Santiago, miércoles dieciséis de septiembre de dos mil veintiséis.

VISTOS

A fojas 1, Andrea Carolina Abascal Marín, abogada, en representación de **Laboratorios Recalcine S.A.**, interpone acción de impugnación contemplada en el artículo 24 N°2 de la Ley N°19.886 en contra de la **Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud**, en adelante también "CENABAST".

La acción se dirige contra la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, notificada el 5 de agosto del mismo año, mediante la cual la entidad demandada rechazó los descargos presentados por Laboratorios Recalcine S.A. en el procedimiento administrativo RIT N°632/2025, que puso término anticipado al contrato derivado de la licitación pública ID 621-814-LR23 y dispuso el cobro de la garantía de fiel cumplimiento.

Expone que, el 16 de octubre de 2023, CENABAST publicó el llamado a la referida licitación, destinada a la adquisición del medicamento Tibolona, bajo las reglas establecidas en las Bases Administrativas y Técnicas Generales Tipo aprobadas por Resolución Afecta N°87, de 23 de marzo de 2022. Añade que el procedimiento fue adjudicado a su representada mediante Resolución Afecta N°62, de 9 de febrero de 2024, tomada razón el 5 de marzo siguiente, y que el respectivo contrato fue suscrito el 21 de marzo de 2024 y aprobado por Resolución Exenta N°1654, de 28 de marzo del mismo año.

Señala que, desde la adjudicación, cumplió regularmente sus obligaciones de abastecimiento del medicamento "Tinox", cuyo principio activo es la Tibolona. Precisa que, por tratarse de un producto farmacéutico hormonal, se encontraba sujeto al régimen de control de serie establecido en el artículo 180 del Decreto Supremo N°3, de 2010, del Ministerio de Salud, conforme a la Resolución Exenta N°887, de 25 de abril de 2022, del Instituto de Salud Pública. Explica que dicho control debía efectuarse antes de la liberación de los lotes y que las fichas técnicas respectivas informaban un tiempo de realización de veinte días hábiles.

Afirma que presentó oportunamente ante el Instituto de Salud Pública las solicitudes de control de serie correspondientes a los lotes destinados a las entregas de comienzos de 2025; sin embargo, dicho organismo habría incurrido en demoras significativas e imprevistas, ajenas a su voluntad, que le impidieron efectuar las distribuciones en las fechas programadas. Agrega que informó esa

situación a CENABAST y solicitó su intervención para procurar la continuidad del suministro.

Indica que, mediante Oficio Ordinario N°4200, de 27 de mayo de 2025, notificado el 4 de junio del mismo año, CENABAST le comunicó el inicio de un procedimiento que podía concluir con el término anticipado del contrato por incumplimiento grave y el cobro de la Boleta de Garantía N°310215-0, emitida por el Banco de Chile, por la suma de $113.428.182. Añade que presentó descargos, en los que explicó que la falta de entrega se debía exclusivamente a la demora del Instituto de Salud Pública e invocó caso fortuito o fuerza mayor.

Expresa que la Resolución Exenta N°4312 desestimó aquellas defensas, puso término al contrato y ordenó el cobro de la garantía. Refiere que interpuso recurso de reposición el 12 de agosto de 2025 y que CENABAST hizo efectiva la caución al día siguiente, motivo por el cual se desistió del recurso administrativo para ejercer la presente acción.

En cuanto a las ilegalidades y arbitrariedades denunciadas, sostiene, en primer término, que el acto impugnado carece de motivación suficiente, pues no explicaría de qué manera los hechos se subsumen en la causal invocada, no se haría cargo de los descargos ni justificaría la aplicación de las medidas más gravosas previstas en las bases. Estima que ello vulnera los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880 y el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

En segundo lugar, afirma que la resolución contiene una fundamentación aparente, al atribuir a la aceptación de las bases el efecto de impedir al proveedor invocar caso fortuito o fuerza mayor. A su juicio, esa conclusión desconoce el artículo 45 del Código Civil, el principio de buena fe y el criterio contenido en el Dictamen N°E4601, de 2025, de la Contraloría General de la República.

En tercer término, alega que CENABAST omitió analizar la imputabilidad del incumplimiento y ponderar la documentación que demostraría que el retraso obedeció a la actuación de un tercero ajeno a su control. Sostiene que la aplicación de las consecuencias contractuales sin atender a la concurrencia de culpa configuraría un régimen de responsabilidad objetiva improcedente.

Asimismo, denuncia una infracción al principio de proporcionalidad, por cuanto la autoridad habría dispuesto simultáneamente el término anticipado del contrato y el cobro de la garantía, sin explicar por qué descartó medidas menos gravosas, como la aplicación de multas o la reprogramación de las entregas, ni

ponderar la ausencia de dolo, su historial de cumplimiento y la inexistencia de una afectación relevante al abastecimiento de la red pública.

Añade que CENABAST desconoció su actuación de buena fe y colaborativa, puesto que informó la contingencia, efectuó gestiones ante el Instituto de Salud Pública y continuó suministrando Tibolona al sistema público mediante la contratación directa ID 621-101-FTD25. Finalmente, sostiene que el cobro de la garantía mientras se encontraba pendiente el recurso de reposición constituyó una ejecución anticipada de la medida y un indicio de prejuzgamiento.

Solicita que se declare ilegal y arbitraria la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, mediante la cual CENABAST rechazó sus descargos, puso término al contrato y dispuso el cobro de la garantía en el procedimiento administrativo RIT N°632/2025, correspondiente a la licitación pública ID 621-814-LR23, con expresa condena en costas.

A fojas 80, el Tribunal requirió informe a la entidad demandada y suspendió temporalmente, por quince días hábiles, los efectos de la resolución impugnada.

A fojas 97, Javier José María Verdugo Voss, abogado, en representación de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, evacuó el informe solicitado y pidió el rechazo íntegro de la acción, con costas.

Señala que la Resolución Exenta N°4312 fue dictada con estricta sujeción a las bases de la licitación pública ID 621-814-LR23, al haberse configurado un incumplimiento grave del proveedor durante la ejecución del contrato. Explica que, tras recibir reclamos de establecimientos de salud por la falta de entrega del medicamento, consultó a la demandante y constató que esta había ingresado stock al sistema durante los meses de marzo y abril de 2025, pese a que aún no contaba con la liberación sanitaria necesaria para su distribución.

Expone que el Capítulo XII de las bases disponía que, al ingresar stock, el proveedor daba fe de que los productos se encontraban liberados y acondicionados para su distribución y asumía responsabilidad por la veracidad y completitud de la información proporcionada. Agrega que el Capítulo XV, N°3, punto 3.1, letra i), reproducido en la cláusula decimotercera del contrato, calificaba como incumplimiento grave que el proveedor, habiendo ingresado stock, no gestionara las distribuciones a los establecimientos de salud.

Sostiene que la demandante confunde la conducta que motivó la medida contractual, pues esta no consistió en la sola demora del Instituto de Salud

Pública ni en un simple atraso logístico, sino en haber informado la disponibilidad de productos sin contar con la autorización sanitaria y no gestionar después las distribuciones comprometidas. Añade que, si no disponía de las unidades requeridas, las bases le permitían presentar a CENABAST una propuesta de solución, lo que no habría realizado.

Afirma que la alegación de caso fortuito o fuerza mayor no resulta atendible, porque el proveedor conocía el régimen sanitario aplicable y decidió ingresar stock sin tener certeza de que los productos estuvieran liberados. A su juicio, el riesgo derivado de informar aquella disponibilidad debía ser asumido por la demandante, quien tampoco podía exigir a CENABAST que interviniera en las funciones propias del Instituto de Salud Pública.

En relación con el deber de motivación, asevera que la resolución individualizó los hechos que dieron origen al término anticipado y los vinculó con la causal prevista en las bases y en el contrato. Añade que los descargos y la reposición de la demandante demuestran que esta comprendió el incumplimiento atribuido y pudo controvertirlo, por lo que no existiría indefensión ni una omisión de fundamentos jurídicamente relevante.

Respecto del cobro de la garantía, expresa que la Resolución Exenta N°4312 produjo efectos desde su notificación, conforme al artículo 51 de la Ley N°19.880, y que la sola interposición del recurso de reposición no suspendía su ejecución. Agrega que la demandante no solicitó a la autoridad administrativa la suspensión prevista en el artículo 57 del mismo cuerpo legal.

Finalmente, descarta la infracción al principio de proporcionalidad. Sostiene que la medida aplicada se encontraba prevista en las bases para la causal de incumplimiento grave configurada y que apartarse de esa regulación habría vulnerado los principios de igualdad de los oferentes y de estricta sujeción a las bases. Concluye que el procedimiento administrativo respetó el derecho de la demandante a formular descargos y que el acto impugnado se ajustó a la Ley N°19.886, a su reglamento, a las bases y al contrato.

A fojas 256, se tuvo por evacuado el informe y por acompañados los documentos presentados por CENABAST. A fojas 257, el Tribunal rechazó la solicitud de prórroga de la medida cautelar y alzó la suspensión decretada a fojas 80.

A fojas 266, consta que la audiencia de conciliación celebrada el 1 de diciembre de 2025 se tuvo por frustrada, por no haberse producido acuerdo entre las partes.

A fojas 269, se recibió la causa a prueba por el término legal y se fijaron como hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos: (i) los hechos que motivaron el retardo o incumplimiento de la obligación de entrega del medicamento Tinox, cuyo principio activo es la Tibolona; y (ii) los hechos y circunstancias que motivaron la dictación de la Resolución N°4312, de 30 de julio de 2025, que puso término al contrato y dispuso el cobro de la garantía de fiel cumplimiento.

A fojas 277, la demandante reiteró la prueba documental acompañada con su demanda y solicitó que se oficiara al Instituto de Salud Pública para que informara acerca de la tramitación de los controles de serie de los lotes K 241013 y K 241014, las eventuales demoras y sus causas.

A fojas 351 y siguientes, consta el acta de la audiencia testimonial de la parte demandada, en la que declararon doña Javiera Paz Rodríguez Muñoz, Jefa de la Sección Contratos Generales de CENABAST, al tenor del primer punto de prueba, y doña Camelia Penélope Rammsy Anguelova, abogada del Subdepartamento Fiscalía del mismo organismo, respecto del segundo.

A fojas 364 y siguientes, se incorporó el Oficio Ordinario D.D. N°2778/26, de 11 de junio de 2026, del Instituto de Salud Pública, acompañado de sus antecedentes. A fojas 371, CENABAST formuló observaciones respecto de dicho informe y, a fojas 377 y siguientes, la demandante presentó observaciones a la prueba rendida.

A fojas 394, se tuvieron presentes dichas presentaciones y se ordenó certificar el vencimiento del término probatorio. A fojas 395 y siguientes, la demandante efectuó consideraciones adicionales acerca del referido oficio y de las alegaciones de la demandada.

A fojas 407 se citó a las partes a oír sentencia.

## CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO:** Que, de conformidad con los antecedentes expuestos en la parte expositiva, la controversia sometida al conocimiento de este Tribunal consiste en determinar si la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud incurrió en ilegalidad o arbitrariedad al dictar la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, mediante la cual rechazó los descargos de Laboratorios Recalcine S.A., puso término anticipado al contrato derivado

de la licitación pública ID N°621-814-LR23 y dispuso el cobro de la garantía de fiel cumplimiento.

En particular, deberá establecerse si el ingreso de stock efectuado por la demandante, mientras se encontraba pendiente la liberación sanitaria de los productos, y el posterior incumplimiento de las distribuciones comprometidas configuraron el incumplimiento grave previsto en las Bases; si la demora del Instituto de Salud Pública en la tramitación de los controles de serie constituyó un caso fortuito o fuerza mayor capaz de excluir la imputabilidad de dicha conducta; si la resolución impugnada expresó suficientemente sus fundamentos y se pronunció sobre los descargos presentados; si el término anticipado del contrato y el cobro de la garantía fueron proporcionales a la gravedad del incumplimiento; y si la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento mientras se encontraba pendiente el recurso de reposición se ajustó al ordenamiento jurídico aplicable.

**SEGUNDO:** Que, para la adecuada resolución de la controversia planteada, conviene dejar previamente establecidos los siguientes hechos esenciales, acreditados o no controvertidos de la causa:

a) Mediante Resolución Exenta N°4142, de 10 de octubre de 2023, CENABAST llamó a la licitación pública ID N°621-814-LR23, destinada a la adquisición de Tibolona 2,5 mg, comprimido o comprimido recubierto envasado en blíster, procedimiento regido por las Bases Administrativas y Técnicas Generales Tipo aprobadas por Resolución Afecta N°87, de 23 de marzo de 2022, y sus modificaciones, acompañadas a fojas 112 y siguientes;

b) Por Resolución Afecta N°62, de 9 de febrero de 2024, tomada de razón con alcances el 5 de marzo del mismo año, la licitación fue adjudicada a Laboratorios Recalcine S.A., según consta a fojas 179 y siguientes. El contrato fue suscrito el 21 de marzo de 2024 y aprobado mediante Resolución Exenta N°1654, de 28 de marzo del mismo año, agregada a fojas 182 y siguientes;

c) El producto ofertado por la demandante, comercializado bajo la denominación “Tinox” y cuyo principio activo es la Tibolona, se encontraba sometido al régimen de control de serie aplicable a determinados productos farmacéuticos hormonales, conforme a la Resolución Exenta N°887, de 25 de abril de 2022, del Instituto de Salud Pública, acompañada a fojas 58 y siguientes;

d) Durante enero de 2025 se ingresaron ante el Instituto de Salud Pública las solicitudes de control de serie correspondientes a los lotes K 241013 y K

241014. De acuerdo con el cuadro acompañado por la demandante a fojas 34, dichos lotes estaban destinados a las distribuciones del mes de febrero de 2025;

e) Antes de contar con la liberación sanitaria de esos lotes, la demandante ingresó stock al sistema de CENABAST y declaró su disponibilidad para la distribución. En el numeral 14 de sus descargos administrativos reconoció dicha actuación al señalar que procedió "*declarando una disponibilidad de stock por existir una expectativa legítima de que ISP se pronunciaría en los plazos legales sobre el control de serie de los productos*", según consta a fojas 200;

f) Mediante correo electrónico de 8 de abril de 2025, acompañado a fojas 25, Laboratorios Recalcine S.A. informó a funcionarias y funcionarios de CENABAST que los lotes K 241013 y K 241014 se encontraban pendientes de liberación desde enero de ese año y que el Instituto de Salud Pública estaba experimentando retrasos superiores a tres meses;

g) Por Oficio Ordinario N°4200, de 27 de mayo de 2025, agregado a fojas 195, CENABAST comunicó a la demandante el inicio del procedimiento administrativo RIT N°632/2025, por haberse detectado un incumplimiento en las entregas del producto Tinox 2,5 mg asociado al Pedido de Compra N°4500033405, circunstancia que podía dar lugar al término anticipado del contrato y al cobro de la garantía. Al referido oficio se acompañó el Formulario de Cálculo N°632, agregado a fojas 196;

h) Laboratorios Recalcine S.A. presentó sus descargos el 11 de junio de 2025, los que fueron ingresados a CENABAST el día 13 del mismo mes, según consta a fojas 197 y siguientes. En ellos invocó caso fortuito o fuerza mayor por la demora del Instituto de Salud Pública; cuestionó la motivación del procedimiento; alegó ausencia de culpabilidad y, en subsidio, solicitó la aplicación del principio de proporcionalidad;

i) Mediante Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, agregada a fojas 63 a 65 y reiterada a fojas 221 a 223, CENABAST rechazó los descargos, puso término anticipado al contrato asociado al Pedido de Compra N°4500033405 y dispuso el cobro de la Boleta de Garantía N°310215-0 del Banco de Chile, por la suma de $113.428.182;

j) El 12 de agosto de 2025, la demandante interpuso recurso de reposición contra la resolución antes indicada, según consta a fojas 224 y siguientes, y posteriormente se desistió de aquel, mediante presentación acompañada a fojas 61 y 62; y

k) En respuesta a los oficios despachados en autos, el Instituto de Salud Pública informó, mediante Oficio Ordinario D.D. N°2778/26, de 11 de junio de 2026, agregado a fojas 364 y siguientes, que durante la tramitación de los controles de serie se produjeron demoras relacionadas con factores operativos excepcionales, entre ellos, restricciones de personal, indisponibilidad temporal de equipamiento crítico, falta de estándares en determinados períodos y un ingreso extraordinario de solicitudes, especialmente de productos hormonales.

**TERCERO:** Que, la demandante funda su acción de impugnación, en síntesis, en los siguientes reproches:

a) Sostiene que la Resolución Exenta N°4312 carece de motivación suficiente, porque no individualiza adecuadamente el incumplimiento atribuido, no explica de qué manera los hechos se subsumen en la causal prevista en las Bases ni se pronuncia fundadamente sobre los descargos presentados. Añade que, atendida la intensidad de las medidas aplicadas, el acto se encontraba sujeto a un deber reforzado de fundamentación;

b) Alega que CENABAST omitió ponderar el caso fortuito o fuerza mayor invocado y efectuar un análisis de imputabilidad. Afirma que el retraso en las distribuciones fue provocado exclusivamente por la demora del Instituto de Salud Pública y que la resolución contiene una fundamentación aparente, al atribuir a la aceptación de las Bases el efecto de impedir al proveedor invocar circunstancias eximentes de responsabilidad;

c) Sostiene que el término anticipado del contrato y el cobro de la garantía vulneraron el principio de proporcionalidad, porque CENABAST no justificó la necesidad de aplicar simultáneamente ambas medidas ni explicó por qué descartó alternativas menos gravosas, como la imposición de multas o la reprogramación de las entregas. Agrega que tampoco ponderó la ausencia de dolo, su historial de cumplimiento ni la entidad del perjuicio ocasionado al abastecimiento de la red pública;

d) Afirma que la entidad demandada desconoció su actuación de buena fe y su comportamiento colaborativo, pues habría informado oportunamente la contingencia, efectuado las gestiones necesarias ante el Instituto de Salud Pública y continuado suministrando el mismo medicamento mediante la contratación directa ID N°621-101-FTD25; y

e) Finalmente, reprocha que CENABAST haya hecho efectiva la garantía al día siguiente de interpuesto el recurso de reposición, antes de pronunciarse sobre este. A su juicio, dicha actuación constituyó una ejecución anticipada de

la medida, reveló un prejuzgamiento respecto del recurso administrativo y tornó ineficaz su ejercicio.

Por lo anterior, solicita que se declare ilegal y arbitraria la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, mediante la cual CENABAST rechazó sus descargos, puso término anticipado al contrato y dispuso el cobro de la garantía en el procedimiento administrativo RIT N°632/2025, correspondiente a la licitación pública ID N°621-814-LR23, con expresa condena en costas.

**CUARTO:** Que, en cuanto al régimen jurídico aplicable, el artículo cuarto transitorio de la Ley N°21.634 dispone que los contratos administrativos y los procedimientos de contratación cuyas Bases o términos de referencia hayan sido aprobados antes de su entrada en vigencia continuarán sujetos a la normativa vigente a la fecha de dicha aprobación. En la especie, las Bases fueron aprobadas en 2022, la licitación se convocó en 2023 y el contrato fue celebrado en marzo de 2024, por lo que las obligaciones asumidas por las partes y las consecuencias derivadas de su incumplimiento se rigen por la Ley N°19.886 y por el Decreto Supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, en sus textos vigentes con anterioridad al 12 de diciembre de 2024.

Sin perjuicio de lo anterior, la presente acción fue interpuesta el 20 de agosto de 2025, por lo que resultan aplicables las disposiciones procesales incorporadas al Capítulo V de la Ley N°19.886 por la Ley N°21.634. En efecto, su artículo primero transitorio establece que los preceptos que modificaron dicho capítulo se aplicarán a las causas iniciadas con posterioridad a su entrada en vigencia, entendiéndose estas iniciadas desde la fecha de presentación de la demanda.

El artículo 10 de la Ley N°19.886, en su texto aplicable al contrato, dispone que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, tanto de los participantes como de la entidad licitante, a las Bases Administrativas y Técnicas que los regulen. Por su parte, su artículo 13 contemplaba, entre las causales de término anticipado, el incumplimiento grave de las obligaciones contraídas por el contratante y las demás causales establecidas en las Bases o en el contrato.

En concordancia con lo anterior, el artículo 77 del Decreto Supremo N°250, de 2004, incluía el incumplimiento grave de las obligaciones contraídas por el contratante entre las causales de término anticipado. A su turno, sus artículos 79 y 79 ter exigían que las medidas por incumplimiento estuvieran previstas en las Bases y en el contrato; fueran proporcionales a la gravedad del incumplimiento; se aplicaran mediante un procedimiento que respetara los

principios de contradictoriedad e impugnabilidad; y se formalizaran en una resolución fundada que se pronunciara sobre los descargos formulados.

En materia de procedimiento administrativo, los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880 exigen expresar los hechos y fundamentos de derecho en los actos que afecten los derechos de los particulares y disponen que las resoluciones deberán contener una decisión fundada. Por su parte, el artículo 51 del mismo cuerpo legal establece la inmediata ejecutoriedad de los actos administrativos, salvo que una norma establezca lo contrario o aquellos requieran aprobación o autorización superior. A su turno, el artículo 57 prescribe que la interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado, sin perjuicio de la facultad de la autoridad para decretar dicha suspensión, a petición fundada del interesado, en los casos previstos por la norma.

Asimismo, el artículo 45 del Código Civil define el caso fortuito o fuerza mayor como el imprevisto al que no es posible resistir, mientras que el inciso tercero de su artículo 1547 atribuye a quien alega el caso fortuito la carga de acreditarlo.

Finalmente, los artículos 24 N°2 y 26 quáter de la Ley N°19.886 disponen que este Tribunal es competente para conocer de las acciones de impugnación deducidas contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos durante la ejecución de un contrato administrativo y que, al dictar sentencia, deberá pronunciarse fundadamente sobre la legalidad o arbitrariedad de la actuación impugnada, ordenando, cuando corresponda, las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho. La prueba deberá apreciarse conforme a las reglas de la sana crítica, en los términos previstos en el artículo 25 quinquies del mismo cuerpo legal.

**QUINTO:** Que, para acreditar las ilegalidades y arbitrariedades denunciadas, la parte demandante acompañó, junto con su demanda, los documentos individualizados en el segundo otrosí, entre ellos, las comunicaciones remitidas a CENABAST durante abril de 2025 acerca de las demoras experimentadas ante el Instituto de Salud Pública; las Resoluciones Exentas RW N°17442/25 y N°17441/25, relativas al control de serie de los lotes del medicamento Tinox; las fichas técnicas de las prestaciones N°4239004 y N°4239010; los descargos presentados en el procedimiento administrativo; la Resolución Exenta N°887, de 25 de abril de 2022, del Instituto de Salud Pública; la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025; y la Resolución Exenta N°1654, de 28 de marzo de 2024, que aprobó el contrato de adquisición.

Durante el término probatorio, a fojas 277 y siguientes, la actora reiteró dichos antecedentes y solicitó que se oficiara al Instituto de Salud Pública para que informara acerca de las fechas de ingreso y término de los controles de serie correspondientes a los lotes K 241013 y K 241014, las demoras experimentadas respecto del plazo referencial de veinte días hábiles y las circunstancias que las originaron.

Por su parte, CENABAST acompañó, junto con su informe de fojas 97 y siguientes, las Bases Administrativas y Técnicas que rigieron la licitación; el contrato celebrado con la demandante; los antecedentes del procedimiento administrativo RIT N°632/2025; el Oficio Ordinario N°4200, mediante el cual se comunicó el inicio del procedimiento de término anticipado; los descargos formulados por Laboratorios Recalcine; la Resolución Exenta N°4312; y los demás documentos relacionados con el incumplimiento contractual atribuido al proveedor.

A fojas 351 y siguientes rola el acta de la audiencia testimonial de 8 de abril de 2026, en la que declararon, por la parte demandada, doña Javiera Paz Rodríguez Muñoz, Jefa de la Sección Contratos Generales de CENABAST, y doña Camelia Penélope Rammsy Anguelova, abogada del Subdepartamento Fiscalía de la misma institución.

Finalmente, a fojas 364 y siguientes se incorporó el Oficio Ord. D.D. N°2778/26, de 11 de junio de 2026, emitido por el Instituto de Salud Pública, junto con el Memorándum N°292/26, que informó acerca de la tramitación de los controles de serie correspondientes a los lotes individualizados por la demandante.

**SEXTO:** Que, apreciados los antecedentes conforme a las reglas de la sana crítica, debe tenerse presente que correspondía a Laboratorios Recalcine S.A. acreditar los hechos en que fundó las ilegalidades y arbitrariedades atribuidas a CENABAST y, particularmente, la concurrencia del caso fortuito o fuerza mayor invocado para excluir su responsabilidad.

De conformidad con los artículos 45 y 1547, inciso tercero, del Código Civil, ello suponía demostrar que el evento invocado le era inimputable, imprevisible e irresistible y que existía una relación causal directa entre aquel y el incumplimiento que motivó la aplicación de las medidas contractuales.

En cuanto a la declaración de doña Javiera Paz Rodríguez Muñoz aquella posee mérito probatorio en cuanto recae sobre hechos conocidos en razón de sus funciones. La testigo señaló que, al tiempo de ocurrir el inculimiento, ejercía la jefatura de la sección encargada de evaluar los incumplimientos informados

por los gestores de contratos; que tenía acceso al sistema en el cual se registraban los ingresos de stock y las distribuciones; y que tomó conocimiento de la falta de entrega a partir de los reclamos formulados por los establecimientos de salud.

En cambio, la declaración de doña Camelia Penélope Rammsy Anguelova posee un valor probatorio más limitado respecto de los hechos concretos, pues reconoció no haber intervenido en el procedimiento administrativo y haber tomado conocimiento de sus antecedentes solo durante la semana anterior a la audiencia. Sus dichos resultan útiles para describir el procedimiento seguido por CENABAST y la regulación general contenida en las Bases, pero no permiten, por sí solos, establecer las circunstancias particulares del incumplimiento.

El Oficio Ord. D.D. N°2778/26, por su parte, constituye un antecedente idóneo para acreditar las circunstancias operativas que afectaron la tramitación de los controles de serie ante el Instituto de Salud Pública, sin que de su contenido se desprenda necesariamente la concurrencia de una eximente respecto de la conducta específica sancionada por CENABAST.

**SÉPTIMO:** Que, si bien el principio de estricta sujeción a las Bases se manifiesta especialmente durante el procedimiento de selección, las estipulaciones de estas que regulan el contenido del contrato, las obligaciones asumidas por las partes y las consecuencias de su incumplimiento conservan fuerza vinculante durante la etapa de ejecución. De otro modo, carecería de eficacia la regulación contractual incorporada en las propias Bases y conocida por quienes participaron en la licitación.

En la especie, el Capítulo XII de las Bases Administrativas, agregado a fojas 141 y siguientes, reguló el ingreso de los productos por parte del proveedor. Sus disposiciones establecieron que, antes de la distribución, este debía ingresar electrónicamente el lote o serie y la cantidad que distribuiría y que, al incorporar dicha información, daba fe de que el producto se encontraba liberado y acondicionado para su distribución, asumiendo responsabilidad por la veracidad y completitud de los datos registrados.

Las mismas Bases contemplaron que, antes de efectuar el ingreso y de manera excepcional, el proveedor podía plantear a CENABAST una propuesta de solución, entendiéndose por tal el ofrecimiento de un producto alternativo al adjudicado, con sujeción a lo dispuesto en el Capítulo XV, punto 1. Por consiguiente, si la demandante no disponía de unidades del producto adjudicado que se encontraran liberadas y aptas para su distribución, podía recurrir a ese

mecanismo específico, pero no ingresar dicho producto como disponible mientras su liberación sanitaria permanecía pendiente.

A su turno, el Capítulo XV, N°3, punto 3.1, letra i), calificó expresamente como incumplimiento grave que se detectara que el proveedor, habiendo ingresado stock, no estuviera gestionando las distribuciones a los establecimientos. Esta causal fue, además, reproducida en la cláusula decimotercera del contrato celebrado entre las partes.

**OCTAVO:** Que, el ingreso de stock efectuado por la demandante y el posterior incumplimiento de las distribuciones comprometidas constituyen hechos suficientemente acreditados en el proceso.

La propia actora reconoció, tanto en sus descargos administrativos —a fojas 200, numeral 14— como en sus observaciones a la prueba —a fojas 384 y 385, numerales 30 y 35—, que ingresó stock al sistema cuando la liberación sanitaria de los lotes todavía se encontraba pendiente. Explicó que procedió de ese modo bajo la expectativa de que el Instituto de Salud Pública se pronunciaría dentro del plazo previsto para la tramitación de los controles de serie y porque las Bases establecían consecuencias para la falta de ingreso oportuno de existencias. Asimismo, sostuvo que los lotes correspondientes al stock ingresado estarían liberados una vez cumplido aquel plazo y que su distribución se encontraba supeditada a la obtención del respectivo control de serie. Este reconocimiento resulta concordante con la declaración de doña Javiera Paz Rodríguez Muñoz, quien señaló, a fojas 354 y siguientes, que un producto ingresado en stock cuya liberación permaneciera pendiente ante el Instituto de Salud Pública no podía ser distribuido "*en ningún caso*" y que dicho ingreso constituía una declaración del proveedor de que los productos se encontraban disponibles y contaban con todas las autorizaciones necesarias para su distribución.

Tal reconocimiento resulta concordante con la declaración de doña Javiera Paz Rodríguez Muñoz, quien manifestó que el ingreso de stock se efectuaba mediante una plataforma electrónica y significaba declarar que el producto se encontraba disponible, con todas sus autorizaciones, para ser distribuido a los establecimientos de salud. Añadió que, una vez efectuado ese ingreso, se generaba el compromiso de distribución y que la falta de entrega fue detectada a partir de reclamos de los establecimientos requirentes.

De este modo, aun cuando CENABAST no acompañó el registro informático específico del ingreso de stock ni los reclamos formulados por los establecimientos, la admisión expresa de la demandante, unida a la declaración

circunstanciada de una funcionaria que tenía acceso al sistema y participaba en la evaluación de los incumplimientos contractuales, permite tener por acreditada la conducta que sirvió de fundamento al término anticipado.

**NOVENO:** Que, también se encuentra acreditado que la tramitación de los controles de serie correspondientes a los lotes K 241013 y K 241014 excedió el plazo referencial de veinte días hábiles informado en las respectivas fichas técnicas.

En efecto, el Oficio Ord. D.D. N°2778/26, agregado a fojas 364, emitido conforme a los antecedentes contenidos en el Memorándum N°292/26 del Subdepartamento de Laboratorio Nacional de Control, informó que durante el período examinado se presentaron circunstancias operativas excepcionales, relacionadas con restricciones de personal, indisponibilidad temporal de equipamiento crítico, falta de estándares en determinados períodos y un ingreso extraordinario de solicitudes, especialmente de productos hormonales, las que incidieron en el tiempo de respuesta del organismo sanitario.

Sin embargo, tales circunstancias se circunscribieron a la tramitación sanitaria y no determinan, por sí solas, la concurrencia de una eximente respecto de la conducta sancionada. Explican que los lotes no obtuvieran su liberación dentro del plazo esperado, pero no que la demandante los ingresara al sistema de CENABAST como disponibles, dando fe de que se encontraban liberados y acondicionados para su distribución, cuando sabía que el trámite ante el Instituto de Salud Pública aún estaba pendiente.

La controversia no recae, por tanto, en establecer si Laboratorios Recalcine podía acelerar o controlar la actuación del organismo sanitario, sino en determinar si podía declarar como disponible un stock que todavía no cumplía la condición exigida por las Bases para ser distribuido. Esta última actuación dependía exclusivamente del proveedor y de la información que decidiera incorporar al sistema.

**DÉCIMO:** Que, la demora del Instituto de Salud Pública no reúne, respecto del incumplimiento sancionado, las condiciones necesarias para configurar caso fortuito o fuerza mayor.

Aun cuando el retardo fue ajeno a la voluntad de la demandante y presentó características extraordinarias, no revistió el carácter de irresistible en relación con el ingreso de stock, pues Laboratorios Recalcine podía abstenerse de declarar una disponibilidad que todavía no existía, informar oportunamente el impedimento y presentar a CENABAST una propuesta de solución conforme a las Bases.

Tampoco puede estimarse que la expectativa de obtener la liberación sanitaria dentro de veinte días hábiles convirtiera en veraz una información que no lo era al momento de ser ingresada. La declaración de disponibilidad se refería a una situación presente y no a la probabilidad de que el producto fuera liberado antes del inicio de las distribuciones. Al proceder de ese modo, el proveedor asumió el riesgo de informar como cumplida una condición sanitaria pendiente, pese a que las Bases le atribuían responsabilidad por la exactitud y completitud de esa información.

Por consiguiente, no existe una relación causal directa entre las circunstancias verificadas durante la tramitación de los controles de serie y el hecho específico que dio lugar al término anticipado. Mientras los lotes no contaran con la liberación sanitaria, no podían ser lícitamente distribuidos; con todo, fue la demandante quien, conociendo que dicha condición se encontraba pendiente, los declaró disponibles en el sistema y generó compromisos de distribución que no estaba en condiciones de satisfacer.

**UNDÉCIMO:** Que, no altera lo concluido la alegación de la actora en orden a que estaba obligada a ingresar stock y que, de no hacerlo, quedaba expuesta a otra medida por incumplimiento.

Las Bases distinguían entre la falta de ingreso de las existencias requeridas y el ingreso de stock seguido de la falta de gestión de las distribuciones. Se trataba de conductas diferentes, sujetas a consecuencias también diversas. La existencia de una multa asociada al primer supuesto no autorizaba al proveedor a registrar información contraria a la situación real del producto ni lo colocaba ante una imposibilidad irresistible.

Frente a la imposibilidad de informar stock liberado, correspondía que Laboratorios Recalcine comunicara el impedimento antes de efectuar el ingreso, presentando una propuesta de solución y, en su caso, controvirtiera la medida que CENABAST pretendía aplicar por la falta de existencias. Lo que no resultaba admisible era evitar aquella consecuencia mediante la declaración de una disponibilidad inexistente.

El correo electrónico de 8 de abril de 2025 acredita que Laboratorios Recalcine informó a CENABAST acerca de las demoras del Instituto de Salud Pública, pero no demuestra que lo hubiera hecho antes de ingresar el stock ni antes de que se generaran las distribuciones posteriormente incumplidas. En el mismo sentido, doña Javiera Paz Rodríguez Muñoz declaró, a fojas 354 y siguientes, que el proveedor informó la situación pendiente ante el Instituto de Salud Pública cuando el incumplimiento ya había sido detectado y añadió que,

si existía un control pendiente, aquel debía comunicarlo antes de ingresar el stock. Asimismo, al ser consultada específicamente acerca del correo electrónico de 8 de abril de 2025, la testigo manifestó que no recordaba su fecha exacta, pero que podía asegurar que había sido remitido con posterioridad a la configuración del incumplimiento. Tales declaraciones no fueron desvirtuadas mediante antecedentes que acreditaran una comunicación anterior al ingreso de stock.

**DUODÉCIMO:** Que, corresponde desestimar el reproche de falta de motivación de la Resolución Exenta N°4312.

Si bien su fundamentación es concisa, la suficiencia de sus motivos debe apreciarse considerando el acto en su integridad y su aptitud para permitir al destinatario conocer la conducta imputada, la regla contractual infringida y las razones por las cuales fueron rechazados sus descargos.

En su considerando primero, la resolución individualizó el producto Tinox 2,5 mg, el Pedido de Compra N°4500033405, el incumplimiento de las entregas, la causal prevista en las Bases y el procedimiento previamente comunicado mediante el Oficio Ordinario N°4200. En el considerando segundo resumió la defensa fundada en el caso fortuito o fuerza mayor, las gestiones realizadas ante el Instituto de Salud Pública, la alegación de falta de culpa y los cuestionamientos formulados por el proveedor. Finalmente, en sus considerandos tercero y cuarto explicó que el ingreso de stock constituía una declaración de que el producto se encontraba liberado y acondicionado para su distribución y relacionó ese hecho con la causal de incumplimiento grave prevista en el Capítulo XV, N°3, punto 3.1, letra i), de las Bases.

La autoridad no sostuvo que la sola presentación de la oferta importara una renuncia general e irrevocable a invocar el caso fortuito o fuerza mayor. Lo que expresó fue que aquella defensa no resultaba atendible frente a la obligación específica asumida por el proveedor, consistente en ingresar como disponible únicamente un producto liberado y apto para su distribución.

Las alegaciones de la demandante acerca de la falta de precisión del acto respecto de determinadas fechas, cantidades o establecimientos afectados tampoco permiten concluir que se haya visto impedida de ejercer su defensa. Así se desprende de sus descargos, en los que controvirtió extensamente el incumplimiento, explicó las razones por las cuales había ingresado el stock y acompañó los antecedentes que estimó pertinentes. No se advierte, en consecuencia, una omisión que haya impedido comprender el fundamento

esencial de la decisión ni una falta de pronunciamiento capaz de determinar su ilegalidad.

**DÉCIMO TERCERO:** Que, tampoco se configura la infracción al principio de proporcionalidad denunciada por la demandante.

El artículo 79 ter del Decreto Supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, exigía que las medidas aplicadas por incumplimiento fueran proporcionales a su gravedad, lo que impide entender que la sola concurrencia formal de una causal haga procedente, de manera automática, cualquier consecuencia contractual. Su aplicación requiere considerar la naturaleza de la obligación infringida, la entidad del riesgo generado y la medida prevista específicamente en las Bases para aquella conducta.

En la especie, la medida no recayó sobre un simple atraso en la entrega ni sobre la sola falta de stock. La conducta consistió en informar como disponible para los establecimientos de salud un medicamento que todavía no contaba con liberación sanitaria y, posteriormente, no gestionar las distribuciones generadas a partir de esa información.

La exactitud del ingreso de stock constituía un presupuesto esencial para que CENABAST programara el abastecimiento de la red pública y asumiera compromisos con los establecimientos requirentes. Por esa razón, las Bases calificaron expresamente como incumplimiento grave la conducta consistente en ingresar stock y no gestionar su distribución y contemplaron respecto de ella la facultad de poner término anticipado al contrato.

La multa invocada por la demandante correspondía a un supuesto diferente, referido a la falta de ingreso de stock, y no constituía una medida alternativa prevista para subsanar una declaración de disponibilidad ya efectuada y las distribuciones incumplidas que de ella se siguieron. Del mismo modo, una reprogramación posterior no restablecía la confianza comprometida en la información que servía de fundamento a la planificación del abastecimiento sanitario.

En estas circunstancias, la naturaleza de la obligación vulnerada, su incidencia en la provisión de un medicamento destinado a la red asistencial y la calificación previa e inequívoca de la conducta como incumplimiento grave permiten concluir que el término anticipado guardó correspondencia con la entidad del incumplimiento, sin que se haya demostrado que CENABAST ejerciera su facultad con una finalidad distinta de la prevista en las Bases o de manera manifiestamente desmedida.

**DÉCIMO CUARTO:** Que, el cobro de la garantía de fiel cumplimiento tampoco constituye una actuación ilegal o arbitraria.

El Capítulo V, punto 3.9, de las Bases contemplaba su ejecución en caso de término anticipado imputable al proveedor, finalidad que también fue consignada en el instrumento otorgado para asegurar el cumplimiento del contrato.

La Resolución Exenta N°4312 individualizó la Boleta de Garantía N°310215-0, su emisor y monto, y relacionó expresamente su cobro con el término anticipado por incumplimiento grave. La demandante no acreditó que la suma de $113.428.182 hubiera sido determinada al margen de las Bases o excediera el monto de la caución constituida. Descartada la concurrencia del caso fortuito respecto de la conducta sancionada y establecida su imputabilidad, tampoco se verifica el presupuesto en que la actora fundó la improcedencia de la ejecución.

Por otra parte, la interposición del recurso de reposición no suspendía por sí sola los efectos de la resolución, conforme a los artículos 51 y 57 de la Ley N°19.880. Tampoco consta que, al deducir dicho recurso, Laboratorios Recalcine hubiera solicitado fundadamente a CENABAST la suspensión del cobro. En consecuencia, la ejecución de la garantía después de notificado el acto y antes de resolverse la reposición no constituyó, por ese solo hecho, una ejecución anticipada ni un indicio de prejuzgamiento.

**DÉCIMO QUINTO:** Que, la contratación directa celebrada posteriormente para el suministro de Tibolona y el cumplimiento previo que la demandante afirma haber mantenido durante parte de la vigencia del contrato no modifican la legalidad de la medida impugnada.

Tales antecedentes pueden dar cuenta de que el producto estuvo disponible en otros períodos o de que CENABAST estimó necesario recurrir nuevamente a la demandante para satisfacer una necesidad de abastecimiento. Sin embargo, no alteran el hecho de que, durante la ejecución del contrato objeto de autos, se ingresó stock sin contar con la liberación sanitaria y no se gestionaron las distribuciones correspondientes.

La buena fe en la ejecución contractual no se satisface únicamente mediante la realización posterior de nuevas entregas. Comprende también el deber de proporcionar información veraz, completa y oportuna acerca de la disponibilidad de los productos, especialmente cuando aquella sirve de fundamento a decisiones de abastecimiento de la red pública. Por ello, las

contrataciones posteriores no permiten excluir la responsabilidad derivada del incumplimiento previamente configurado.

**DÉCIMO SEXTO:** Que, de acuerdo con lo razonado en los considerandos precedentes, la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, fue dictada en ejercicio de una facultad prevista en las Bases y en el contrato; se sustentó en una conducta suficientemente acreditada; expresó los fundamentos esenciales que permitían comprender la decisión; respetó el procedimiento contradictorio; y aplicó medidas que, atendida la naturaleza y gravedad del incumplimiento, no resultan desproporcionadas.

Los antecedentes relativos a la tramitación de los controles de serie ante el Instituto de Salud Pública no excluyen la imputabilidad del ingreso de stock efectuado por la demandante ni presentan una relación causal directa con la declaración de disponibilidad que dio origen a las distribuciones incumplidas.

En consecuencia, no se acreditó que el acto impugnado revistiera el carácter de ilegal o arbitrario que le atribuye Laboratorios Recalcine S.A., por lo que la acción de impugnación será rechazada en todas sus partes.

**DÉCIMO SÉPTIMO:** Que, atendida la naturaleza de las cuestiones jurídicas debatidas, relativas a la imputabilidad del incumplimiento, la suficiencia de la motivación del acto impugnado y la proporcionalidad de las medidas aplicadas, se estima que la demandante tuvo motivo plausible para litigar, razón por la cual no será condenada al pago de las costas de la causa.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República; 10, 13, 24 N°2, 24 ter, 25 quinquies, 26, 26 ter, 26 quáter, 26 quinquies y 27 de la Ley N°19.886; 3°, 11, 13, 41, 51 y 57 de la Ley N°19.880; 2° de la Ley N°18.575; 79 ter del Decreto Supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda; artículos primero y cuarto transitorios de la Ley N°21.634; 45, 1546 y 1547 del Código Civil; y 144, 160 y 170 del Código de Procedimiento Civil, **SE DECLARA:**

**1°** Que, **se rechaza,** en todas sus partes, la acción de impugnación interpuesta a fojas 1 por **Laboratorios Recalcine S.A.** en contra de la **Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud**, respecto de la Resolución Exenta N°4312, de 30 de julio de 2025, dictada en el procedimiento administrativo RIT N°632/2025, mediante la cual se dispuso el término anticipado del contrato celebrado con motivo de la licitación pública denominada “Tibolona 2,5 mg CMCM 1000018870”, ID N°621-814-LR23, y el cobro de la garantía de fiel cumplimiento.

**2°** Que, **no se condena en costas** a la parte demandante, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Notifíquese por correo electrónico a los apoderados de las partes, la que conforme a lo dispuesto en el artículo 26 ter de la Ley N°19.886, se entenderá practicada al día hábil siguiente de su envío.

Redacción de la Jueza Titular señora Jenny Turrys Nicólas.

Regístrese y archívense los autos oportunamente.

**Rol N°336-2025-A**

Pronunciada por el Juez Titular señor Johans Saravia Carreño, por la Jueza Titular señora Jenny Turrys Nicólas y por la Jueza Suplente señora Constanza Oyanguren Alviña.

En Santiago, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiséis, se agregó al Estado Diario la resolución precedente, por el hecho de haberse dictado sentencia.



JOHANS DARIO SARAVIA CARREÑO
Fecha: 16/09/2026 15:57:03

JENNY LISSETTE TURRYS NICÓLAS
Fecha: 16/09/2026 15:01:46

CONSTANZA OYANGUREN ALVIÑA
Fecha: 16/09/2026 16:51:14

MINISTRO DE FE
Fecha: 16/09/2026 17:17:30

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada escaneando el código QR.