRA CIVIL, PARA LA REPOSICIÓN DEL CENTRO DE SALUD CARLOS J. UGALDE, UBICADO EN EL DISTITO DE GUARARÉ, PROVINCIA DE LOS SANTOS, con número de Pedido 17-3185, **cumpléndose con lo establecido en el artículo 53 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 y el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018. Que el día 11 del mes de mayo del año 2018, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público según se detalla en el siguiente cuadro:**

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
652946-1-459971-63	Healthcare Products Centroamérica S.A.	15-05-2018 08:58 a.m.	7,981,917.88
1209334-1-583905-58	EQUIPO Y TRANSPORTE VALLES, S.A.	15-05-2018 09:46 a.m.	8,322,366.48
155642016-2-2016	DELL'ACQUA C.A	15-05-2018 09:22 a.m.	8,208,245.00

Otros Considerando (sic)

Que el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, establece que la adjudicación del acto público se hará mediante resolución motivada, luego de verificar el precio más bajo y el cumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, o a declararlo desierto, si todos los proponentes incumplen con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

Que esta Entidad, previa verificación de las ofertas recibidas, ha determinado que la Empresa CONSORCIO CSN GUARARÉ conformado por EQUIPOS Y TRANSPORTE VALLE, S.A. y CONSTRUCTORA SELVA NEGRA es el proponente que ha presentado la oferta que corresponde al precio más bajo, cumpliendo con los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente, según lo establece la Ley de Contratación Pública y su reglamentación; por lo cual,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar la Licitación Por Mejor Valor No. 2018-012-0-08-023183, para la EJECUCIÓN DEL ANTEPROYECTO, DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS FINALES Y CONSTRUCCIÓN DE LA OBRA CIVIL, PARA LA REPOSICIÓN DEL CENTRO DE SALUD CARLOS J. UGALDE, UBICADO EN EL DISTRITO DE GUARARÉ, PROVINCIA DE LOS SANTOS, a la Empresa CONSORCIO CSN GUARARÉ..." (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, argumentamos que nos encontramos ante una Licitación Por Mejor Valor, de allí que la adjudicación tuvo lugar atendiendo al: "...proponente que ha presentado la oferta que corresponde al precio más bajo, cumpliendo con los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente, según lo establece la Ley de Contratación Pública y su reglamentación..."; por consiguiente, indicamos que no se había vulnerado el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Lo anterior, encuentra sustento en el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, que, entre otras, cosas, indica que la licitación por mejor valor se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el

pliego de cargos, siempre que éste cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en ese documento (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

En nuestra mencionada contestación, indicamos que en el caso específico del consorcio accionante, el mismo debió darle cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, que estipula que el consorcio o asociación accidental deberá inscribirse por conducto de su empresa líder antes de la celebración del acto público; que el sistema electrónico “PanamáCompra” generará la identificación del consorcio; y que las personas que conformen un consorcio deberán aportar los requisitos de obligatorio cumplimiento exigidos en el pliego de cargos (Cfr. foja 89 del expediente judicial).

Dijimos esto, porque el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas al analizar el Recurso de Impugnación propuesto por el Consorcio CM Guararé, pudo corroborar que éste aportó un acuerdo de asociación temporal conformada por **Healthcare Products Centroamérica, S.A.**, Ingeniería Ger, S.A., y Constructora JGM, S.A. (Cfr. foja 89 del expediente judicial).

Sin embargo, no le dio cumplimiento a los requisitos 8 y 9 del pliego de cargos, relativos al deber de aportar la idoneidad otorgada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, así como el aviso de operaciones, lo que trajo como consecuencia que su propuesta fuera descartada (Cfr. fojas 90-92 del expediente judicial).

Por tal razón, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas fundamentado en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, confirmó lo actuado por la entidad contratante (Cfr. fojas 92-93 del expediente judicial).

Lo explicado en los párrafos previos nos permitió solicitar al Tribunal que se sirviera desestimar los cargos de legalidad respecto de los artículos 19 y 55 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Etapa probatoria.

La Sala Tercera dictó el Auto de Pruebas número 34 de 29 de enero de 2021, por medio del cual admitió una serie de pruebas documentales; entre éstas, las resoluciones dictadas en el curso del procedimiento administrativo, las cuales fueron aportadas por la demandante, así como por la entidad demandada junto con el informe de conducta, y aducidas por la Procuraduría de la Administración.

También, se admitió como medio de convicción, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada, el cual fue aducido por las partes.

Las evidencias admitidas muestran que la accionante no ha aportado pruebas tendientes a modificar lo señalado en las resoluciones objeto de reparo, por lo que resulta indiscutible que no ha logrado desvirtuar el fundamento de Derecho que sustentó la decisión en estudio, lo que se traduce en la nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por ella.

Por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen **la demandante no asumió de forma suficiente la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial**, que obliga a quien demanda, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘...’

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la


Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 028 de 29 de marzo de 2019, emitida por el Ministerio de Salud ni su acto confirmatorio**, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 479-19