

31 de julio de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Concepto. La Firma Forense Morgan & Morgan, en representación de Computer Output Microfilm C.A. y Tecnología Aplicada, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°39-R-21 de 17 de febrero de 1998, dictado por el Ministro de Gobierno y Justicia y para que se hagan otras declaraciones.

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

En virtud del traslado que nos ha conferido esa Augusta Corporación de Justicia, procedemos a emitir concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la Firma Forense Morgan & Morgan, en representación de COMPUTER OUTPUT MICROFILM C.A. y TECNOLOGIA APLICADA S.A., enunciada en el margen superior del presente escrito, de conformidad con lo normado en el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial vigente.

I. En cuanto al Petitum.

La demandante solicita a Vuestra Sala que declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°039 de 17 de febrero de 1998, proferido por el señor Ministro de Gobierno y Justicia, cuya parte Resolutiva es del tenor literal siguiente:

"PRIMERO: Adjudicar al Consorcio GSI-SONITEL, el Concurso N° DPYC-01-96, para la contratación de empresas y/o consorcios para brindar los servicios de diseño, desarrollo, implementación y operación de un sistema de procesamiento de imágenes que posibilite el almacenamiento de éstos en discos ópticos y la consulta computarizada de la información registral de la Dirección del Registro Público, por un monto de Siete Millones de Balboas (B/.7,000,000.00).

SEGUNDO: Contra este resuelto procede por la vía administrativa el recurso de reconsideración, el cual se podrá hacer uso dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su notificación."

- o - o -

De igual forma solicita, que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°121-R-64 de 27 de abril de 1998, proferido por el señor Ministro de Gobierno y Justicia, cuya parte Resolutiva expresa:

"NEGAR el recurso de reconsideración promovido por el CONSORCIO TECNASA-COM - C.A. y por tanto se mantiene en todas sus partes el Resuelto 030-R-21 de 17 de febrero de 1998, mediante el cual se adjudica al Consorcio GSI - Sonitel, el concurso DPYC-C-01-96".

- o - o -

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según el demandante, se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1) El numeral 3, del artículo 41 de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, que a la letra establece:

"Artículo 41: Celebración del Concurso

En la celebración de los concursos, se observarán las siguientes reglas:

1. ...

3. Las ofertas serán calificadas en base al cumplimiento del ochenta y cinco por ciento(85%) de los requisitos exigidos".

- o - o -

La supuesta violación de la norma, viene expuesta de la siguiente manera:

"En el caso del concurso de precios DPYC-C-01-96, el Ministerio de Gobierno y Justicia infringió, en concepto de infracción literal, es decir directa, el mandato contenido en la norma, ya que desestimó la propuesta del Consorcio TECNACA-COM,(sic) C.A., a pesar de que dicha propuesta cumplía con más del 85% de los requisitos mínimos exigidos por el pliego de cargos,"... (Cfr. fs. 15)

- o - o -

A nuestro juicio, este cargo de ilegalidad carece de asidero jurídico, ya que se encuentra debidamente acreditado en el expediente, que la Comisión Técnica Evaluadora, designada por el Ministro de Gobierno y Justicia, para calificar las propuestas presentadas por las empresas participantes en el Concurso N°DPYC-C-01-96, luego de la Evaluación realizada de conformidad con los criterios y requisitos exigidos en el Pliego de Cargos, desestimó las propuestas del Consorcio TECNASA, COM, C.A., por no haber cumplido con los requisitos mínimos exigidos. Por ende, mal se puede alegar infracción legal alguna, cuando se ha demostrado que el Consorcio en mención, fue descalificado como concursante idóneo.

Sobre el particular, es importante transcribir el numeral 2, del artículo 41 de la Ley N°56 de 1995, que a la letra establece:

"Artículo 41: Celebración del concurso.

En la celebración de los concursos, se observarán las siguientes reglas:

1. ...

2. Una vez entregados los sobres, en la hora indicada se suspenderá el recibo de sobres y se procederá a la apertura de los que contengan las condiciones técnicas, en el orden en que hayan sido presentados, y pasarán a la consideración de una Comisión Técnica, que dispondrá del término que se le fije, el cual no será mayor de treinta (30) días, para rendir un informe técnico sobre las propuestas. Las comisiones técnicas estarán integradas, en forma paritaria, por servidores públicos y por profesionales particulares idóneos en el objeto del contrato de que se trate."

- o - o -

En el caso subjuíce, el Señor Ministro de Gobierno y Justicia, atendió las consideraciones de la Comisión Evaluadora, nombrada de conformidad con las disposiciones legales vigentes, quien inclusive no calculó el puntaje dentro de la

Evaluación Técnica, por no cumplir el Consorcio demandante con los requisitos mínimos obligatorios, exigidos en el pliego de cargos.

2) El artículo 44 de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 44: Criterios de Evaluación.

Las comisiones y las entidades contratantes deberán aplicar los criterios, requisitos o procedimientos enunciados en la documentación de precalificación, de haberla, y en el pliego de cargos y en las especificaciones. En ningún caso podrán aplicar criterios distintos a los enunciados en la presente disposición".

- o - o -

Según el demandante se infringe la disposición legal citada, por lo siguiente:

"En el caso del Concurso de Precios DPYC-C-01-96, el Ministerio de Gobierno y Justicia, como entidad contratante, infringió la disposición ahora transcrita en concepto de infracción literal, es decir directa, de dicha norma, ya que, contrario a lo que ella ordena, aplicó criterios y requisitos distintos de los enunciados en el pleigo(sic) de cargos, para no calificar al Consorcio TECNASA-COM, C.A. y para desestimar su propuesta". (Cfr. fs. 15 - 16)

- o - o -

3) El artículo 45, de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, que a la letra establece:

"Artículo 45: Adjudicación de la licitación pública, del concurso o de la solicitud de precios.

El jefe de la entidad contratante, o el funcionario en quien se delegue, si considerase que se han cumplido las formalidades establecidas por la Ley, mediante resolución motivada adjudicará, en un plazo perentorio, la licitación pública, el concurso o la solicitud de precios, o lo declarará desierto en los casos señalados en el Artículo 46.

La adjudicación se hará a quien haya propuesto el menor precio, si éste constituye el único parámetro de adjudicación, o al proponente que haya obtenido la mayor ponderación de acuerdo con la metodología de ponderación de propuestas señaladas en el pliego de cargos.

La adjudicación no se considerará perfeccionada hasta que haya obtenido las autorizaciones o aprobaciones requeridas. Sin embargo, las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento fiscal, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contencioso-administrativa que corresponda."

- o - o -

La presunta violación de la norma, viene expuesta así:

"En el caso del concurso de precios DPY-C-06-96, el Ministro de Gobierno y Justicia infringió la disposición legal ahora transcrita, en concepto de infracción literal, es decir directa, de la orden en ella contenida en el sentido de que la adjudicación del concurso se debió hacer a quien mejor hubiese cumplido las exigencias establecidas en esa norma, ofreciendo el mejor precio, con cumplimiento de los demás elementos de

ponderación, caso dentro del cual se encontraba el Consorcio TECNASA-COM, C.A., no obstante la cual, el ente gubernamental contratante no le hizo la adjudicación pertinente, violentando así el precepto legal citado". (Cfr. fs. 16 - 17)

- o - o -

Por estar estrechamente relacionados entre sí, analizaremos en conjunto los artículos aducidos como infringidos por la Firma forense demandante, así como los respectivos conceptos de las supuestas violaciones.

En cuanto a la supuesta violación de los artículos citados, disentimos de los argumentos expuestos por el recurrente, ya que tal y como manifestamos con anterioridad, el Ministerio de Gobierno y Justicia, actuó acorde con lo que establece la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, al atender las conclusiones de la Comisión Evaluadora.

Según se desprende de las constancias procesales recabadas, la Comisión Evaluadora, realizó el análisis de las propuestas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes aplicables, el pliego de cargos homologado por todos los participantes en el Concurso y las modificaciones al pliego, publicadas de conformidad con la ley N°56 de 1995.

Del estudio en mención, se determinó, que el CONSORCIO TECNASA-COM C.A., no había cumplido con aspectos formales, como adjuntar a la propuesta, el documento notarial aceptando someterse a las Leyes panameñas y a la jurisdicción de los Tribunales de la República, tal y como fuera requerido en el pliego de cargos, punto I.11.2.(5), ni tampoco la declaración jurada exigida en el punto I.24.2.

En cuanto a los requisitos mínimos obligatorios, de igual forma se determinó que el Consorcio demandante, no cumplía con lo que especificaba el Pliego de Cargos, en sus acápite IV.5.1.1, IV.5.1.2, IV.5.1.3 y IV.5.1.4., que se refería a los monitores de las estaciones de trabajo para digitalizar los tomos, y las estaciones de trabajo para digitalizar imágenes desde microfichas y microfilm, para digitalizar los documentos de Diario e Inscripción, y para consulta de imágenes y acceso al computador principal del Registro, que debía ser como mínimo de 20 pulgadas y con una resolución no menor de 1,024x768 pixeles, ya que a excepción de los cuatro monitores dedicados al proceso de digitalización en las distintas fases, ofrecían monitores de 14 pulgadas, que no era el indicado, por tener un efecto negativo en la agilidad y calidad de los procesos de digitalización.

Referente a las estaciones de trabajo para digitalizar los tomos y para digitalizar las imágenes en microficha (jackets) y microfilm, debían según el Pliego de Cargos utilizar un promedio de 150Kb de memoria por imagen compactada, tal y como se establecía en los puntos IV.5.1.1 y IV.5.1.2., entre otras cosas, indicando el Consorcio TECNASA-COM, C.A, en su oferta que utilizaría 35KB de compactación para las imágenes de tomos, incumpliendo con otro de los requisitos mínimos exigidos en el pliego.

Está plenamente demostrado, que el Ministerio de Gobierno y Justicia, como entidad contratante, contrario a lo que señala el demandante, aplicó los criterios y requisitos exigidos en el Pliego de Cargos, lo que se corrobora al haberse aprobado la calificación de los consorcios integrados por GSI-SONITEL, GBM-SED, por cumplir precisamente con las exigencias requeridas.

Por otro lado, es importante resaltar, que se adjudicó el Concurso N°DPYC-01-96, al Consorcio GSI-SONITEL, al determinarse que su propuesta era la más conveniente para el Estado, inclusive el Consorcio Gsi-Sonitel, accedió a reajustar su

precio definitivo en la suma de Siete Millones de Balboas (B/.7,000,000.00), tal y como consta a foja 1 y 2 del cuadernillo que contiene la demanda.

Al respecto, el señor Ministro de Gobierno y Justicia, en su Informe Explicativo de Conducta, dirigido al Magistrado Sustanciador, señala lo siguiente:

"El día 29 de julio de 1997 se celebró la segunda convocatoria de apertura de los sobres, que contenían las propuestas técnicas del Concurso DPYC-C-01-96. En este acto de recepción de ofertas se aceptaron, por estar completas la documentación, las propuestas de los siguientes consorcios: Empresa INDRA, SSI, S.A., Consorcio GSI SONITEL, Consorcio TECNASA, COM C.A., y el Consorcio GBM, SED.

Mediante Resuelto 353R-291 de 29 de diciembre de 1997, se aprobó la calificación de los consorcios integrados por GSI SONITEL y GBM, SED, para participar en la apertura de los sobres que contenían el precio del Concurso DPYC-C-01-96 y se desestimó la propuesta del consorcio TECNASA COM, C.A. por no haber cumplido con los requisitos mínimos exigidos para la calificación de conformidad con el pliego de cargos.

A través de Resuelto 039-R-21 fechado 17 de febrero de 1998 se adjudicó al consorcio GSI-SONITEL el concurso DPYC-C-01-96 para la contratación de empresas y/o consorcios para brindar los servicios de diseño, desarrollo, implementación y operación de un sistema de procedimiento de imágenes que posibilite el almacenamiento de éstos en discos ópticos y la consulta computarizada de la información registral de la Dirección del Registro Público.

Que esta adjudicación se dio luego de que la Comisión Evaluadora analizara las propuestas económicas dadas a conocer por los consorcios calificados, GSI SONITEL y GBM-SED, en el acto de apertura de sobres de precios realizado el 7 de enero de 1998". (Cfr. fs. 24 - 25)

- o - o -

Antes de concluir, es importante señalar, que el Consorcio demandante no calificó, precisamente por no haber cumplido con los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos, interponiendo Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, contra el Resuelto N°353 de 29 de diciembre de 1997, expedido por el Ministro de Gobierno y Justicia. Posteriormente al dictarse el Resuelto N°039-R-21, los Consorcios calificados fueron GSI SONITEL y GBM-SED, ADJUDICÁNDOSE a GSI SONITEL, el Concurso N°DPYC-01-96, por lo que únicamente podía hacer uso del recurso de reconsideración el Consorcio GBM-SED, si se consideraba afectado, ya que COMPUTER OUTPUT MICROFILM C. A., y TECNOLOGIA APLICADA S.A., habían sido previamente descalificados para participar en el citado Concurso, habilitándose para acudir ante la Sala, dada la eventualidad de que se les resolvió el recurso de reconsideración presentado contra el Resuelto N°039-R-21 de 17 de febrero de 1998, lo que nos motiva a intervenir en este proceso.

Por lo expuesto, reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que cuando ello sea oportuno, declare infundadas jurídicamente las pretensiones de la parte demandante, ya que no se ha producido infracción legal alguna.

Pruebas.

Aducimos el expediente contentivo del Concurso N°DPYC-C-01-96, para la contratación de empresas, que ofrecieran los servicios de diseño, desarrollo y operación de un sistema de procesamiento de imágenes que posibilitara el almacenamiento en discos ópticos y la consulta computarizada de la información registral de la Dirección General del Registro Público, el cual puede ser solicitado al señor Ministro de Gobierno y Justicia.

Aceptamos las documentales presentadas.

Prueba Pericial.

Para la Prueba pericial solicitada por el demandante, cumpliendo con lo que establece el artículo 954 del Código Judicial vigente, formulamos el siguiente cuestionario:

1. Digan los peritos si el Consorcio TECNASA COM, C.A., cumplió con las especificaciones del pliego de cargos, en sus acápite IV.5.1.1, IV.5.1.2, IV.5.1.3 y IV.5.1.4 referente a la especificación de los monitores solicitados, que se refería a monitores de estaciones de trabajo, para digitalizar los tomos, y las estaciones de trabajo para digitalizar imágenes desde microfichas y microfilm, para digitalizar los documentos de Diario e Inscripción y para consulta de imágenes y acceso al computador principal del Registro.

Aclaren los peritos si los monitores debían ser como mínimo de 20 pulgadas, y con una resolución no menor de 1,024x768 pixeles.

a. Digan los peritos cual es el efecto en la agilidad y calidad de los procesos de digitalización, al utilizar monitores de 14 pulgadas, en vez de veinte pulgadas, que eran los exigidos.

2. Referente a las estaciones de trabajo para digitalizar los tomos y para digitalizar las imágenes en microficha (jackets) y microfilm, que establecía el Pliego de Cargos, que se debía utilizar como promedio de memoria por imagen compactada, según los puntos IV.5.1.1 y IV.5.1.2.

a. Aclaren los peritos si es cierto o no que el promedio solicitado en el Pliego de Cargos, era de 150Kb de memoria de imagen compactada.

b. Digan los peritos si el Consorcio TECNASA COM C.A., ofertó que utilizaría 35 KB de compactación para las imágenes de tomos, y si esta oferta coincidía o no con lo solicitado en el pliego de cargos.

Designamos como peritos de la Procuraduría de la Administración, en caso de ser acogida la prueba pericial, a los señores ERICK GARAY, con cédula de identidad personal N°8-338-600 y DORIS TELLO, cédula N°9-114-2287.

Oportunamente aduciremos el resto de las pruebas que estimemos convenientes.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/4/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.

Secretario General, a. i.