

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1108

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 8 de octubre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Concepto

El licenciado Alejandro Pérez S., en representación de **Fara Internacional, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 021-2007 del 13 de marzo de 2007, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**, el acto confirmatorio y, que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existen entre la proponente, Fara Internacional, S.A., y Guillermo Rafael Morales Castillo (adjudicatario de la solicitud de precios 05-2006).

I. Antecedentes.

De las constancias procesales se desprende que el 27 de noviembre de 2006, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas celebró la solicitud de precios 05-2006, Primera Convocatoria, para la venta del lote 2050-A, ubicado en Llanos de Curundu,

corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, que mediante la resolución 021-2007 del 13 de marzo de 2007, que se acusa de ilegal, le fue adjudicada a Guillermo Morales Castillo, por la suma de B/.84,000.25. (Cfr. fojas 1 a 3 del expediente judicial).

También está acreditado en autos, que el acápite 6 del literal A, denominado "documentos que deben acompañarse con la propuesta", el cual forma parte de las condiciones generales del pliego de cargos de la mencionada solicitud de precios, establecía que el comprador debía acompañar su oferta con el certificado de paz y salvo expedido por la Caja de Seguro Social, según lo exige el artículo 99 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005. (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Consta igualmente, que la propuesta presentada por Guillermo Morales Castillo, a pesar de haber ofrecido el precio más alto y no estar acompañada del referido certificado de paz y salvo, fue favorecida con la adjudicación hecha por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas mediante la resolución 021-2007 del 13 de marzo de 2007, ahora acusada de ilegal. (Cfr. fojas 11 y 43 del expediente judicial).

Por otra parte, se advierte que dicha resolución de adjudicación fue notificada el 27 de marzo de 2007 al apoderado legal de Fara Internacional, S.A., quien en tiempo oportuno promovió recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por la entidad licitante el 6 de agosto de 2007, al expedir la resolución 086, que confirmó la decisión adoptada;

razón por la que, esta empresa ha acudido ante ese Tribunal para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que nos ocupa. (Cfr. fojas 4 a 15 del expediente judicial).

II. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.

El apoderado judicial de la parte demandante sustenta su petición para la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución 021-2007 de 13 de marzo de 2007, en la supuesta infracción del artículo 99 de la ley 51 de 2005; los artículos 18 (numeral 4), 30, 44 y 60 de la ley 56 de 1995, subrogada por la ley 22 de 2006; así como, del artículo 36 de la ley 38 de 2000, de acuerdo con los conceptos que pueden ser confrontados en las fojas 33 a 37 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración

A. Según puede observar este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución 021-2007 de 13 de marzo de 2007, mediante el cual la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas adjudicó a favor de Guillermo Rafael Morales Castillo, por la suma de B/.84,000.25, la solicitud de precios 05-2006, Primera Convocatoria, para la venta del lote 2050-A, ubicado en Llanos de Curundu, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá. (Cfr. fojas 1 a 3 del expediente judicial).

Al sustentar su acción contencioso administrativa, la demandante aduce que la resolución acusada infringe lo establecido en el artículo 99 de la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, que obliga a todos los proponentes y contratistas a presentar en los actos públicos un certificado de paz y salvo expedido por esa entidad de seguridad social. (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

También alega, que dicho acto administrativo infringe lo que establecen los artículos 18 (numeral 4), 30, 44 y 60 de la ley 56 de 1995, subrogada por la ley 22 de 2006 que, de manera respectiva, regulan lo referente al principio de legalidad que debe regir en todas las actuaciones de la administración pública; la obligación que tienen los proponentes de aceptar lo establecido en el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones; el deber que tienen las entidades en el sentido de aplicar los criterios, requisitos y procedimientos establecidos en el pliego de condiciones; y que, entre otras, incurren en nulidad absoluta aquellos actos públicos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delito. (Cfr. fojas 33 a 37 del expediente judicial).

La recurrente fundamenta los cargos de infracción, aduciendo que la omisión del proponente Guillermo Morales Castillo en cuanto a la presentación de su certificado de paz y salvo de la Caja de Seguro Social, debió dar lugar a que éste quedara legalmente impedido para participar en el acto público 05-2006, ya que no cumplía con un requisito que claramente exigía el numeral 6 del literal A del pliego de

cargos. Por tal razón, la adjudicación hecha a favor de este proponente infringe el principio de legalidad que debe imperar en todas las actuaciones de las entidades públicas. (Cfr. fojas 33 a 36 del expediente judicial).

Así mismo alega, que la institución debió declarar la nulidad absoluta de dicho acto público, ya que para su adjudicación se utilizó un procedimiento distinto al establecido en la ley de Contrataciones Públicas. (Cfr. fojas 36 y 37 del expediente judicial).

Este Despacho disiente de los argumentos planteados por el apoderado judicial de la demandante, toda vez que, si bien el acápite 6 del literal A de las condiciones generales del documento que sirvió de base para la celebración de la solicitud de precios 05-2006, estableció como requisito que todos los oferentes debían presentar junto con sus propuestas un certificado de paz y salvo expedido por la Caja de Seguro Social, en el que se debía acreditar que no era una persona morosa en el pago de cuotas obrero patronales, conforme lo dispone el artículo 99 de la ley 51 de 2005, no puede obviarse el hecho que el numeral 6 del artículo 40 de la ley 56 de 1995, vigente a la fecha en que se llevó a efecto dicho acto público, establecía en forma clara que en el acto de apertura de sobres, el funcionario que presidiera el acto público únicamente podría rechazar de plano, las ofertas que carecieran de la fianza de propuesta en la forma que fue señalada en el pliego de cargos, por lo que, en ningún caso estas podrían ser rechazadas por una causa distinta.

De la situación jurídica antes expuesta, puede establecerse sin mayor esfuerzo, que la Ley de Contrataciones Públicas vigente para la fecha en que se efectuó la solicitud de precios 05-2006, Primera Convocatoria, no permitía que al momento de la apertura de sobres del acto convocado el funcionario que la presidía pudiera rechazar de plano las ofertas, excepto cuando las mismas no fueran acompañadas de la fianza de propuesta.

Tal situación no se observa en el caso de la oferta hecha por Guillermo Morales Castillo, quien presentó la fianza de propuesta correspondiente y, además, ofreció el mayor precio por el bien subastado, lo cual era el parámetro básico para la elección, razón por la que la entidad demandada no podía hacer otra cosa que aplicar lo que dispone el numeral 9 del artículo 40 de la ley 56 de 1995, es decir, ejercer su facultad saneadora del procedimiento, dejando consignado en el informe que éste no había aportado el certificado de paz y salvo de la Caja de Seguro Social, mismo que según consta en autos fue entregado el 15 de diciembre de 2006, cumpliéndose de esta forma con lo exigido en el pliego de cargos.

Sobre la base de este planteamiento se estima, que al adjudicar a Morales Castillo el lote de terreno 2050-A, ubicado en la comunidad de Llanos de Curundu, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas cumplió con lo establecido en la ley 56 de 1995, vigente al 27 de noviembre de 2006, lo cual

demuestra que su actuar estuvo en todo momento ajustado al principio de estricta legalidad.

En otro orden de ideas, las alegaciones de la actora en torno al argumento de que la institución debió declarar la nulidad absoluta de este acto público por haber señalado en la resolución acusada que Fara Internacional S.A., no había presentado con la oferta el certificado de paz y salvo de la Caja de Seguro Social, resultan infundadas; toda vez que, si bien es cierto que al emitir el acto que se acusa de ilegal la entidad licitante hizo esta aseveración, no lo es menos que tal situación no se encuentra enmarcada como una de las causales de nulidad absoluta de los actos, establecidas en el artículo 60 de la ley de 56 de 1995, subrogada por la ley 22 de 2006, por lo que mal podía la entidad licitante declarar nulo este acto.

Todos estos razonamientos conducen a concluir que los cargos de infracción al artículo 99 de la ley 51 de 2005, así como los artículos 18 (numeral 4), 30, 44 y 60 de la ley 56 de 1995, aducidos por la actora, carecen de sustento jurídico.

B. En cuanto a la supuesta infracción del artículo 36 de la ley 38 de 2000, este Despacho considera que no le asiste la razón a la demandante, ya que aunque es una norma de carácter general y; por ende, aplicable a cualquier acto administrativo, no tiene pertinencia directa en las contrataciones públicas. Dicha norma, según se desprende de su texto, regula el principio de legalidad que impera en los actos administrativos, aspecto que en materia de contratación

pública estaba desarrollado en el numeral 4 del artículo 18 de la ley 56 de 1995, subrogada por la ley 22 de 2006, cuyo texto es de carácter especial.

Pese a que el artículo 37 de la ley 38 de 2000 dispone que si en las leyes especiales se presentan lagunas, debe aplicarse lo establecido en esta Ley, en el caso que ocupa nuestra atención, tal situación no se ha producido, ya que el capítulo III de la ley 56 de 1995, sobre Contratación Pública, vigente al 27 de noviembre de 2006, fecha en que se celebró la solicitud de precios 05-2006, consagraba expresamente los principios que deben regir en estos actos públicos, entre ellos el de legalidad de los actos, de ahí que al no existir vacío legal alguno en relación con esta materia no es pertinente aplicar el artículo 36 de la ley 38 de 2000, que se aduce infringido.

En virtud de las consideraciones expresadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 021-2007 de 13 de marzo de 2007, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas y, en consecuencia, se desestimen las demás peticiones de la demandante.

IV. Pruebas:

Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la

institución demandada.

V. Derecho:

Negamos el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 617-07