

2 de enero de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de  
la Demanda.**

La firma Asesores Jurídicos Asociados, en representación de **Consultant and Technological Services Inc.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-033-ADM-02 del 28 de junio de 2002 dictada por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Concurrimos respetuosamente ante Vuestra Corporación de Justicia, con la finalidad de contestar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la firma Asesores Jurídicos Asociados, en representación de **Consultant and Technological Services Inc.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-033-ADM-02 del 28 de junio de 2002 dictada por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Esta Procuraduría interviene en el proceso, de conformidad con el numeral 2, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", estos es, nos corresponde la defensa del acto impugnado.

**I. En cuanto a la pretensión:**

La sociedad representada judicialmente por la firma forense Asesores Jurídicos Asociados solicita que vuestra Honorable Sala realice las siguientes declaraciones:

"PRIMERO: Que es nula, por ilegal, la Resolución No. ALP-033-ADM-02, de 28 de junio de 2002, emitida por el MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, y acto confirmatorio, la cual RESUELVE:

'ARTÍCULO PRIMERO: Declarar desierto el concurso de calificación y selección de firmas consultoras para la realización de los estudios de factibilidad y diseños finales del proyecto de Riego de Barú, Provincia de Chiriquí, por el incumplimiento de los requisitos de forma y fondo establecidos en el Reglamento de Operaciones del Fondo de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas.

ARTÍCULO SEGUNDO: Proceder a convocar a un nuevo Concurso Público para la calificación y selección de firmas consultoras para la realización de los estudios de factibilidad y diseños finales del proyecto de Riego de Barú, Provincia de Chiriquí, al amparo de los nuevos requisitos de forma y fondo establecidos por el Fondo de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas, para lo antes indicado.'

Segundo: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, conforme a los resultados de los Informes Técnicos emitidos por la Comisión Evaluadora, se ADJUDIQUE DE MANERA DEFINITIVA a la proponente CONSULTANT AND TECHNOLOGICAL SERVICES, INC., el Concurso Público para la Contratación de la Empresa Consultora para la realización de los estudios de factibilidad y diseños finales del Proyecto de Riego de Barú, Provincia de Chiriquí." (Cf. f. 56 - 57)

Por razones de iure y de facto, que más adelante exponemos, afirmamos que no le asiste la razón a la sociedad 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 acción, los contestamos así:**

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

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

**Tercero:** Este hecho no es cierto como viene redactado; porque no es cierto que el Ministerio haya actuado de manera ilegal. El hecho que se le haya enviado una misiva comunicándole la fecha de la apertura de sobres no implica, de ninguna manera, una adjudicación del acto público.

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

**Quinto:** Aceptamos que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario resolvió declarar desierto el Concurso de Calificación y Selección de firmas consultoras para la realización de estudios de factibilidad y diseños finales del proyecto de Riego de Barú, Provincia de Chiriquí.

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

**Séptimo:** Éste no es un hecho, sino una argumentación expuesta por la demandante; por tanto, lo negamos.

**Octavo:** Éste no es un hecho, sino transcripciones de partes medulares de la Resolución acusada y, como tal, se tiene.

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

**III. Las disposiciones legales que se dicen infringidas y sus conceptos son los que a seguidas se analizan:**

a. El artículo 46 de la Ley N°56 de 29 de julio de 1995, "Por la cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones", cuyo texto indica:

**"Artículo 46: Declaración de deserción.**

Mediante resolución motivada, la entidad contratante podrá declarar desierto el acto de selección de contratista.

1. Por falta de postores.
2. Si las propuestas presentadas se consideran riesgosas, elevadas o gravosas.
3. Si las propuestas provienen de un mismo grupo económico de sociedades vinculadas. Se entiende que existen sociedades vinculadas a un mismo grupo económico en el caso de filiales y de subsidiarias, o cuando el capital de una de ellas pertenezca, por lo menos, en el cincuenta por ciento (50%) a otra sociedad del mismo grupo; cuando tengan integradas las juntas directivas o los representantes legales con las mismas personas, o cuando, en cualquier otra forma, exista control efectivo de una de ellas sobre las demás o parte de ellas.
4. En general, cuando se considere que las propuestas son contrarias a los intereses públicos.

Declarado desierto el acto, la entidad pública podrá convocar a un nuevo acto. La nueva convocatoria se realizará con la antelación prevista en el artículo siguiente.

No obstante, si sólo se presentará en la segunda convocatoria una sola propuesta, la entidad podrá, en lugar de declararla desierta, negociar directamente el contrato únicamente con ese proponente, a un precio que en ningún caso será superior al propuesto.

Para los actos de selección de contratistas bajo la modalidad de llave en mano o similar, si sólo se presentará una propuesta, la entidad podrá, en lugar de declararla desierta, negociar directamente el contrato con ese solo proponente, a un precio que en ningún caso será superior al propuesto."

**Concepto de la violación:**

"El acto administrativo demandado viola la norma citada en el concepto de interpretación errónea, pues se le da un alcance o sentido que pugna con su letra, con lo cual el fin de aquella se desnaturaliza o desvirtúa. El concepto de la infracción al artículo 46 ut-supra citado, es evidente cuando podemos apreciar que dicha norma es clara al señalar que la entidad contratante podrá declarar desierto el acto público, siempre y cuando se configure alguna de las causales que la misma norma contempla. No obstante, la Resolución impugnada no se apoya en ninguno de los numerales, es decir, la motivación que tuvo el señor Ministerio (sic) de Desarrollo Agropecuario para declarar desierto el acto público de marras, no fue por falta de proponentes; ni porque se consideraran riesgosas, elevadas o gravosas las propuestas; ni que éstas provinieran de un mismo grupo económico; o bien, que las propuestas fueren contrarias a los intereses públicos. Por tanto, al fundamentarse la Resolución recurrida en el Artículo 46 de la ley 56 de 1995, se infringe esta norma en el concepto explicado." (Cf. f. 60 - 61)

b. El numeral 2, del artículo 17 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, el cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 17: Principio de economía.**

En cumplimiento de este principio se aplicarán los siguientes parámetros.

1. En las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado.

Con este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de selección, y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.

2. Las normas de los procedimientos de selección de contratistas se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma, o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias..."

**Concepto de la violación:**

"La Resolución No. ALP-033-ADM-02, expedida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario viola esta disposición sobre principios de economía, de manera directa por omisión. Esto es así, pues al atender la decisión del Comité Directivo del Fondo de Preinversión de vetar el concurso, para luego la entidad licitante declararlo desierto, argumentando supuestas violaciones a los requisitos de fondo y forma de las normas que rigen el proceso de selección, se desconoce por completo y se omite la aplicación del precepto legal arriba citado, pues la interpretación de las normas contenidas en las Bases del Concursos, así como las contenidas en la Ley 13 de 1980 y el Decreto Ejecutivo No. 1 de 1984, de acuerdo a lo que establece el principio de economía, no pueden ser interpretadas de manera que se permita valerse de defectos de forma o de inobservancia de

requisitos, para proferir una resolución de deserción o inhibitoria, como sucedió en el caso que nos ocupa." (Cf. f. 61)

c. Artículo 26 del Decreto Ejecutivo N°1 de 18 de enero de 1984, mediante el cual se aprueba el Reglamento del Fondo de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual reza así:

**"Artículo 26: Bases para la Selección del Consultor.**

La selección del consultor para la realización de un estudio será responsabilidad del prestatario o beneficiario; sin embargo, la Secretaría Técnica y de Operaciones del Fondo de Preinversión colaborará o participará, en calidad de asesor, en todo el proceso de selección del consultor.

El Comité Directivo del fondo, una vez hecha la selección, deberá aprobarla, y queda entendido que se reserva el derecho de vetar dicha selección cuando no llene los requisitos establecidos por este Reglamento o haya indicio de que no estará en capacidad para realizar oportunamente el estudio a ser contratado. Asimismo, el Fondo podrá solicitar la cancelación del contrato con los consultores cuando, a su juicio, los estudios no estén siendo realizados de acuerdo con los contratos entre el prestatario o beneficiario y los consultores."

**Concepto de la violación:**

"La norma transcrita ha sido vulnerada por la Resolución impugnada en concepto de violación directa por comisión, ya que se establece en la misma que en vista de que el Comité Directivo del Fondo de Preinversión, mediante la Resolución No. 201 de 27 de mayo de 2002, decidió vetar el concurso con fundamento en el Artículo 26 del Decreto Ejecutivo No. 1 de 1994, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario no le quedaba otra alternativa que la de proceder a declarar desierto el acto de

selección de contratistas. La disposición citada como violada, es clara al establecer la obligación del Fondo de Preinversión, en el sentido de que una vez hecha la selección, ésta 'deberá aprobarla', derecho que fue desconocido por la Resolución No. ALP-033-ADM-02, pues al fundamentarse en la potestad del veto que tiene el Comité Directivo del Fondo de Preinversión, se desconoció el derecho contenido en la referida norma. Debe apreciarse que el Artículo 26 del Reglamento señala claramente que la potestad de vetar la selección que se reserva al Comité Ejecutivo, está sujeto a dos supuestos: 1. Cuando no llene los requisitos establecidos por este Reglamento, y 2. Cuando haya indicio de que el seleccionado no estará en capacidad para realizar oportunamente el estudio a ser contratado. Como quiera que ningún de estos dos supuestos se configura en la presente causa, la Resolución recurrida al aplicar la norma legal violada, desconoce el derecho que la misma consagra, configurándose la alegada violación directa por comisión." (Cf. f. 62)

**Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho considera que ninguna de las normas invocadas por la sociedad demandante han sido vulneradas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Ciertamente el proceso in examine inició cuando el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Fondo de Preinversión, el día 7 de mayo de 2002 llevaron a cabo el Concurso Público para la contratación de una firma consultora para la realización de los estudios de factibilidad y diseños finales del Proyecto de Riego de Barú, en la Provincia de Chiriquí.

También lo es que en dicho acto público participaron las siguientes empresas:

1. CONSORCIO SONDOTECNICA/PLS  
CONSULTORES
2. CONSORCIO GÓMEZ CAJIAO  
ASOCIADOS/PROINFO S.A.
3. SNC LAVALIN INTERNATIONAL/TECNI  
CONTROL INTERNATIONAL, S.A.
4. CONSULTAN AND TECHNOLOGICAL SERVICES
5. CONSORCIO FORESTAL-GEOINFO
6. CONSORCIO LOUIS BERGER GROUP,  
INC./FUNDACION TECNOLOGICA DE PANAMA.

Y que luego de recibidas las propuestas, fue nombrada la Comisión Evaluadora conformada por dos (2) funcionarios del Fondo de Preinversión, un (1) funcionario de la Contraloría General de la República y dos (2) funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la cual mediante Informe de 8 de mayo de 2002, evaluó las propuestas presentadas por los proponentes y levantó un Informe de Evaluación que contiene, entre otras cosas, el orden de elegibilidad de los Consultores, el cual fue establecido de la siguiente manera:

CONSULTAN AND TECHNOLOGICAL SERVICES  
93.6%  
SNC LAVALIN INTERNATIONAL/TECNI CONTROL  
INTERNATIONAL, S.A. 85.5%  
CONSORCIO GÓMEZ CAJIAO ASOCIADOS/PROINFO  
S.A. 74.6%

**No obstante, se produjeron una serie de descalificaciones por razón que las empresas participantes incumplieron con requisitos de fondo y de forma; veamos:**

La empresa CONSORCIO SONDOTECNICA/PLS CONSULTORES fue descalificada toda vez que no cumplió con los requisitos básicos de participación dentro de las Condiciones Específicas estipuladas en el Documento de Bases, la Ley N°13 de 27 de mayo la 1980 y el Decreto Ejecutivo N°1 de 18 de

enero de 1984, específicamente lo dispuesto en el numeral 2.1 - Requisitos Básicos de Participación, Punto 2, Condiciones Específicas y lo dispuesto en el aparte 2.1.1 Literal d) y e) de las Condiciones Específicas del Documento de Bases, ya que no presentó copia de la Escritura Pública de cada una de las empresas que conforman el Consorcio y tampoco rubricó ni enumeró cada una de las páginas de la propuesta.

La empresa CONSORCIO FORESTAL-GEOINFORMO fue descalificada toda vez que no cumplió con los requisitos Básicos de Participación dentro de las Condiciones Específicas estipuladas en el Documento de Bases, la Ley N°13 de 27 de mayo de 1980 y el Decreto Ejecutivo N°1 de 18 de enero de 1984, específicamente lo dispuesto en el numeral 2.1 - Requisitos Básicos de Participación, Punto 2 Condiciones Específicas y lo dispuesto en el aparte 2.1.1, literal d, y numeral 9, de las Condiciones Específicas de Documento de Bases, ya que presentó su propuesta en un único sobre cerrado.

Por su parte, la empresa CONSORCIO LOUIS BERGER GROUP, INC./FUNDACION TECNOLOGICA DE PANAMA fue descalificada toda vez que no cumplió con los requisitos Básicos de Participación dentro de las Condiciones Específicas estipuladas en el Documento de Bases, la Ley N°13 de 27 de mayo de 1980 y el Decreto Ejecutivo N°1 de 18 de enero de 1984, específicamente lo dispuesto en el numeral 2.1, Requisitos Básicos de Participación, Punto 2, Condiciones Específicas, y lo dispuesto en el aparte 2.1.1, literal 1 de

las Condiciones Específicas del Documento de Bases, ya que no presentó las copias solicitadas.

La empresa CONSULTAN AND TECHNOLOGICAL SERVICES fue evaluada por la Comisión Evaluadora con un puntaje total de 468.2; sin embargo, la misma incurrió en una serie de errores e inconsistencias en la evaluación de las propuestas. Entre las inconsistencias se pueden señalar las siguientes: la presentación de los Estudios Similares y Relacionados de la Empresa, según lo señalado en el numeral 2, de la Parte B, sobre los Criterios de Calificación y Selección, la Comisión Evaluadora la calificó con un puntaje máximo de 95 puntos por la presentación de estudios similares y relacionados, pero del examen de los mismos y según consta en Certificación expedida por el Registro Público, se desprende que la empresa fue constituida el día 11 de septiembre año 1998 y confrontando este hecho con los documentos que sustentan la experiencia presentada en trabajos similares y relacionados desde el año 1998, la empresa no cumple con los requisitos de experiencia en por lo menos cuatro (4) estudios similares y cinco (5) estudios relacionados desde el año 1998 a la fecha de la evaluación.

Adicionalmente, la empresa fue evaluada con 40 puntos en lo referente a la Capacidad Financiera; sin embargo, se observó que de acuerdo con lo señalado en el Formulario 5, del Capítulo III, Forma y Contenido de la Propuesta, en lo relativo a la información financiera del concursante, el cual exige la presentación de Balances Generales y Estado de Pérdidas y Ganancias de la empresa; sin embargo, en la

propuesta presentada por la empresa se observa únicamente la presentación del balance General sin que se haya presentado el Estado de Pérdidas y Ganancias.

Y así, sucesivamente, se encontraron irregularidades e incumplimientos por parte de las empresas participantes en el acto público; de allí que el Comité Ejecutivo del Fondo de Preinversión, mediante Resolución N°201 de 27 de mayo de 2002 decidió vetar el concurso de calificación y selección de firmas consultoras para la realización de los estudios de factibilidad y diseños finales del proyecto de Riego de Barú, Provincia de Chiriquí, la cual resolvió autorizar al Ministro de Desarrollo Agropecuario para que procediera a convocar un nuevo concurso público para la selección de contratistas en lo referente a este Estudio y resolvió, igualmente, ordenar a la Secretaría Ejecutiva del Fondo de Preinversión revisar el Documento de Bases, el cual deberá contener reglas objetivas, claras y completas para la evaluación y ponderación de las propuestas.

Es evidente, entonces, que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario sí encontraba fundamento en el numeral 4, del artículo 46 invocado por la sociedad demandante para declarar desierto el Acto Público basado en el interés público, lo que autoriza a dicha institución para realizar una nueva convocatoria. Ello de ninguna forma contraría el Principio de Economía contenido en el artículo 17 de la Ley 56 de 1995, también citado por la empresa recurrente.

La intervención del Fondo de Preinversión del MEF cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 1 de 1984.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados se sirvan declarar la legalidad de la Resolución acusada y de su acto confirmatorio.

**Pruebas:** Aceptamos únicamente aquellas que se hayan aducido conforme con lo dispuesto en el Código Judicial.

**Derecho:** Negamos el invocado por la sociedad demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General