

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 599

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 18 de marzo 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.

Alegato de Conclusión.

Expediente 937912020.

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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Reprico, S.A.**, referente a lo actuado por la **Caja de Seguro Social**, al emitir la Resolución N°DNC-250-2020-D.G. de 24 de septiembre de 2020, que en su opinión es contrario a Derecho.

La acción propuesta por el abogado de **Reprico, S.A.**, se sustenta en el hecho que, a su juicio, al expedir el acto objeto de controversia, 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).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 176 de 19 de enero de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, en primer lugar, aclarando que basamos la defensa de la entidad demandada, de acuerdo al Informe de Conducta suscrito por el Subdirector Nacional Legal-Asuntos Administrativos de la Caja de Seguro Social, toda vez que la actora no aportó 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 demanda en estudio (Cfr. fojas 98-100 del expediente judicial).

Aclarado lo anterior, **repetimos** que 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.**

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No.121 de catorce (14) de febrero de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **admitió** a favor de la accionante el expediente que guarda relación con el caso que se analiza, entre otra, mismas que no configuran la nulidad del acto acusado.

Así mismo se observa que el Tribunal **no admitió** “**como prueba aportada por la parte demandante**, las copias cotejadas por Notario Público, de la Solicitud N°20201193570, visible a fojas 23-25, ya que al tratarse de documento público debió ser

autenticado por el funcionario público encargado de la custodia de su original, y de conformidad con lo establecido en los artículos 833 y 842 del Código Judicial.” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 139 del expediente judicial).

De la misma manera, la Sala Tercera **no admitió “como pruebas presentadas por la parte demandante** las copias cotejadas por Notario, referente a la ‘Aclaración sobre el registro sanitario del producto IVEXTERM TABLETAS’, y sus correspondientes Anexos en copias simples (Fojas 26-87), ya que al tratarse de documento privado procedente del extranjero, específicamente de México, debió cumplir con las formalidades de autenticación consular o de Apostilla y de conformidad con lo señalado en los artículos 857 y 877 del Código Judicial.” (Lo destacado es del Tribunal) (Cfr. foja 139 del expediente judicial).

Lo anterior nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 176 de 19 de enero de 2022, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, correspondiente a resolver administrativamente el contrato suscrito con la empresa **Reprico, S.A.**, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En ese orden de ideas, esta Procuraduría observa que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que la Caja de Seguro Social, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la sociedad **Reprico, S.A.**, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la**

legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Reprico, S.A.**, este Despacho 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**, dictada por la Caja de Seguro Social y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General