



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de septiembre de 2006

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Concepto

La licenciada Rossana Kwai Ben, en representación de **Servi-Lab, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución DNC-1011-2002-D.G. de 9 de septiembre de 2002 emitida por el **Director General de la Caja de Seguro Social**, 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.

Acudo ante ese Tribunal conforme lo dispone el numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Antecedentes

La Dirección General de la Caja de Seguro Social, previo a la celebración de la licitación pública 990380, convocó a los interesados para que participaran el 11 de septiembre de 2001 en el acto de precalificación de proponente de dicho acto de selección de contratistas y sus reuniones, previa y de homologación, los días 14 y 24 de agosto de 2001, respectivamente. El aviso correspondiente fue publicado en los periódicos La Estrella de Panamá y El Siglo, del 7 al 9 de agosto de 2001. (Cfr. foja 87 expediente judicial).

De conformidad con la petición hecha por los proponentes en la reunión previa del 14 de agosto de 2001 las empresas que participarían en el acto de selección de contratista, se decidió posponer dicha reunión hasta nuevo aviso; no obstante en esa fecha las empresas hicieron entrega de sus observaciones, sugerencias y consultas al instructivo de precalificación. Formalmente los actos de reunión previa, de homologación y precalificación fueron pospuestos hasta nuevo aviso, mediante publicación aparecida en los periódicos La Estrella de Panamá y El Siglo, el 17, 18 y 19 de agosto de 2001. (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

En virtud que las recomendaciones planteadas por las oferentes beneficiaban a la Caja de Seguro Social, ésta decidió modificar el instructivo de precalificación mediante la adenda 1, que fue publicada en los citados medios del 26 al 28 de septiembre de 2001; anunciándose además que las reuniones previas y de homologación serían el 8 y 15 de octubre de 2001 y el 30 de octubre el acto de precalificación. (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Sin embargo, antes de la celebración de la reunión previa las empresas proveedoras presentaron nuevamente observaciones al mencionado instructivo de precalificación, por lo que la entidad demandada decidió modificarlo mediante la adenda 2 que también fue publicada en los mismos periódicos los días 15, 16 y 17 de noviembre de 2001. En esta oportunidad se fijó el 26 de noviembre de 2001 como nueva fecha para llevar a efecto la reunión previa; el 6 de diciembre de 2001 para la reunión de homologación y el 21 de

diciembre para el acto de precalificación. (Cfr. fojas 88 y 89 del expediente judicial).

El informe de conducta rendido por el Director General de la Caja de Seguro Social al Magistrado Sustanciador, expresa así mismo que el mencionado instructivo de precalificación fue objeto de nuevas modificaciones a través de las adendas 3 y 4; estableciéndose en esta última que la institución no aceptaría cambio alguno después que los participantes firmaran el acta de homologación, la que según se observa fue debidamente aceptada y firmada por el representante autorizado de la empresa demandante, Servi-Lab, S.A. (Cfr. foja 89 del expediente judicial).

El 17 de enero de 2002 se celebró el acto de precalificación de proponentes, cuyas propuestas fueron evaluadas por la comisión técnica. Ésta presentó su informe el 26 de enero de 2002, el cual fue objetado por las empresas Servi-Lab, S.A., Quimifar, S.A., Rochem Biocare, S.A., y Corporación Panameña de Franquicias, S.A., a pesar que la entidad demandada había comunicado con anticipación que luego de la homologación del pliego de cargos no aceptaría ningún tipo de objeción en su contra. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Consta a foja 1 del expediente judicial que la actora sustentó sus objeciones al informe de la comisión evaluadora en el hecho que la prueba de micro proteínas no fue solicitada en el pliego de cargos, argumentando además que la denominación comercial de este reactivo se relaciona con el término proteína micro (QUIM 28). Al sustentar sus

objeciones, la parte demandante igualmente adujo que la descripción de dicho término en el pliego de cargos no fue suficientemente amplia lo que podía ser motivo de confusión al momento de su interpretación y que, en efecto, esa fue la causa de haber ofertado la prueba de micro albúmina.

También consta en fojas 1 a 7 del expediente judicial que mediante la resolución DNC-1011-2002 D.G. de fecha 9 de septiembre de 2002, el Director General de la Caja de Seguro Social decidió no precalificar a Servi-Lab, S.A., y otras empresas como proponentes para participar en la licitación pública 990380-08-12, para la fijación de precio unitario en el suministro de pruebas de laboratorio clínico (química e inmunología) para las clínicas y hospitales de la provincia de Panamá.

Por lo anterior, la recurrente actuando a través de apoderada judicial, interpuso demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción ante ese tribunal, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la resolución DNC-1.011-2002-D.G., expedida por el Director General de la Caja de Seguro Social y sus actos confirmatorios.

II. Las disposiciones legales que se aducen infringidas, los conceptos de infracción.

La parte demandante considera infringido, por indebida aplicación, el artículo 8 de la Ley 56 de 1995 que estipula que el propósito de la celebración y ejecución de los contratos es obtener la colaboración de los particulares, la debida eficacia de las funciones administrativas y la

efectividad de los derechos e intereses de los contratistas que colaboran en la obtención de ese fin.

También señala como infringido de manera directa, por omisión, el numeral 1 del artículo 9 y el artículo 10 de la Ley 56 de 1995, los que establecen, que para el cumplimiento de los fines de la contratación pública, las entidades estatales contratantes tienen la obligación de obtener el mayor beneficio para el Estado o los intereses públicos, cumpliendo con las disposiciones de esa ley, su reglamento y el pliego de cargos.

Por otra parte, la apoderada judicial de la actora considera que el acto acusado de ilegal infringe de manera directa, por omisión, el artículo 15 de la Ley 56 de 1995 que guarda relación con los principios de transparencia, economía y responsabilidad que deben regir en las actuaciones contractuales de las entidades públicas.

La parte demandante así mismo estima infringido de manera directa, por omisión, el artículo 21 de la Ley 56 de 1995 que guarda relación con el deber que tiene la entidad contratante de seleccionar al contratista, en forma objetiva y justa a fin de escoger la propuesta que más beneficie a la entidad licitante, con base a lo establecido en el pliego de cargos.

Finalmente, la apoderada judicial de la demandante también aduce como infringidos de manera directa, por omisión, los numerales 3 y 6 del artículo 24 de la Ley 56 de 1995, que estipulan que el pliego de cargos debe contener las condiciones y calidad de los bienes, obras o servicios

necesarios para la ejecución del objeto del contrato y las condiciones generales, especificaciones técnicas y condiciones especiales.

Los conceptos de violación de estas normas, supuestamente infringidas, han sido sustentados por la apoderada judicial de la actora en su libelo, visible en fojas 62 a 66 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración

Las constancias procesales aportadas con la demanda por la apoderada judicial de Servi-Lab, S.A., demuestran que sus argumentos carecen de sustento jurídico, toda vez que la Caja de Seguro Social solicitó en el pliego de cargos el producto denominado Proteína Micro (Quim 28) y no Micro Proteína, que fue lo ofertado por la recurrente.

Por otra parte, este Despacho debe destacar que la demandante no hizo reparo alguno sobre la interpretación de esta denominación científica durante las reuniones previas al acto de precalificación, por lo que considera improcedente que la actora haya efectuado observaciones posteriores a la homologación del pliego de cargos, ya que aceptó su contenido íntegro cuando firmó el acta de homologación correspondiente a la licitación pública 990380-08-12.

También es válido recordar, que según lo dispone el artículo 37 de la Ley de Contratación Pública, el efecto jurídico de la homologación del pliego de cargos por parte de los proponentes, hecho ocurrido el 11 de enero de 2002, es la aceptación absoluta y sin reserva de su contenido, de tal suerte que jurídicamente no resulta procedente realizar

reclamos posteriores, conforme pretende a través de este proceso Servi-Lab, S.A.

De igual manera se observa que la actora ofertó el producto micro albúmina, que no fue lo solicitado por la Caja de Seguro Social en el instructivo de precalificación, toda vez que a foja 5 vuelta del expediente judicial consta que el pliego de cargos y especificaciones técnicas lo que requirió fue el reactivo denominado Química 28 Proteína Micro o Proteína Micro (Quim 28).

Lo anterior evidencia que la entidad demandada estaba obligada por ley a descalificar a la actora, por haber incumplido lo estipulado en el numeral 1 del artículo 41 de la Ley 56 de 1995; toda vez que esa institución sólo podía escoger las ofertas que reunieran el 85% de los requisitos exigidos en el pliego de cargos, tal como lo establece el numeral 3 de esa disposición legal.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se pronunció en la Sentencia de 9 de noviembre de 2000, de la siguiente manera:

“Al analizar las violaciones alegadas y los argumentos que la sustentan, la Sala concluye que la razón no le asiste a quien representa a la parte actora. Contrario a lo expuesto en la demanda, la Sala advierte que si bien es cierto que en el informe presentado por la Comisión Técnica Evaluadora se señaló a la empresa ULTRAMAR COMMERCE CORPORATION, como la empresa con la oferta de precio más baja, no es menos cierto que también se indicó que la muestra de mochila presentada no llenaba las condiciones exigidas por el Ministerio de Educación conforme al Pliego de Cargos y Especificaciones. Ello a juicio de la Sala, es criterio

suficiente para no proceder a la selección de las propuestas presentadas.”

En otro orden de ideas, este Despacho considera que la entidad demandada cumplió con los presupuestos procesales que garantizaban a la actora su defensa, ya que aunque no era procedente objetar el pliego de cargos después de su homologación, decidió consultar ese problema de interpretación al Director Nacional de Laboratorios, lo que efectivamente hizo mediante la nota DNLC/382-02 de fecha 14 de noviembre de 2002. Al responder la consulta, dicho funcionario manifestó que el pliego de cargos solicitaba proteína Micro, que sirve para el análisis de proteínas en orina y líquido cefalorraquídeo y, que el reactivo micro albúmina, ofrecido por Servi-Lab, S.A., se utiliza para realizar pruebas en orina exclusivamente. (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Lo expuesto demuestra que la entidad demandada al no precalificar a Servi-Lab, S.A., veló por obtener el mejor beneficio para esa institución de seguridad social y cumplió con los principios que rigen en la contratación pública, prueba de esto es que durante todo el acto de selección de contratista cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido en la Ley 56 de 1995; en consecuencia, a juicio de esta Procuraduría, las alegaciones de la apoderada judicial de la demandante son netamente improcedentes, porque ha puesto en conocimiento de ese Tribunal un hecho que debió ser debatido en la etapa previa a la homologación del pliego de cargos.

Por las consideraciones anteriores, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los señores Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución DNC-1,011-2002-D.G. de 9 de septiembre de 2002, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social.

IV. Pruebas: Aceptamos los documentos originales y copias debidamente autenticadas, conforme al artículo 833 del Código Judicial.

Aducimos el expediente administrativo referente a este caso, el cual deberá ser solicitado por el tribunal a la Caja de Seguro Social.

V. Derecho: Se niega el invocado por la demandante.

Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/11/mcs