

17 de septiembre de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de

la Demanda. El Licdo. Guillermo Collado, en representación de Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A.), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-001-ADM-99 de 11 de mayo de 1999, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

Nos presentamos ante Vuestro Alto Tribunal de Justicia con el propósito de dar formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Guillermo Collado, en representación de Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A.), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-001-ADM-99 de 11 de mayo de 1999, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, y mediante la cual se resuelve adjudicar la Licitación Pública N°01-99, para la venta de un globo de terreno ubicado en el Corregimiento de Salud, Distrito de Chagres, Provincia de Colón, a la empresa Ganadería Panameña, S.A., por la suma de B/.915,970.93.

De conformidad con el numeral 2, del artículo 348 del Código Judicial, procedemos a intervenir en el presente negocio jurídico, en defensa del acto impugnado, es decir, de la Resolución N°ALP-001-ADM-99 de 11 de mayo de 1999, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario y acto confirmatorio.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. En cuanto a la Pretensión:

El demandante solicita que Vuestra Honorable Sala declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-001-ADM-99 de 11 de mayo de 1999, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se adjudica definitivamente la Licitación Pública N°01-99 celebrada el día 23 de abril de 1999, a la empresa Ganadería Panameña, S.A.

Sin embargo, contrario a lo que pretende la parte actora, este Despacho afirma que no le asiste la razón, ya que sus pretensiones carecen de fundamento jurídico, tal como lo demostraremos en el curso del presente negocio.

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

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

Segundo: Este hecho lo contestamos igual que el hecho anterior.

Tercero: Este constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Cuarto: Este hecho lo contestamos igual que el hecho anterior.

III. Respecto de las disposiciones legales que se estiman violadas y el concepto en que lo han sido, la Procuraduría de la Administración, los contesta así:

El procurador judicial de la sociedad Agropecuaria Panamá-Colombia (AGROPACO, S.A.), considera que la Resolución N°ALP-001-ADM-99 de 11 de mayo de 1999,

emitida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, infringe las siguientes disposiciones legales de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, que rezan así:

¿Artículo 16: Principio de transparencia.

En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

...

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.

6. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley; igualmente, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratistas y los demás requisitos previstos en la presente Ley.¿

¿Artículo 21: Deber de selección objetiva y justa.

Los funcionarios responsables deberán seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que ésta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos.¿

¿Artículo 37: Reunión previa de postores.

En el caso de licitaciones públicas o concursos, será de obligatorio cumplimiento la celebración de una reunión previa, con una anticipación no menor de quince (15) días a la fecha de celebración de la licitación pública o concurso, con el propósito de absolver consulta y formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores, en condiciones igualitarias, así como aclarar sobre cualquier aspecto del Pliego de Cargos u otros documentos entregados¿.

¿Artículo 42: Análisis de la propuesta.

Al día siguiente de celebrado el acto público, el expediente pasará al análisis técnico y económico de una comisión designada por la entidad contratante, integrada, en forma paritaria, por los servidores públicos y por particulares idóneos en las ciencias que tengan que ver con el objeto del contrato, escogidos estos últimos en la forma señalada en el Artículo 23. Salvo que exista un término fijado en el pliego de cargos, el jefe de la entidad contratante concederá a la comisión un término improrrogable, de acuerdo con la magnitud y complejidad del objeto de la contratación, no menor de diez (10) días ni mayor de treinta (30) días hábiles para rendir un informe técnico. La comisión deberá aplicar la metodología de ponderación de propuestas contenida en el pliego de cargos. También podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que estimen indispensables.

Concluido el informe, se pondrá de manifiesto a los proponentes, para que, dentro de los siguientes cinco (5) días, le formulen sus observaciones por escrito, que serán incorporadas al expediente. En ningún caso, la comisión podrá recomendar la adjudicación de la solicitud de precios o licitación a un proponente en particular¿.

Con respecto a la supuesta infracción de los numerales 5 y 6, del artículo 16 y el artículo 21 de la Ley N°56 de 1995, el apoderado judicial de la parte actora, señala que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no hizo ninguna evaluación de las formas de pago propuestas por los dos (2) únicos oferentes del acto público, ¿ya que ninguno presentó formas de pago inmediato una vez realizada la adjudicación definitiva de la licitación y alejarse de lo estipulado en el Pliego de Cargos (artículos 20 y 22. 2)¿ (V. f. 37).

Con respecto, a la aludida violación del artículo 37 de la Ley N°56 de 1995, señala que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no celebró la reunión preliminar que exige la Ley. Finalmente, en cuanto a la supuesta infracción del artículo 42, el demandante, dice lo siguiente:

¿se procedió abiertamente a adjudicar la licitación pública del caso, sin efectuar ningún tipo de análisis ni evaluación de las dos (2) únicas propuestas presentadas, tomando como base el hecho probado que ambos participantes en el acto público, presentaron FORMAS DE PAGO A PLAZOS O DIFERIDOS, y no el pago total inmediato de contado de la suma ofertada, por lo que no era viable jurídicamente apartarse de lo estipulado en esta norma, para aplicar la establecida en el artículo 43 de la Ley 567 (sic) de 1995, que si permite adjudicar un acto de selección de contratista cuando el precio de contado inmediato sea el único parámetro para determinar la adjudicación y no cuando está condicionado el pago¿. (El subrayado es del demandante). (Ver foja 38 y 39).

Realizada la transcripción literal de las normas jurídicas que se estiman conculcadas y el concepto de las supuestas infracciones, procedemos a contestar la presente demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, en los siguientes términos:

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el día 23 de abril de 1999, celebró el acto de la Licitación Pública N°01-99, en la cual ofreció para la venta un globo de terreno con una superficie de 1,174,157 m², que forma parte de la finca N°4963, inscrita al Tomo 735, folio 266, ubicada en el Corregimiento de Salud, Distrito de Chagres, Provincia de Colón.

En este acto público se presentaron dos empresas, a saber: Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A.), quien ofreció la suma de B/.901,000.00 y Ganadería Panameña, S.A., por la suma de B/.915,970.93. Al momento de verificarse dicho acto público, el representante legal de la empresa Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A.), objetó la fianza de propuesta presentada por la empresa Ganadería Panameña, S.A., ya que considera que la misma no cumple con los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos, motivo por el cual, tal como consta en el Acta de Licitación Pública 01-99, se analizaría y se consultaría a las autoridades legales pertinentes para su adjudicación. (Ver foja 108 del expediente administrativo).

Tal como consta en el expediente administrativo, la empresa Ganadería Panameña, S.A., presentó un documento identificado como 99(07-01)156 de 23 de abril de 1999, suscrito por el Gerente General del Banco Nacional de Panamá, Sucursal de Zona Libre, (ver foja 105). Este documento, a nuestro juicio, reúne los requisitos para que sea considerado como una Fianza de propuesta válida, ya que la misma tiene una vigencia de 120 días contados a partir del 23 de abril de 1999, y el límite de esta garantía no excederá, la suma de B/.91,598.00, suma que representa el 10% del valor total de la oferta. Al respecto, el Pliego de Cargos, expresa en el Punto 12, lo siguiente:

12. Fianza de Propuesta.

12.1. Los Proponentes en un acto de contratación pública deberán presentar conjuntamente con su oferta una fianza de propuesta a fin de garantizar la firma del

contrato y el mantenimiento de su oferta, la cual será del 10% del valor total del contrato y por un término de ciento veinte (120) días de vigencia, según lo establecido en el Pliego de Cargos.

...

12.3 Esta Fianza habrá de constituirse en efectivo o en títulos de crédito del Estado, en fianza emitida por compañías de seguros o mediante garantías bancarias o en cheques certificados o librados...¿ (Lo subrayado es nuestro).

En este sentido, la Contraloría General de la República, como ente depositario de las garantías bancarias, al tenor de lo que dispone el artículo 51 de la Ley N°32 de 1984 y el artículo 111 de la Ley N°56 de 1995, mediante la Nota N°137-Leg, de 27 de abril de 1999, visible a foja 117 del expediente administrativo, expresa que el documento N°99(07-01)156 de 23 de abril de 1999, es una Fianza de propuesta válida denominada Garantía Bancaria. Sobre el particular, también, la autoridad emisora de este documento, el Banco Nacional de Panamá, reconoce que este documento es una Garantía Bancaria; así lo expresa en el documento 99(07-01)99 de 6 de mayo de 1999. (Ver foja 131 del expediente administrativo).

Aunado a lo anterior, esta adjudicación se dio conforme a lo enunciado en la Sección 22 del Pliego de Cargos, que dice literalmente lo siguiente:

22. Adjudicación.

22.1. Si el Ministro de Desarrollo Agropecuario, considerase que se han cumplido las formalidades establecidas por la Ley, mediante resolución motivada adjudicará en un plazo de cinco (5) días hábiles, la licitación pública o declarará desierta en los casos señalados dentro del pliego de cargos.

22.2. La adjudicación se hará al proponente que haya presentado el mejor valor ofertado para los intereses del Estado, según el punto N°21 anterior.¿

En consecuencia, de conformidad con lo expuesto, consideramos que no se ha producido la alegada violación a los numerales 5 y 6, del artículo 16 de la Ley N°56 de 1995, que versan sobre el Principio de Transparencia, ya que debemos anotar que las autoridades administrativas encargadas de la Licitación Pública N°01-99, otorgaron en venta el lote de terreno licitado, a quien ofreció el mejor valor de venta; sobre el precio base de B/.822,023.12, según el valor promedio de los avalúos realizados por la Dirección Nacional de Catastro y la Contraloría General de la República.

Por tanto, contrario a lo expuesto por el apoderado judicial de la empresa Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A.), consideramos que se respetó el Principio de Transparencia, toda vez que la autoridad licitante emitió una Resolución motivada, que ahora se impugna, mediante la cual se adjudicaba la Licitación Pública N°01-99 a la empresa Ganadería Panameña, S.A., por representar la oferta que más le convenía a los intereses del Estado, ya que ésta ofreció por dicho inmueble, la suma de B/.915,970.93.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 21 de la Ley N°56 de 1995, tal como se ha expresado en los párrafos precedentes, consideramos que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, eligió de entre las dos propuestas, la más ventajosa a los intereses del Estado, es decir, la oferta de la empresa Ganadería Panameña, S.A., por la suma de B/.915,970.93. Al respecto, el Pliego de Cargos establece lo siguiente:

20. ANALISIS DE PROPUESTA.

La adjudicación del acto público se realizará al proponente que habiendo cumplido con todos los requisitos, solicitados en el pliego de cargo, ofrezca el valor más ventajoso al Estado considerando el precio propuesto¿.

En lo que se refiere a la forma de pago, en el Pliego de Cargos de la Licitación Pública N°01-99, en la Sección de *¿Condiciones Especiales¿*, en el literal B, punto 2, se establece que el precio de venta se pagará en efectivo dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la adjudicación definitiva, previa deducción de la fianza. Entendiéndose por efectivo cheque certificado al Tesoro Nacional. (Ver foja 27 del expediente administrativo).

Por tanto, carece de fundamento jurídico lo argumentado por el representante judicial de la empresa Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A.), ya que tal como consta en el expediente administrativo, la empresa Ganadería Panameña S.A., mediante los Cheques de Gerencia N°2018889 por la suma de B/.91,598.00 y el N°2108888 por B/.824,372.93, pagó la totalidad del valor ofertado en la Licitación Pública N°01-99 (Ver fojas 186 a 188 del expediente administrativo).

De manera que no se ha dado la supuesta infracción al artículo 21 de la Ley N°56 de 1995.

Referente, a la supuesta infracción del artículo 37 de la Ley N°56 de 1995, consideramos que la misma no se produce, toda vez que consideramos que la reunión previa que establece esta norma legal, se debe verificar con la finalidad de absolver consultas y formular observaciones; sin embargo, el Pliego de Cargos, que es Ley entre las partes, establece que cualquier duda o discrepancia deberá formularse por escrito a la Dirección de Compras y Proveeduría del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. El punto N°7 del Pliego de Cargos de la Licitación Pública N°001-99, establece textualmente lo siguiente:

¿7. DISCREPANCIAS, OMISIONES E INTERPRETACIONES.

Cada proponente deberá examinar cuidadosamente este Pliego de Cargos e informarse acerca de todas las condiciones y detalles que puedan afectar la ejecución de la actividad objeto de este acto público y la oferta correspondiente.

Si el proponente encontrase discrepancias u omisiones en estos documentos o tuviese duda acerca de su significado, deberá dirigirse inmediatamente por escrito a EL DEPARTAMENTO DE COMPRAS Y PROVEEDURÍA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, a fin de obtener la aclaración respectiva, antes de presentarse a este acto público...¿ (Ver foja 60 del expediente administrativo).

En el caso subjúdice, si bien es cierto que no se realizó la reunión previa que establece el artículo 37 de la Ley N°56 de 1995, la empresa Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A., (AGROPACO, S.A.), en ningún momento presentó dudas u observaciones de la Licitación Pública N°001-99, por escrito, al Departamento de Compras y Proveeduría del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de acuerdo a lo previsto en el Pliego de Cargos; por consiguiente, no se conculca el artículo 37 de la Ley N°56 de 1995.

Por último, en relación a la supuesta infracción del artículo 42 de la Ley N°56 de 1995, afirmamos que la misma no se configura, ya que dicha norma versa sobre la conformación de una comisión paritaria cuando se trate de contratos públicos en los cuales se requiera el análisis de las propuestas de acuerdo a criterios científicos y económicos; normativa legal que no es aplicable en el caso bajo estudio, ya que de acuerdo a lo normado en el Pliego de Cargos, el criterio de adjudicación de la Licitación Pública N°001-99, se efectuará al proponente, que previo al cumplimiento de todos los requisitos, ofrezca el valor más ventajoso al Estado, y bajo esta premisa, la empresa Ganadería Panameña, S.A., presentó la mejor oferta, por la suma de B/.915,970.93, el

cual excede al valor promedio fijado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual era de B/.822,023.12, y que no logra superar la empresa Agropecuario Panamá-Colombia, S.A., quien únicamente ofreció B/.901,000.00.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declare legal la Resolución N°ALP-001-ADM-99 de 11 de mayo de 1999, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, ya que no contradice las normas legales citadas por el Licdo. Guillermo Collado, quien actúa en representación de Agropecuaria Panamá-Colombia, S.A. (AGROPACO, S.A).

IV. Derecho: Negamos el invocado.

V. Pruebas: Aceptamos los originales y las copias debidamente autenticadas que se han presentado con la demanda. Aducimos el expediente administrativo contentivo de la Licitación Pública N°001-99, fechada el 23 de abril de 1999, el cual reposa en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General