



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 19 de enero de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Joaquín Roger Pérez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Reprico, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DNC-250-2020-D.G. de 24 de septiembre de 2020, emitida por la **Caja de Seguro Social**, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe el artículo 137 de la Ley No.1 de 10 de enero de 2001, que señala que los actos unilaterales en materia de adquisición de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos de las instituciones públicas de salud, sólo crean una mera expectativa para el oferente registrado (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial); y

B. El artículo 126 (numeral 1) que en realidad corresponde al artículo 136 y 129 que atañe al 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la Contratación Pública los que, respectivamente, se refieren a las causales de la resolución administrativa del contrato; y al procedimiento de resolución (Cfr. fojas 14-21 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

La lectura del expediente en estudio nos permite establecer que el acto acusado lo constituye la Resolución N° DNC-250-2020-D.G. de 24 de septiembre de 2020, emitida por la Caja de Seguro Social, a través de la cual se resolvió declarar resuelto administrativamente el Contrato N°1000463646-08-12-D.G. de 10 de octubre de 2017 suscrito con la empresa **Reprico, S.A.**, para el "SUMINISTRO DE 190,008 IVERMECTINA, 6MG, TABLETA, V.O.' ***IVEXTERM 6 MG TABLETAS***, correspondiente al Renglón N°220 de la Licitación Pública de Precio Único 01-2017 (I Convocatoria), celebrada el día 10 de julio de 2017, para la 'FIJACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS PARA EL SUMINISTRO, ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE Y ENTREGA, DE MEDICAMENTOS

ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE Y ENTREGA, DE MEDICAMENTOS ESENCIALES, NARCÓTICOS Y SUSTANCIAS CONTROLADAS DURANTE EL TÉRMINO DE TREINTA Y SEIS (36) MESES COMO MÍNIMO QUE ABARCA EL EJERCICIO DE LA VIGENCIA FISCAL Y LA EXTENSIÓN DE SU VIGENCIA'..."; y se le inhabilitó por el término de tres (3) meses para participar en actos públicos que convoque la entidad demandada para la adquisición del medicamento denominado Ivermectina, 6MG, Tableta, V.O. (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

En virtud de lo que antecede, el apoderado judicial de la empresa **Reprico, S.A.**, promovió la presente demanda contencioso administrativa, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; y que se ordene a la Caja de Seguro Social continuar con el mencionado Contrato No.1000463646-08-12-D.G. de 10 de octubre de 2017 (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial de la accionante manifiesta que al expedir la Resolución N° DNC-250-2020-D.G. de 24 de septiembre de 2020, acusada de ilegal, la Caja de Seguro Social infringió el artículo 137 de la Ley No.1 de 10 de enero de 2001, ya que no se le permitió recurrirla, vulnerando en su perjuicio, el debido proceso. Agrega que, en el referido acto, la entidad demandada no invocó ninguna de las causales que contempla el artículo 126 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 para resolver administrativamente el contrato; y que no aplicó correctamente el contenido del artículo 129 de la última excerpta legal (Cfr. fojas 13-14,15-18 y 19-20 del expediente judicial).

Esta Procuraduría no comparte los argumentos de la demandante, por las razones que se expresan a continuación y que se encuentran en el Informe de Conducta suscrito por el Subdirector Nacional Legal-Asuntos Administrativos de la Caja de Seguro Social, toda vez que la actora no aportó con la demanda la copia autenticada del acto acusado de ilegal, situación que expusimos en la Vista 406 de

9 de abril de 2021, por medio de la cual apelamos la admisión de la acción en estudio (Cfr. fojas 98-100 del expediente judicial).

Según se desprende del referido informe de conducta, mediante la Resolución N°50,889-2017-J.D. de 4 de abril de 2017, modificada por la Resolución N°52,086-2017-J.D. de 22 de agosto de 2017, ambas expedidas por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se autorizó previo cumplimiento de los requisitos legales, con cargo al Presupuesto de 2017, el gasto hasta la suma de doscientos cuarenta millones novecientos cuarenta y un mil ochocientos cincuenta y tres balboas con siete centésimos (B/.240,941,853.07) para la "Fijación de precios unitarios para el Suministro, Almacenamiento, Transporte y Entrega de medicamentos esenciales, narcóticos y sustancias controladas durante el término de treinta y seis (36) meses como mínimo que abarca el ejercicio de la vigencia fiscal y la extensión de su vigencia", correspondiente a la Licitación Pública de Precio Único N°01-2017 (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

El 10 de julio de 2017, se llevó a cabo la Licitación Pública de Precio Único N°01-2017 (I Convocatoria) convocada para la adquisición de cuatrocientos veinticuatro (424) renglones y participó, entre otras empresas, la sociedad **Reprico, S.A.** (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Posteriormente, se dictó la Resolución N° DNC-672-2017-D.G. de 29 de agosto de 2017, por medio de la cual se adjudicaron doscientos sesenta y seis (266) renglones de la mencionada licitación pública para la "Fijación de precios unitarios para el Suministro, Almacenamiento, Transporte y Entrega de medicamentos esenciales, narcóticos y sustancias controladas durante el término de treinta y seis (36) meses como mínimo que abarca el ejercicio de la vigencia fiscal y la extensión de su vigencia", por el monto de ciento ochenta y siete millones ciento noventa y seis mil ochocientos veintiocho balboas con cuarenta y tres centésimos (B/.187,196,828.43) y específicamente el Renglón N°220 para el "Suministro de

190,008 Ivermectina, 6MG, Tableta, V.O.” ***Ivexterm 6 Mg Tabletetas***, a favor de la recurrente (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

El Departamento de Planificación y Control de Inventario de la Dirección Nacional de Abastos de la Caja de Seguro Social, expidió la Requisición N°1000463646-08-12, para el suministro de ciento nueve mil ocho unidades (109,008) de Ivermectina, de 6 MG, tabletas, V.O., por la cantidad de ciento diez mil doscientos cuatro balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/.110,204.64) que debían ser entregadas en el Centro de Distribución de Panamá, Divisa y Chiriquí, misma que se acompañó con las especificaciones técnicas del producto, indicando además, las cantidades a entregar por año y las fechas de estas entregas (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

Mediante la Nota S/N de 16 de octubre de 2017, la empresa Reprico, S.A., presentó ante la entidad demandada la documentación correspondiente para la confección del respectivo contrato, incluyendo, entre otros, el Registro Sanitario N° R-73068, con fecha de expiración el 14 de enero de 2020 (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

En ese sentido, consta la Orden de Contrato N°1000463646-08-12/3000180853 de 25 de septiembre de 2017, a favor de la sociedad accionante, en la que se lee: “Renglón No.220 para el ‘SUMINISTRO DE 190,008 IVERMECTINA, 6MG, TALBETA (sic), V.O.’ ***IVEXTERM 6 MG TABLETAS***, por un monto de CIENTO DIEZ MIL DOSCIENTOS CUATRO BALBOAS CON 64/100 (B/.110,204.64), detallando cuatro (4) entregas con destino a los Centros de Distribución de Panamá, Divisa y Chiriquí.” (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

El contrato al que nos referimos en el párrafo que precede, fue suscrito el 10 de octubre de 2017 por la empresa **Reprico, S.A.**, con la Caja de Seguro Social, el cual fue refrendado por la Contraloría General de la República el 13 de diciembre de ese año (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

Ahora bien, por conducto de la Nota DINALOG-CP-N°253-2020(Mod.) de 8 de abril de 2020, el Director Nacional de Logística de la Caja de Seguro Social le solicitó a la Dirección Nacional de Compras de esa institución que se confeccionara una adenda para modificar el mencionado contrato del proveedor, es decir, de la sociedad **Reprico, S.A.**, específicamente la cláusula séptima, describiendo así las nuevas cantidades a entregar en cada uno de los años requeridos; sin embargo, la demandante informó que no podía acatar esa directriz, ya que su Registro Sanitario N° R-73068 estaba vencido desde enero de 2020 y no le aplicaba la Resolución N°243 de 24 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud que establece una prórroga temporal del periodo de vigencia de los documentos que se tramitan en la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas, por razón del Estado de emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa Covid-19 (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

Lo expuesto provocó que a través del Memorando N°DINALOG-153-2020 de 23 de abril de 2020, el Director Nacional de Logística de la Caja de Seguro Social le comunicara a la Directora Nacional de Compras de la entidad lo siguiente: "luego de evaluado el expediente N°1000463646-08-12, para el suministro adicional de **IVERMECTINA, 6MG, TABLETA, V.O.**, a favor de la empresa **REPRICO, S.A.**, podemos concluir que se desista de la formalización de la adenda y se proceda con el trámite que corresponda ante la imposibilidad de la empresa señalada para cumplir con las entregas determinadas en el contrato mencionado, puesto que, nos informan que el registro sanitario está vencido desde enero de 2020." (La negrita y cursiva es de la cita y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 92-93 del expediente judicial).

Así mismo se observa, que la Gerente de Ventas Institucionales de la sociedad recurrente, por medio de la Nota S/N de 13 de marzo de 2020 le adjuntó a la Directora Nacional de Compras de la Caja de Seguro Social una carta

apostillada del Laboratorio fabricante del medicamento en referencia, indicando que el mismo había tenido “cambio de planta de fabricante”, por lo que el Registro Sanitario N°R-73068 con fecha de vencimiento de 14 de enero de 2020, perteneciente a la empresa Reprico, S.A., no sería renovado debido a lo anterior, de lo que se infiere sin lugar a dudas, que la actora no pudo cumplir con lo pactado en el Contrato N°1000463646-08-12/3000180853 de 25 de septiembre de 2017 suscrito con la institución demandada, de allí que el acto objeto de reparo, no deviene en ilegal (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

Ante tal situación, la Dirección Nacional de Compras de la Caja de Seguro Social, por conducto de la Nota N°DNC-PU-421-2020 de 30 de abril de 2020 le informó a la sociedad actora lo siguiente:

“Referente al trámite de adenda del medicamento IVERMECTINA 6MG, TABLETA, V.O. correspondiente a la Licitación Pública N°01-2017 de Medicamentos, hacemos de su conocimiento que la Dirección Nacional de Logística, determinó desistir de dicho trámite, en vista de su comunicación referente al vencimiento del registro sanitario, desde enero de 2020, por lo cual imposibilita las entregas determinadas.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

El incumplimiento por parte de la empresa **Reprico, S.A.**, concerniente a la entrega del medicamento Ivermectina, dio pie a que el Jefe de Planificación y Control de Inventarios de la Dirección Nacional de Logística de la Caja de Seguro Social le informara la Jefa de Compras-Nivel Central de la entidad, que se mantenía lo decidido, es decir, resolver administrativamente el contrato suscrito con la recurrente (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

También se le informó a la sociedad accionante que se iba a ejecutar el contenido del Pliego de Cargos referente al compromiso que adquirió “de cumplir sin reservas ni restricciones el pliego...” (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

De la misma manera, la institución demandada le comunicó a la Cía. Internacional de Seguros, S.A., que se había incumplido “con el compromiso

derivado de la adjudicación del renglón de la Licitación Pública N°01-2017, ...” (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

En ese escenario, vale la pena citar lo que se estipuló en una de las cláusulas del Contrato que dio origen a la acción que se analiza y que fue del conocimiento tanto de la empresa **Reprico, S.A.**, así como de la Cía. Internacional de Seguros, S.A. Veamos:

“El incumplimiento de las condiciones establecidas en la orden de compra o contrato, el pliego de cargos o la oferta por parte del adjudicatario, pueden motivar la resolución de los mismos por parte de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, o de la adjudicación de los renglones al contratista, con las penalizaciones, compensaciones o indemnizaciones a que hubiere lugar, que serán como mínimo, la pérdida de la fianza de propuesta y de las retenciones que se hubieran realizado en los correspondientes certificaciones de pago.” (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

En este contexto, resulta importante indicar que la Cía. Internacional de Seguros, S.A., mediante la Nota N°VPF-IS-117-2020 de 12 de junio de 2002, se dio por enterada de lo transcrito previamente y, además, señaló que se puso en contacto con la empresa **Reprico, S.A.**, **“para que les dieran una explicación en relación al atraso en la entrega contratada y las medidas que han tomado para cumplir con su obligación.”** (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

Cabe agregar, que en atención a lo que antecede, la sociedad recurrente por conducto de la Nota S/N de 8 de septiembre de 2020 dirigida a la Directora Nacional de Compras de la Caja de Seguro Social realizó sus debidos descargos, por lo que no es cierto que se infringió el debido proceso en su perjuicio, ya que tuvo la oportunidad de explicar los motivos por los cuales no pudo cumplir con la obligación adquirida con la entidad (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

Luego del análisis de rigor, que comprendió la licitación en su conjunto, así como los descargos de la sociedad demandante, la Caja de Seguro Social decidió

emitir el acto objeto de controversia, pues quedó acreditado que **Reprico, S.A.**, no cumplió lo pactado en el compromiso adquirido con la institución, por lo que se equivoca cuando solicita al Tribunal que la Resolución N°DNC-250-2020-D.G. de 24 de septiembre de 2020, sea declarada ilegal de allí, que los cargos de infracción alegados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que la **Caja de Seguro Social** estaba facultada para, en un mismo acto, resolver administrativamente la adjudicación por renglón que benefició a la sociedad **Reprico, S.A.**, y aplicarle la sanción accesoria de inhabilitación para participar en otras convocatorias públicas que haga la entidad demandada, por incurrir en incumplimiento, pues la accionante aceptó sin reservas, como ya hemos explicado, las condiciones de todo el contenido del Pliego de Cargos, comprometiéndose a entregar el producto en la fecha fijada y con las especificaciones pactadas, situación que no ocurrió.

Queremos con ello significar, que **habida cuenta que la sociedad Reprico, S.A.**, adjudicataria del renglón 220 de la Licitación Pública de Precio Único N°01-2017 (I Convocatoria), **no cumplió con lo estipulado en el Pliego de Cargos**, es decir, **no satisfizo plenamente los requerimientos de la Caja de Seguro Social**, ésta ejerció los mecanismos legales que la normativa contempla, a fin de corregir la situación irregular que se presentó dentro de la etapa precontractual y velar por los intereses de los asegurados, esto es, lo que más le conviene a la colectividad como destinataria de los servicios que le fueron adjudicados a la empresa, **de allí que dictó el acto objeto de controversia**, la cual expresa, de acuerdo al informe de conducta, en forma clara y suficiente los factores de hecho y de derecho que fundamentaron la decisión final adoptada por la entidad gubernamental.

En virtud de lo antes anotado, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **que NO ES ILEGAL la Resolución N°DNC-250-2020-D.G. de 24 de septiembre de 2020**, emitida por la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

A. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 23, 24, 25 y 79 del expediente; ya que contradicen el texto del artículo 833 del Código Judicial.

B. Igualmente se **objeta** la documentación que reposa en las fojas 27 a la 75, 77-78 y 80-87 del expediente de marras pues, fueron extraídos de correos electrónicos y la fuerza probatoria de los mismos, en adición a las normas correspondientes del Código Judicial, se rige por el artículo 7 de la Ley 51 de 22 de julio de 2008, cuyo texto dice lo siguiente:

“Artículo 7. Admisibilidad y fuerza probatoria de los documentos electrónicos. Los documentos electrónicos serán admisibles como medios de prueba y tendrán la misma fuerza probatoria otorgada a los documentos en el Libro Segundo de Procedimiento Civil del Código Judicial...” (El subrayado es nuestro).

Al respecto, el Tribunal, por medio de la Resolución de 21 de marzo de 2014, **en lo que concierne a la admisibilidad y valoración de los correos electrónicos aclaró lo siguiente**, cito:

“ ...
Seguidamente, cabe señalar que en el escrito del auto de prueba arriba mencionado se encuentran señaladas las pruebas que no fueron admitidas, ya que no cumplen de conformidad con la establecido en la normativa que señala los requisitos fundamentales para su admisión.

La parte actora presenta escrito que contiene el recurso de apelación a la no admisión de las pruebas, a saber:

1. Las Copias simples de los correos electrónicos que obran a folios 45, 47-49, 50, 51, 59-60, 61;

2. Copia simple de la nota que obra a folio 64;
3. Copia simple de un artículo tomado de un sitio de internet, visible a folio 52;
4. Copia simple del Recurso de Apelación administrativo que corre a fojas 25-35.'

De los documentos que se pide sea revocada su admisión, **se observa que se trata de copias simple de documentos públicos y de copias simple de documentos privados.**

Analizado el tema de los documentos públicos y privados presentados en copias simples, coincidimos con el auto apelado, en cuanto a que estas pruebas carecen de validez jurídica para ser tomadas en cuenta a la hora de proceder a la admisión de las mismas, puesto que tal como lo señala la Procuraduría en su escrito de oposición al recurso de apelación, tanto los documentos públicos como privados que no reúnen los requisitos de autenticidad exigidos por los artículo 833 y 857 del Código Judicial, no pueden ser admitidos si los mismos no cumplen con lo establecido es estos artículos.

...

Debe entonces tenerse presente, que al momento en que se entra a conocer sobre la admisión de las pruebas que se aduzcan, el enjuiciamiento que corresponde consiste en determinar que éstas se ajusten a la forma y demás requerimientos que fije la Ley según la naturaleza de la prueba documental que se trate, es decir, documento público, documento privado, y documentos procedentes del extranjero, preceptuados en el Capítulo III, Sobre Documentos, del Capítulo I, del Título VII relativo a Pruebas, del Código Judicial.

...

No obstante, de ello, al respecto, en sentencia de fecha 9 de mayo de 2006, la Corte Suprema de Justicia señaló:

...

-En cuanto a las pruebas, debemos recordar que los documentos apodados en los que **constan las comunicaciones por correo electrónico** entre ARLES FERNÁNDEZ y JOHN ROBINSON ESPINO. **deben cumplir los requisitos de validez de un documento electrónico, aunque su soporte en este caso sea papel...** Toda vez que esto no ocurre en el caso que nos ocupa, no puede tenerse certeza del contenido, ni de los sujetos de la comunicación, por lo

cual no es posible admitir dichos documentos como prueba.

Fallo del 29 de marzo de 2012

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 51 de 22 de julio de 2008, establece lo siguiente:

Artículo 45: Valor jurídico de los documentos almacenados tecnológicamente. Los documentos almacenados tecnológicamente conforme a esta Ley, sus películas, reproducciones y certificaciones, debidamente autenticados tendrán el mismo valor jurídico que los documentos originales, se someterán al régimen legal de los originales y podrán ser impugnados de la misma manera que estos. (Lo subrayado es de la Sala).

Como se colige de la norma transcrita, para que un documento almacenado tecnológicamente, lo cual es el caso de los documentos electrónicos, tenga valor jurídico, deberá ser autenticado, lo cual guarda relación con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, que establece que las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, por lo tanto al no haber sido aportados cumpliendo con las exigencias contenidas en las normas antes señaladas, los documentos a los que hace mención el apelante en su recurso, no pueden ser admitidos como pruebas tal como se estableció en la resolución recurrida.

Aunado a lo anterior, el artículo 48 de la Ley 51 de 22 de julio de 2008, respecto a este tema establece lo siguiente:

‘Artículo 48: Autenticación de documentos almacenados tecnológicamente. Las películas, reproducciones, microfichas, discos o certificaciones que han resultado de la utilización de algún sistema de almacenamiento tecnológico permitido por esta Ley serán autenticados por el jefe del archivo u oficina, pública o privada, que ostenta la custodia.’

Como podemos observar en la norma citada, el encargado de la autenticación de los documentos almacenados tecnológicamente será el jefe del archivo u oficina pública que ostenta la custodia, por lo tanto, al no haberse aportado copias autenticadas de los documentos electrónicos a los que se refiere el apelante de acuerdo a las normas citadas, no es posible la admisión de dichas pruebas.

Por lo antes expuesto, considera el resto de los magistrados que en el **presente proceso no le asiste la razón al recurrente, toda vez que no se cumplió con las exigencias requeridas para la aportación de los documentos electrónicos contenidas en la Ley**, y por lo tanto lo procedente es confirmar la resolución impugnada.
...”

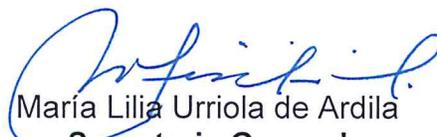
C. También **objetamos** el documento que consta en la foja 76 del infolio, porque contradice el contenido del artículo 856 del Código Judicial.

D. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 937912020