



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014)

VISTOS:

El licenciado Edwin René Muñoz, quien actúa en nombre y representación de la empresa **ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A.**, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° 7 de 6 de febrero de 2007, emitida por el Ministerio de la Presidencia, mediante la cual se adjudica definitivamente a la empresa SONITEL, S.A., la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, para el suministro, instalación y puesta en marcha de una red de voz, datos y video sobre IP, para el Ministerio de la Presidencia.

Este acto fue confirmado mediante la Resolución N° 18 de 29 de marzo de 2007, expedida por el Ministro de la Presidencia, visible de fojas 4 a 6 del expediente, y en virtud de la cual se agota la vía gubernativa.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 7 de 6 de febrero de 2007, expedida por el Ministerio de la Presidencia, y que producto de esa declaratoria de ilegalidad, se le adjudique a la empresa **ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A.**,

la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, para el suministro, instalación y puesta en marcha de una red de voz, datos y video sobre IP, para el Ministerio de la Presidencia.

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 21, 40, 42 y 44 de la Ley N° 56 de 1995.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 21 de la Ley N° 56 de 1995, que establece que en el procedimiento de selección de contratista, se seleccionará al contratista en forma justa y objetiva. En ese sentido, considera que la resolución impugnada fue dictada en contravención a lo establecido en el pliego de cargos, toda vez que la propuesta presentada por SONITEL, S.A. no representaba los mejores beneficios para el Estado, distinto al caso de la propuesta de la empresa ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A., cuya oferta representaba un ahorro para la Administración y cumplía todos los requisitos exigidos.

En segundo lugar, se aduce violado el numeral 10 del artículo 40 de la Ley N° 56 de 1995, que se refiere a las reglas que deben seguirse en la celebración de los procedimientos de selección de contratista.

La parte demandante señala que en el caso objeto de estudio, las empresas SONITEL, S.A. y SONSET, S.A., pertenecen a un mismo grupo económico, pues comparten una misma estructura legal, económica y financiera, razón por la cual sus ofertas debía ser consideradas como alternas, y debían ser rechazadas de acuerdo a la legislación de contratación pública.

En tercer lugar, se estima infringido el artículo 42 de la Ley N° 56 de 1995, que establece el sistema de análisis de las propuestas presentadas en un acto público.

Como sustento de la supuesta violación, se señala que la Comisión Evaluadora no consideró los criterios esbozados en el pliego de cargos, al momento de evaluar las propuestas presentadas dentro de la Licitación Pública

251

N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, lo que impidió que efectivamente se le adjudicase el acto público a la empresa ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A.

Finalmente, en lo que se refiere a la violación del artículo 44 de la Ley N° 56 de 1995, la demandante considera que en la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, la Comisión Evaluadora no aplicó los criterios fijados en el pliego de cargos y en las especificaciones, al momento de valorar las propuestas presentadas.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministro de la Presidencia, para que rindiera un informe explicativo de su actuación. El funcionario en mención, aportó su informe a través de la Nota 350-07-AL de 18 de julio de 2007, visible de fojas 196 a 197 del expediente, el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Conforme se desprende del expediente contentivo del acto de Licitación Pública 2006-0-03-08-LP-000070, la actuación se enmarcó en los presupuestos jurídicos previstos en la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, (Ley de Contrataciones Públicas), motivo por el cual cumplida la fase de la evaluación de las propuestas presentadas y dentro del término de ley, este despacho adjudicó la Licitación Pública a la empresa SONITEL, S.A., en atención a que la oferta consultaba los mejores intereses del Estado y obtuvo la mayor ponderación de la Comisión Evaluadora designada, dando origen al contrato 12 de 12 de julio de 2007, que cuenta con las autorización de ley y refrendado por la Contraloría General de la República.

La parte actora pretende que esa máxima corporación de justicia declare la nulidad de la Resolución 7 de 6 de febrero de 2007, sobre la base de supuestos errores aritméticos cometidos por la Comisión Evaluadora, al momento de ponderar la (sic) ofertas admitidas. No obstante, dentro del procedimiento previsto por la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, la empresa ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A., tuvo la oportunidad de pronunciarse con respecto a las supuestas deficiencias, pero no lo hizo”.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1212 de 25 de noviembre de 2009, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare sustracción de materia en el caso bajo examen, toda vez que en el expediente contentivo de la Licitación Pública N° 2006-0-03-

0-08-LP-000070, consta el acta de aceptación final del Contrato N° 12 de 12 de julio de 2007, suscrito entre la empresa SONITEL, S.A. y el Ministerio de la Presidencia, recibiendo a conformidad la entidad contratante, el bien objeto de la contratación.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por el licenciado Edwin René Muñoz, en representación de la empresa ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A., con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica que comparece en defensa de un interés particular, en contra de la Resolución N° 7 de 6 de febrero de 2007, emitida por el Ministerio de la Presidencia, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, el Ministerio de la Presidencia es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

253

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N° 7 de 6 de febrero de 2007, emitida por el Ministerio de la Presidencia, en virtud de la cual se adjudica definitivamente a la empresa SONITEL, S.A., la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, para el suministro, instalación y puesta en marcha de una red de voz, datos y video sobre IP, para el Ministerio de la Presidencia, por un monto de Cuatrocientos Cuarenta y Ocho Mil Cuatrocientos Setenta y Siete Balboas con 26/100 (B/.448,477.26).

La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados por la parte actora, observa que los mismos no prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

En el presente caso, un estudio del expediente administrativo, de las constancias procesales y de la resolución impugnada, demuestra a esta Sala que el funcionario demandado atendió la normativa contenida en la Ley N° 56 de 1995, en beneficio de los intereses del Estado o entidad contratante, en este caso, del Ministerio de la Presidencia.

En el expediente administrativo remitido a esta Sala, consta toda la documentación relativa a la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, "para el suministro, instalación y puesta en marcha de una red de voz, datos y video sobre IP, para el Ministerio de la Presidencia", confeccionado por el Departamento de Proveeduría y Compras, del Ministerio de la Presidencia. Este pliego de cargos establece los requisitos económicos, administrativos y técnicos para la participación de los proponentes.

De acuerdo a las condiciones generales establecidas en el pliego de cargos de la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-00007, para la evaluación de las propuestas se designaría una Comisión Técnica, que debía atender a la metodología de ponderación de propuestas establecida en el pliego, siendo éste el parámetro para la adjudicación.

En la fecha de celebración del acto público se recibieron distintas propuestas, entre las que se encuentran las de las sociedades MULTITEK PACÍFICO, S.A., POWERLINK CORP., S.A., SONITEL, S.A., ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A., COMTEL, S.A., SONSET, S.A., GBM DE PANAMÁ, S.A., E-BUSINESS DISTRIBUTION, S.A., TELECOM INTERNACIONAL, S.A., siendo descalificadas las ofertas de las empresas MULTITEK PACÍFICO, S.A., POWERLINK CORP., S.A., COMTEL, S.A., GBM DE PANAMÁ, S.A., E-BUSINESS DISTRIBUTION, S.A. y TELECOM INTERNACIONAL, S.A., por no cumplir con los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Al analizar las propuestas presentadas por las sociedades SONITEL, S.A., ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A. y SONSET, S.A., la Comisión Técnica designada presentó su informe otorgándoles la siguiente ponderación en orden descendente: SONITEL, S.A. (86.61), SONSET, S.A. (86.00), y ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A. (81.27).

Una vez realizada la evaluación de las propuestas, la Comisión Técnica remitió su informe al funcionario designado por la entidad contratante para efectuar la adjudicación de la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-00007, el cual, luego de un análisis detallado del expediente contentivo de la Licitación Pública en referencia, resolvió adjudicar la misma a la empresa SONITEL, S.A.

Ahora bien, indica la parte actora que su empresa ofreció la oferta más ventajosa para los intereses de la Administración, señalamiento que no concuerda con lo reflejado en el informe de la Comisión Técnica que le asignó a ELECTRÓNICA COMERCIAL, S.A. un puntaje de 81.27, que resulta inferior al puntaje de 86.61, otorgado a la empresa SONITEL, S.A., situación que fue valorada por la entidad licitante, al momento de adjudicar el acto público.

En este punto, resulta relevante señalar que el acto de adjudicación se encuentra predeterminado por criterios establecidos de valoración de las ofertas, contenidos en los pliegos de cargos, y que en el caso que nos ocupa, se

225

determinó que la oferta más ventajosa para los intereses del Estado era la presentada por SONITEL, S.A.

En virtud de lo anterior, considera el Tribunal que la Administración procedió dentro de los cauces legales previstos para los casos de procedimiento de selección de contratista, ha motivado o explicado las razones de su proceder, valorando el examen de la Comisión Técnica, dentro del acto público convocado para el suministro, instalación y puesta en marcha de una red de voz, datos y video sobre IP, para el Ministerio de la Presidencia, razones por las cuales adolecen de apoyo jurídico las supuestas infracciones a los artículos 21, 42 y 44 de la Ley N° 56 de 1995.

Por otra parte, con relación a la supuesta violación del numeral 10 del artículo 40 de la Ley N° 56 de 1995, que se refiere a la obligación de la entidad licitante de rechazar las propuestas condicionadas, alternativas o indeterminadas, la Sala considera que dicha disposición legal ciertamente impone a la entidad licitante la obligación de rechazar ofertas en un procedimiento de selección de contratista, cuando una de las propuestas presentadas incluya variantes respecto de lo solicitado por la entidad contratante, es decir, sea alternativa. Caso distinto es que las ofertas presentadas pertenezcan a un mismo grupo económico de empresas, situación en que puede operar la figura de la declaratoria de deserción, a que se refiere el artículo 46 de la Ley N° 56 de 1995.

En ese sentido, debe entenderse que si todas las propuestas presentadas en el acto público pertenecen a sociedades vinculadas, la declaratoria de deserción se encuentra debidamente legitimada, pues no se ha garantizado la libre competencia (uno de los fines del régimen de contratación pública). Por el contrario, en caso de que haya ofertas que pertenezcan al mismo grupo económico pero también existan propuestas que no estén vinculadas, puede decirse que hay libre competencia entre oferentes, lo cual permite acoger la

oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego de cargos.

No obstante lo anterior, resulta conveniente señalar que la facultad de declarar desierto un acto público no puede ser absoluta, y por tanto debe estar legitimada con una motivación que establezca las razones que la determinen, para los casos en que la entidad licitante considere conveniente aplicarla.

En virtud de lo anterior, como se observa en el expediente administrativo, dentro del acto público de la Licitación Pública N° 2006-0-03-0-08-LP-000070, para el suministro, instalación y puesta en marcha de una red de voz, datos y video sobre IP para el Ministerio de la Presidencia, se recibieron nueve (9) propuestas, razón por la cual se entiende garantizada la libre competencia entre los oferentes.

Por las consideraciones anteriores, considera el Tribunal que la demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N° 7 de 6 de febrero de 2007, emitida por el Ministerio de la Presidencia, y **NIEGA** las demás declaraciones pedidas.

NOTIFÍQUESE,


ALEJANDRO MONCADA LUNA
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA