

25 de octubre de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de  
la Demanda.**

La licenciada Cristina González, en representación de **BIO LAB, S.A.** para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.34,809-2003-J.D. de 11 de noviembre de 2003, dictada por la **Caja de Seguro Social**, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

Nos presentamos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción que se ha enunciado en el margen superior del presente escrito.

Al efecto, señalamos que intervenimos en defensa del acto impugnado, es decir, de la Resolución No. 34,809-2003 J.D. de 11 de noviembre de 2003, dictada por la Caja de Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

**I. En cuanto a la pretensión:**

La apoderada judicial de la empresa Bio-Lab, S.A., solicita a Vuestra Honorable Sala, que se realicen las siguientes declaraciones:

**"Primero:** Que es nula por ilegal, la Resolución No. 34,809-2003-J.D. de 11 de noviembre de 2003, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social por la cual se decidió: 'Revocar la Resolución No. DNC-1,053-2002-D.G. de 2 de octubre de 2002, mantenida por la Resolución No. 1468-2003-D.G. de 3 de enero de 2003, mediante la cual se resolvió PRECALIFICAR a la empresa BIO-LAB, S.A., para participar como proponente

en el acto de Licitación Pública No. 990381-08-12 (II Convocatoria) y que en consecuencia resuelve 'NO PRECALIFICAR como proponentes a..., BIO-LAB, S.A., en la ya mencionada Licitación Pública No. 990381-08-12 (II Convocatoria), para la Fijación de Precio Unitario en el Suministro de Pruebas de Laboratorio Clínico (Hematología) para las Policlínicas y Hospitales de la institución en la Provincia de Panamá, por un período de tres (3) años'.

**Segunda:** Que al resultar ilegal la Resolución No. 34,809-2003-J.D de 11 de noviembre de 2003, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se mantiene en firme y en todas sus partes las resoluciones DNC-1,053-2002-D.G. de 2 de octubre de 2002, mantenida en la Resolución No. 1468-2003-D.G. de 3 de enero de 2003, mediante la cual se resolvió PRECALIFICAR a la empresa BIO-LAB, S.A., para participar como proponente en el acto de Licitación Pública No. 990381-08-12 (II Convocatoria).

**Tercera:** Que como consecuencia de la ilegalidad de la Resolución No. 34,809-2003-J.D. de 11 de noviembre de 2003, dictada por la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social nuestra representada BIO-LAB,S.A. está plenamente habilitada para participar como proponente en Licitación Pública No. 990381-08-12 (II Convocatoria), para la Fijación de Precio Unitario en el Suministro de Pruebas de Laboratorio Clínico (Hematología) para las Policlínicas y Hospitales de la institución en la Provincia de Panamá, por un período de tres (3) años." (Cf. f. 18 - 19)

- o - o -

Sin embargo, por razones de iure y de facto, que más adelante exponemos, afirmamos que no le asiste la razón al demandante en sus pretensiones, motivo por el cual solicitamos a Vuestra Honorable Sala que las mismas sean denegadas

**II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la demanda, los contestamos así:**

**Primero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Este hecho no consta en el expediente; por tanto, lo negamos.

**Tercero:** Aceptamos por ser cierto que mediante la Resolución No. DNC-1053-DG de 2 octubre de 2002, se precalificó a la empresa Bio Lab, S.A. Lo demás, constituye una apreciación jurídica errada del demandante; por tanto, la rechazamos.

**Cuarto:** Este hecho tal como viene expuesto por el demandante, es falso; por tanto, lo rechazamos.

**Quinto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Sexto:** Aceptamos por ser cierto que mediante la Resolución No. 1468-2003 D.G. de 3 de enero de 2003, decide mantener la Resolución objetada por Quimifar, S.A. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

**Séptimo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**III. Respecto de las disposiciones legales que se aducen como infringidas y el concepto de la violación expuestas por el demandante, la Procuraduría de la Administración los contesta así:**

La apoderada judicial de la empresa Bio Lab, S.A., estima que la Resolución No. 34,809-2003-J.D. de 11 de noviembre de 2003, infringe los artículos 3 y 30 de la Ley No. 56 de 27 de diciembre de 1997, que disponen lo siguiente:

**"Artículo 3: Definiciones.**

...

**17. Pliego de Cargos.** Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante, que especifican, el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la contratación de servicios, incluyendo

los términos y condiciones del contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de los oferentes y el contratista y el mecanismo procedimental a seguir en la formalización y ejecución del contrato.

**El pliego de cargos constituye la fuente principal de los derechos y obligaciones entre proponentes y la entidad licitante,** en todas las etapas de selección de contratista y ejecución del contrato y, en consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la participación de los interesados en igualdad de condiciones...”

- o - o -

**“Artículo 30:** Aceptación del Pliego de Cargos.

Todo proponente en un acto de licitación pública, concurso o solicitud de precios, se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones.”

- o - o -

En cuanto a la supuesta infracción del numeral 17, del artículo 3, la demandante señala, tal como lo establece la ley, que el Pliego de Cargos se constituye en fuente principal de derechos obligaciones entre proponentes y la entidad licitante; y en el caso bajo estudio, quedó establecido que las partes aceptaban el Pliego de Cargos sin observación u objeción, y es así que:

“La entidad contratante emitió una resolución por la que se precalificaba a nuestro (sic) representada y a pesar de que el Pliego de Cargos establecía con claridad meridiana que esta decisión no podía ser recurrida se procedió a la admisión y tramite (sic) de sendos recursos de reconsideración y apelación, resultando como fin de dichos recursos la descalificación o no precalificación de BIO LAB, S.A. como proponente dentro de este acto público de licitación.” (Ver foja 22).

- o - o -

Del artículo 30, la demandante afirma que la entidad licitante violó dicho precepto legal, toda vez que de esta

manera "es fácil apreciar que al admitirse los recursos de reconsideración y apelación que precalifican a BIO LAB, S.A. tanto el recurrente como la entidad estatal licitante están violando de manera clara lo establecido en el Pliego de Cargos que están obligados a respetar según lo establece el artículo 30 de la Ley 56 de 1995." (V. fs. 22)

Realizadas las transcripciones de las disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante, procedemos a contestar la presente demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, en los siguientes términos:

El día 15 de enero de 2002, se efectuó en el Salón de Actos Públicos de la Caja de Seguro Social, el acto de Precalificación de Proponentes para participar en la Licitación Pública No. 990381 (II Convocatoria), sobre la Fijación de Precio Unitario en el Suministro de Pruebas de Laboratorio Clínico (Hematología) para las Policlínicas y Hospitales de la Institución en la provincia de Panamá, por un período de tres (3) años.

En este acto participaron las empresas: Corporación Panameña de Franquicias, S.A., Bio Lab, S.A., Médica Internacional, S.A., Quimifar, S.A. y Diagnostic Products de Panamá, S.A. De estas empresas, Corporación Panameña de Franquicias, S.A. y Diagnostic Products de Panamá, S.A., recibieron una calificación de cero (0) puntos.

La empresa Bio Lab, S.A., recibió una ponderación de 97%; la empresa Médica Internacional, S.A., de 97%, y Quimifar, S.A., de 94%.

Mediante la Resolución No.DNC-1053-2002-D.G. de 2 de octubre de 2002, la Dirección General de la Caja de Seguro

Social, resuelve precalificar a las empresas oferentes Corporación Panameña de Franquicias, S.A., Bio- Lab, S.A., Médica Internacional, S.A. y a la empresa Quimifar, S.A. Posteriormente, se realiza la notificación correspondiente, y la empresa Quimifar, S.A., objeta la calificación a la empresa Bio-Lab, S.A., ya que aduce que la empresa incumplió con el punto No. 3 del literal A, del inciso referente a las Formalidades para la presentación de la documentación e información, que establece lo siguiente:

"A. Formalidades específicas.

...

3. Cuando se trate de documentación que provenga del extranjero, con excepción de catálogos, insertos, literatura y manuales técnicos, la misma deberá presentarse debidamente autenticada por el funcionario diplomático o consular de Panamá con funciones en el lugar de donde proceda el documento y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y a falta de ellos, por el representante diplomático o consular de una nación amiga. En este último caso, se acompañará un certificado del Ministerio de Relaciones Exteriores en que conste que en el lugar de donde procede el documento no hay funcionario consular o diplomático de Panamá."

- o - o -

Es así, que a través de la resolución impugnada, la No. 34,809-2003 de 11 de noviembre de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, decide no precalificar a la empresa Bio Lab, S.A., ya que después de unas investigaciones, se logró determinar que la empresa licitante, Bio Lab, S.A., no cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el Pliego de Cargos.

En este contexto, se aprecia que la empresa Bio Lab, S.A., no cumplió con el procedimiento establecido para la presentación de documentos provenientes del extranjero, o sea, no fueron ingresados a la Dirección de Autenticaciones

del Ministerio de Relaciones Exteriores en la República de Panamá.

Al respecto, la Nota No. A.J. 747 de 14 de abril de 2003, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, indica lo siguiente:

“Una vez el documento debidamente autenticado en el extranjero tanto por la autoridad legalizadora correspondiente de esa jurisdicción y por el Cónsul panameño (o por el Cónsul de una Nación amiga para el caso en que no haya jurisdicción consular panameña), se debe presentar a la oficina de autenticaciones y legalizaciones de este Ministerio, a fin de que se certifique que la firma del funcionario diplomático o consular acreditado en dicho país es auténtica, o para el caso de los documentos autenticados por el Cónsul de una Nación amiga, que efectivamente no se cuenta con representación consular en dicha jurisdicción...”

- o - o -

Por consiguiente, se revisó de la propuesta de la empresa Bio Lab, S.A., y se logró determinar lo siguiente:

1. A foja 4038 del expediente administrativo, la documentación aportada corresponde a una mera nota informativa que enuncia la literatura aportada por la empresa, y este documento no requería las formalidades exigidas en el Pliego de Cargos, contenidas en las fojas 2807 y 2808 del expediente, aplicable a los requisitos documentales obligatorios que deberían acompañar la propuesta de la empresa.

2. A fojas 3045 y 3046 del expediente, reposa la documentación que corresponde al Formulario No. 5, exigido como requisito documental obligatorio del Pliego de Cargos, que en el punto No. 12, visible a foja 2805 del expediente exige: “Carta de Respaldo del Fabricante que cubra TODOS LOS

EQUIPOS DE LABORATORIO a instalar, en la cual se garantice el óptimo funcionamiento de los equipos, así como también el suministro de piezas y técnicos en mantenimiento si fuesen necesarios, y en la que se certifique, además, la compatibilidad del reactivo ofertado con el equipo a instalar. (Formulario No. 5)".

Esta documentación, si bien fue aportada por la empresa, la misma adolece de un requisito esencial para esta licitación pública, ya que el documento fue aportado, tal como se observa al reverso de la foja 3045, solamente con la autenticación del funcionario consular de Panamá en Nueva York, obviándose el procedimiento de autenticación y legalización ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá; en consecuencia, acertadamente se aplicó la norma contenida en el punto 5, del Pliego de Cargos que expresa:

"Los documentos provenientes del extranjero que no se encuentren legalizados en la forma aquí establecida, no serán tomados en consideración, y por tanto, se calificará con cero el criterio al que corresponda el documento defectuoso en su presentación dentro de la metodología de ponderación, excepto en caso que la falta de presentación de tal documento, tenga señalada otra calificación en dicha metodología, en cuyo caso prevalecerá ésta última."

- o - o -

Por consiguiente, consideramos legal la decisión de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, ya que la empresa Bio Lab, S.A., incumplió con los requisitos documentales, y por la cual no puede ser precalificada para participar como proponente en el acto de Licitación Pública para la fijación de precio unitario en el Suministro de Pruebas de Laboratorio Clínico (Hematología) para las

policlínicas y Hospitales de la Institución en la provincia de Panamá, para un período de tres (3) años.

En relación con la supuesta infracción al numeral 17, del artículo 3 y al artículo 30 de la Ley No. 56 de 1997, este Despacho estima que carece de sustento jurídico lo alegado por el actor, ya que la precalificación que se realizó a la empresa Bio Lab, S.A., se efectuó sin atender el punto No. 3 del literal A, de las formalidades para la presentación de la documentación e información, el cual ordena que los catálogos, literatura y manuales técnicos deben venir autenticados por el funcionario diplomático o consular **y** por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La conjunción copulativa "y" de esta reglamentación, ordena a la autoridad evaluadora, observar un conjunto de documentos, todos los cuales deberán ser autenticados por el funcionario diplomático o consular de Panamá con funciones en el lugar de donde proceda el documento y por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ambos requisitos deben cumplirse, pues tienen como finalidad otorgar certeza al tenor de lo que dispone el artículo 835 del Código Judicial.

La precalificación que en primera instancia se realizó a la empresa Bio Lab, S.A., se efectuó sin atender, estos requisitos indispensables, por lo que la Autoridad administrativa debe corregir dicho error, en atención a la función pública que está llamada a realizar.

En el caso sub júdice, no se produce la supuesta violación a las normas legales citadas, toda vez que contrario a incumplir, las autoridades de la Caja de Seguro Social, le han dado pleno cumplimiento al descalificar a la empresa Bio Lab, S.A., por no observar a cabalidad los

requisitos formales de los documentos exigidos en el Pliego de Cargos para dicha Licitación Pública. Para que la empresa Bio Lab, S.A., fuese precalificada para esta licitación pública, debió cumplir con todos los requisitos que ordena el Pliego de Cargos, puesto que este documento se convierte en la contratación pública, en fuente de derechos y obligaciones.

Por último, en relación con la impugnación contra la decisión el acto de calificación en un acto de licitación pública, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia 13 de diciembre de 2000, que expresa:

"Ello significa que el acto de calificación o descalificación de los candidatos a participar en el acto de licitación, concurso de precios o solicitud de precios no es un simple acto preparatorio o de mero trámite, sino un acto autónomo y con efectos propios que la doctrina administrativista denomina resolutorio, que al decidir la suerte de cada candidato, se constituye en un acto que causa estado, es decir, que afecta el derecho subjetivo de los participantes, razón por la cual estos deben poder impugnar su descalificación a través de los recursos que de manera supletoria señala la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 43 de 1946." (Demanda de Inconstitucionalidad formulada por el doctor Mario J. Galindo contra la última frase del primer párrafo del artículo 23 de la Ley 56 de 1995, que dice 'contra la decisión adoptada, no cabe ningún recurso'. Magistrado Ponente: José A. Troyano. Panamá, Trece (13) de diciembre 2000).

- o - o -

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala que rechace las pretensiones de la parte demandante, y se declare legal la Resolución No. 34,809-2003-J.D. de 11 de noviembre de 2003, dictada por la Caja de Seguro Social.

**IV. Derecho:** Negamos el invocado.

**V. Pruebas:** Aceptamos las copias que se encuentran debidamente autenticadas. Aportamos el expediente administrativo de la Licitación Pública No.990381.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General