

18 de noviembre de 1999

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Concepto.

La Licenciada Estrella Endara, en representación de C.C.L. Peninsular S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°03772 de 26 de julio de 1999, dictada por la Ministra de Salud y para que se hagan otras declaraciones.

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

De conformidad con lo establecido en el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial vigente, procedemos a emitir concepto en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, que se ha dejado enunciado en el margen superior del presente escrito.

I. En cuanto al petitum.

El demandante, solicita a esa Augusta Corporación de Justicia, que formule las siguientes declaraciones:

1. Que declare nula, por ilegal, la Resolución N°03772 de 26 de julio de 1999, expedida por el Ministerio de Salud, a través de la señora Ministra de Salud.
2. Que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°206 de 18 de agosto de 1999, por medio de la cual se confirma en todas sus partes la Resolución N°03772 de 26 de julio de 1999, notificada el día 18 de agosto de 1999.
3. Que se le reconozca a su mandante la debida ponderación conforme a los criterios establecidos en el pliego de cargos.
4. Que se adjudique a su mandante, la licitación pública internacional limitada a Empresas Españolas N°005.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según el demandante se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1. El artículo 45 de la Ley N°56 de 1995, que a la letra establece:

¿Artículo 45: Principio de Economía.

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 la declarará desierta 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 presunta violación de la norma transcrita, viene expuesta de la siguiente manera:

¿La Ministra de Salud al emitir la Resolución No.03772 de 26 de julio de 1999 sin la debida motivación violó directamente, por omisión, el artículo 45 de la Ley 56 de 1995. La Ministra sólo menciona el trámite seguido de presentar las propuestas a la Comisión Evaluadora y señala la fecha en que se reunió la misma.¿ (Cf. f. 27)

2. El numeral 17 del artículo 3, de la Ley N°56 de 1995, que es del tenor literal 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 derechos y obligaciones entre proponentes y la entidad licitante, en todas las etapas de selección de contratistas y ejecución del contrato y, en consecuencia, incluirá reglas justas, claras y completas que permitan la participación de los interesados en igualdad de condiciones.¿

La presunta violación de la norma viene expuesta así:

¿Al no reconocerse las reglas justas, claras y completas que mencionaba el pliego de cargos no se permitió la participación de los interesados en igualdad de condiciones¿.  
(Cf. f. 29)

3. El numeral 5, del artículo 16 de la Ley N°56 de 1995, que es del tenor literal siguiente:

¿Artículo 16: Principio de transparencia.

...

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.¿

Concepto de la violación.

¿Al expedir la Resolución impugnada sin que se motivara en forma detallada y precisa, se violentó el principio de transparencia consagrado en el numeral 5 del artículo 16 de la Ley 56 de 1995.¿ (Cf. f. 29)

4. El artículo 44 de la Ley N°56 de 1995, que a la letra establece:

¿Artículo 44: Criterios de Evaluación.

Las comisiones y 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.¿

Al referirse a la presunta violación de la norma, el demandante señala lo siguiente:

¿El informe técnico no aplicó los criterios especificados en el pliego de cargo. En varios rubros se le dio una puntuación de cero a nuestra representada, a pesar de que cumplía con los requisitos señalados en el pliego de cargos...¿ (Cf. f. 30)

Por estar estrechamente relacionados entre sí, analizaremos en conjunto, los artículos aducidos como infringidos por el demandante.

A nuestro juicio, estos cargos de ilegalidad, merecen ser desestimados, ya que se encuentra debidamente acreditado en autos, que la señora Ministra de Salud, actuó

conforme a derecho, al adjudicar definitivamente a TECNOVE S. L., el renglón N°1, por el monto de UN MILLON OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL CINCUENTA Y DOS DOLARES CON 00/100 (B/.1,817,052.00) y a la empresa ICUATOR, el renglón N°2, por la suma de UN MILLON CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTICINCO DOLARES CON 00/100 (B/1,169,725.00), de la Licitación Pública Internacional limitada a Empresas Españolas N°005, para el suministro y entrega en el sitio de Ambulancias Terrestres y Marítimas imputable a la partida presupuestaria N°0.12.1.4.384.01.17.314., declarando desierto, en ese mismo acto, el renglón N°3.

Consta en el expediente, que la señora Ministra de Salud, procedió a efectuar las adjudicaciones, luego de recibir el Informe de la Comisión Técnica Evaluadora, instalada de conformidad con lo que prevé, el artículo 42 de la Ley N°56 de 1995, la cual se encargó de revisar las propuestas presentadas en el acto público N°005 de 27 de enero de 1999, así como el cumplimiento del pliego de cargos.

Sobre el particular, la Señora Ministra de Salud, en su Informe de Conducta rendido al Magistrado Sustanciador destaca lo siguiente:

¿Esta comisión, conformada por peritos técnicos en materia de urgencias médicas, rinde su informe, sustentándose en una tabla de ponderación de puntos por items, los cuales dan como resultado lo siguiente:

Para Renglón N°1: ICASUR 90.43 puntos, TECNOVE S-L 85.94 puntos, ICUATRO 85.37 puntos EKINSA 84.76 puntos y C.C.L. PENINSULAR 81.67 puntos.

Para Renglón N°2: ICASUR 90.75 puntos, TECNOVE, S.L., 85.62 puntos, ICUATRO 87.87 puntos, EKINSA 85.03 puntos y C.C.L. PENINSULAR 83.5 puntos.

Como se puede reflejar los puntajes técnicos del primer renglón colocan a las empresas en el siguiente orden ICASUR, TECNOVE S.L., ICUATRO, EKINSA Y C.C.L. PENINSULAR. En el renglón N°2 el orden del segundo y tercer lugar varía de ICUATRO A TECNOVE S.L.

Si la decisión de adjudicación se apegara estrictamente (sic) a la evaluación técnica, entonces tendríamos que adjudicar ambos renglones a ICASUR S.A., pero la ADDENDA N°1 al pliego de cargos y especificaciones manifiesta lo siguiente:

27.4 ...

7. Certificación del Registro Público ...¿

En consecuencia, este requisito formal debió cumplirse en los documentos de propuesta de los oferentes. Sin embargo, en los documentos de licitación presentados por la Empresa ICASUR S.A., ésta no cumplió con este requisito exigido en el pliego de cargos, por lo que su propuesta quedó incompleta.

Al invalidarse la propuesta de ICASUR, S.A., el despacho de la Ministra convoca un Consejo Ministerial y mediante Acta de 7 de junio de 1999, todos sus miembros de común acuerdo deciden recomendar a la Ministra adjudicar el Renglón N°1 a TECNOVE y el Renglón N°2 a ICUATRO respectivamente. Esta acta la suscriben: Ministra y Viceministro de Salud, Director Nacional de Administración y Finanzas, Director de Infraestructura Sanitaria, Director General de Salud y Director de Auditoría Interna.¿ (Cf. f. 41 - 43)

Se ha acreditado, que la tesis de la demandante carece de asidero jurídico y que no se infringen ninguna de las disposiciones legales contenidas en la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, por la cual se regula la Contratación Pública, al atender la señora Ministra de Salud, las recomendaciones formuladas por la Comisión de Evaluación Técnica y Económica, quienes consideraron los parámetros exigidos en el Pliego de Cargos.

Las constancias procesales acopiadas, evidencian, que se actuó con estricto apego a la Ley N°56 de 1995, dando cumplimiento a los artículos aducidos como infringidos.

En efecto, la entidad contratante adjudicó la Licitación Pública Internacional limitada a Empresas Españolas, N°005, relativa al suministro, transporte y entrega en el sitio de Ambulancias Terrestres y Marítimas, a las empresas TECNOVE S.L., e ICUATRO, al considerar que habían cumplido con las formalidades establecidas en la ley, tal y como lo contempla el artículo 45 de la Ley de Contratación Pública y por atender los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Por consiguiente, tampoco prosperan los cargos de ilegalidad endilgados contra el artículo 44, el numeral 17, del artículo 3, ni el numeral 5 del artículo 16 de la Ley N°56 de 1995.

Es importante señalar, que quienes no resultaron favorecidos con la adjudicación, no significa que ofertaron malos productos, sino que la ponderación se hizo de conformidad con los items existentes, dentro de los parámetros exigidos en el pliego de cargos, lógicamente buscando la oferta más conveniente al Ministerio.

Sobre este tópico, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció, mediante Sentencia fechada 24 de diciembre de 1992, en los siguientes términos:

¿Consideramos que esta norma no ha sido conculcada, en virtud de que quien debe tomar la decisión, si se adjudica o no una licitación, su determinación depende de ciertas consideraciones como lo son el cumplimiento de las formalidades establecidas por ley, mayor beneficio para el Estado, conveniencia económica y capacidad técnica, administrativa y financiera de los proponentes.

En este sentido, la licitación se adjudicaría al que presente dichas características y que además tenga en el servicio calidad y el mejor precio.

Las Resoluciones emitidas por la Junta Directiva de la Dirección de Metropolitana (sic) de Aseo, debidamente motivadas explican diáfananamente las razones por lo que no se le adjudicó la licitación a la empresa EQUIPOS LIVIANOS S.A.,¿

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que denieguen las peticiones impetradas por la parte demandante, toda vez que no le asiste la razón en sus pretensiones, tal como, lo hemos demostrado en el transcurso del presente escrito.

Pruebas: Aceptamos las presentadas.

Aducimos el expediente administrativo, que puede ser solicitado al señor Ministro de Salud.

Derecho: Negamos el invocado.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Linette Landau  
Procuradora de la Administración  
(Suplente)

LL/4/mcs.

Licda. Martha García H.  
Secretaria General, a. i.