



MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y GANADERÍA

REPÚBLICA DE EL SALVADOR, C.A.
SECRETARÍA DE ESTADO

Ref. OAJ/RVT/04/18

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, Santa Tecla, departamento de La Libertad, a las quince horas minutos del día catorce de enero de dos mil diecinueve.

Vistos en revocatoria contra la resolución definitiva pronunciada a las diez horas del día dos de febrero de dos mil dieciocho, recaída en el proceso administrativo sancionatorio de imposición de multa por mora, ante el incumplimiento en el plazo de entrega del informe final y resumen ejecutivo recaído en el contrato MAG No. 108/2016 "Servicios de consultoría para el diseño de las obras para la ampliación de las áreas bajo riego en el Distrito de Riego y Avenamiento No. 2 Atiocoyo, Unidad Norte", que se llevaba contra la sociedad CONSULTA, Sociedad Anónima de Capital Variable, que se abrevia CONSULTA, S.A. de C.V.

Esta instancia fue iniciada por el licenciado José Eduardo Murcia Font, en su carácter de administrador único propietario y representante legal de dicha sociedad.

VISTOS LOS AUTOS Y CONSIDERANDO:

I) Que la resolución venida en revocatoria, en definitiva resolvió: ~~unaniman~~ II. *FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO.*--- *Para resolver la situación planteada deben tenerse en cuenta las siguientes valoraciones doctrinarias y legales: En materia administrativa se establece que la tramitación de un proceso sancionatorio debe ceñirse rigurosamente, entre otros, a los principios de legalidad, contradicción e inmediación, habida cuenta que el Art. 14 de la Constitución de la República impone a la autoridad administrativa la facultad de sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes mediante la imposición de las sanciones legalmente establecidas, por lo que todo el proceso administrativo sancionatorio de imposición de multa por mora del caso en ciernes se sujetará a lo prescrito en los Arts. 85 y 160 de la LACAP.*---*El opositor pretende que se tenga por pronunciada la oposición respecto de la multa que se pretende imponer, la ilegalidad cometida en el desarrollo del proceso por haberse diligenciado y resuelto por funcionario carente de competencia legal y se exonere a su representada de los incumplimientos y de la multa señalada.*---*El punto a dilucidar se*



construye a determinar los siguientes elementos: La legalidad del presente proceso desde su auto de inicio, los argumentos de la oposición planteada y, finalmente la base para la imposición de la multa y el cálculo realizado para determinar la cuantía de la misma, si hubiere lugar a ello.---Previo a entrar a dilucidar dichos tópicos, es preciso resolver las cuestiones incidentales planteadas tanto en el escrito del trece de septiembre como en el del nueve de octubre, ambos del presente año. En ambos se alega la excepción de contrato no cumplido, la cual se encuentra sustentada en el romano I de los precitados escritos del trece de septiembre y nueve de octubre ambos del presente año. Al respecto, es de señalar que el informe contenido en el memorando DGFCR/RVD/374/17, del 20-VI-2017, tal como se advierte en el escrito de pruebas de la contratista (prueba 2.13) era de su conocimiento pleno, por lo que, no es cierto que se le haya vulnerado su derecho de defensa. Por otra parte y de conformidad a lo establecido en el Art. 165 del CPCM-de aplicación supletoria en esta clase de procesos-, el expediente de este proceso es de acceso permanente para la contraparte; además de conformidad al Art. 10 letra i) de LACAP, la contratista tiene acceso al expediente de contratación, derechos que pueden ser invocados y ejercidos en cualquier momento, dependiendo únicamente de su voluntad consultarlos o no, por lo que se comprueba la no vulneración al derecho de defensa. ---Ahora bien, es de destacar que el incumplimiento atribuible a la contratista, es precisamente la entrega del informe final y resumen ejecutivo a que alude la cláusula IV del contrato MAG-No. 108/2016 y los términos de referencia de la aludida contratación directa, por lo que no es procedente declarar la excepción solicitada, por cuanto la lid versa precisamente sobre un incumplimiento contractual, siendo este el hecho que más adelante se valorará y resolverá.---Respecto a la legalidad del presente proceso, y sobre la base del Art. 160 Inc. 4 de la LACAP, el suscrito comisionó a la Oficina de Asesoría Jurídica a través de acuerdo ejecutivo en este Ramo número trescientos cuatro de fecha 23-VI-2014, para iniciar los procesos de sanciones a particulares conforme al procedimiento descrito en el precitado Art. 160, por lo que la legalidad que se cuestiona en este proceso carece de fundamento, por cuanto dicha comisión no se extiende en ningún momento a la autorización a que dicho comisionado emita actos administrativos, los cuales son de carácter indelegable, circunscribiéndose la comisión únicamente a los actos procesales de impulso, como lo son el auto de inicio del proceso y ejercicio del derecho de defensa, las prevenciones que podrían existir -en aplicación supletoria del CPCM- y el auto de apertura a pruebas si esta fuere solicitada, actos procesales perfectamente definidos en dicha disposición legal, en los cuales no existe valoración alguna de ninguno de los antecedentes fácticos ni jurídicos que delimitan esta lid y evacuados los mismos, el asunto queda listo para resolverse por esta autoridad, en el

cual se valoran todos los antecedentes legalmente incorporados al proceso y que en definitiva constituye el único acto administrativo. Es por esta razón que la resolución final de este proceso es objeto de revocatoria Art. 160 Inc. Últ. de la LACAP). ---Por lo antes dicho, la comisión conferida a dicha oficina, la cual en este proceso finalizó con el auto de apertura a pruebas y la remisión de todo lo actuado en el mismo para las valoraciones del suscrito; lógicamente incluye la remisión del expediente licitatorio para valorar en su conjunto todo lo ofertado por la contratista en su escrito de pruebas, de forma integral, sin que esto suponga, como decía recién, una valoración o resolución de parte de la oficina comisionada. Por lo que no hay lugar a la declaratoria de ilegalidad solicitada, pues hasta este momento no se ha configurado un acto administrativo, sino una serie de actos procedimentales que en ningún momento generan ilegalidad o invalidez, por cuanto fueron ejecutados dentro del marco de la comisión.---Los argumentos de la oposición se circunscriben a la falta de elementos sustanciales para el inicio de este proceso, la acusación y oposición a la misma, la presunción de inocencia, la carga de la prueba, la verdad de los hechos, las causas del retraso del informe general, la falta de daño y de la voluntad de causarlo. ---Respecto a la falta de elementos sustanciales para el inicio del proceso, los mismos fueron analizados ya y resueltos en los párrafos precedentes, al no concurrir ilegalidad en ninguno de los actos de impulso ejecutados hasta este momento.---Respecto a los fundamentos de la oposición, debe observarse el estricto cumplimiento al procedimiento descrito en el Art. 160 de la LACAP, el cual está configurado para el respeto pleno de los principios de legalidad, defensa y contradicción, sin que se observe en este proceso vulneración alguna sobre los mismos, tal como se constata a fs. 26-28, 29-34, 36, 37-60, 62-63, 64-71, 73-74, habiéndosele habilitado a la contratista todas las oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar los mismos. A su vez, no ha existido vulneración alguna a la presunción de inocencia, lo cual queda evidenciado en todo lo desarrollado en este proceso y las oportunidades de defensa otorgados a la contratista y que ha ejercido hasta la solicitud de apertura a prueba.---Respecto a la carga de la prueba, debe hacerse constar que tal como consta a fs. 1-28 y 72 de este proceso, se ha incorporado al mismo tanto el informe del administrador del contrato como el expediente de la licitación, los que en definitiva informaran al suscrito para la resolución de este caso, previo a la valoración motivada de los argumentos esgrimidos por la contratista, los cuales se han desarrollado, como decía párrafos supra, en apego a su derecho de defensa, el cual no se ha visto limitado ni disminuido.---Respecto a la acusación formulada, la oposición a la acusación, la falta de daño y voluntad de causar daño, se analizarán en la base para la imposición de la multa.--- En lo referente a la base para la imposición de la multa, forman parte de ésta, primero, su



regulación en la Ley y en los términos contractuales a efecto de determinar la causa típica que la produce, y segundo, la sanción a imponerse. Determinados dichos elementos, y por el perjuicio patrimonial que se causa, dicha sanción debe cuantificarse, de igual forma, conforme a los parámetros previamente establecidos por la Ley y el contrato en sí.--En este sentido, según lo informa la administradora del contrato, cuyas facultades legales están definidas en el Art. 82-Bis de la LACAP, la sociedad representada por el licenciado Murcia Font ha incumplido con los plazos en que debían entregarse (a) el informe final y (b) el resumen ejecutivo, obligaciones libremente aceptadas con la suscripción del contrato MAG No. 108/2016 "Servicios de consultoría para el diseño de las obras para la ampliación de las áreas bajo riego en el Distrito de Riego y Avenamiento No. 2 Atiocoyo, Unidad Norte". -- La cláusula IV) del contrato antes relacionado, a la letra dice: ""**INFORMES: LA CONSULTORA se obliga a presentar los informes siguientes: Un informe inicial, a los diez (10) días calendario; Cuatro informes de Avance a los treinta, sesenta, ciento cinco, y ciento cincuenta días calendario; y Un informes Final, a los ciento ochenta días a partir de la orden de inicio, el contenido de estos informes será de conformidad a lo indicado en los Términos de Referencia numeral nueve de los términos de referencia; El contratante analizará y evaluará los informes presentados por LA CONSULTORA conforme a lo establecido en el documento base de la contratación.**"" (Sic)(Negrita y subrayado suprimido). A su vez, el número nueve de los términos de referencia, específicamente el subnúmero nueve punto tres, a la letra dice: ""**9.3 Informe Final El Consultor(a) presentará el Informe Final a los ciento ochenta (180) días calendario, contador a partir de la orden de inicio, debiendo contener un resumen de los productos elaborados en la misma, de acuerdo al siguiente detalle: a) Resumen de las actividades realizadas durante la consultoría, detallando los problemas encontrados y la forma en la que fueron solucionados, explicando los criterios de selección de las obras diseñadas para el riego por gravedad, reúso de aguas, establecimiento de equipos de bombeo y paneles solares (dependiendo de las alternativas seleccionadas) b) Documentos de Licitación: Planes de Propuesta, memoria descriptiva, especificaciones técnicas de construcción de las obras de riego o de equipos de bombeo, paneles solares, incluyendo precios unitarios y plazo de ejecución de las obras. c) Planos Finales definitivos de los diseños de ingeniería de las obras de riego, y otras obras relacionadas, con sus respectivos planos de detalles constructivos, perfiles, secciones transversales, planos estructurales, etc. d) Conclusiones. e) Recomendaciones. f) Anexos: registro fotográfico. Con el Informe Final del Estudio y Diseños Finales de las Obras para la ampliación del área bajo riego, El Consultor(a) deberá entregar un Resumen Ejecutivo de la misma; en el cual se hará una breve descripción de los trabajos realizados durante la**

consultoría, así como también deberá contener las recomendaciones para la construcción de las obras y su mantenimiento.”” (Negrita suprimida)---Dicho contrato está contenido en documento privado autenticado otorgado en esta misma ciudad, a las trece horas del día veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, ante los oficios de la notario Clara Norma Argueta de Manzanares, en cuya cláusula XVIII letra a) se dan por incorporadas las bases del documento de contratación, las que a su vez tienen agregados dichos términos, los cuales son y han sido del conocimiento de la contratista desde el inicio del proceso licitatorio.---La cláusula IV del contrato y el subnúmero nueve punto tres de los términos de referencia, deben interpretarse en su tenor literal, por la claridad en que los mismos han sido redactados (Art. 19 del Código Civil). Por otra parte, según lo estipulado en el número dos de las bases, desde el momento en que se presenta la oferta, el ofertante acepta sin reserva alguna las condiciones, términos de referencia y demás contenido del documento base de contratación directa. Dicha oferta fue presentada por la sociedad CONSULTA, S.A. de C.V., el día 24-VI-2016.---En ese orden de ideas, es de aclarar que la base para la imposición de la multa se ciñe únicamente a la entrega fuera del plazo contractual del informe final y del resumen ejecutivo.---En su escrito de oposición el oponente alega que el informe final [fue entregado] el día correspondiente y estaba completado en un 90%, las observaciones fueron por escrito y verbales durante los dos meses de liquidación y en repetidas ocasiones siendo atendidas en su totalidad; si bien es cierto el informe final fue presentado en el último día (20-III-2017) del término de los 180 días calendario contados a partir de la orden de inicio (21-IX-2016), es de tomar en cuenta que el subnúmero 9.3 no solo le impone la obligación de entregar dicho informe final dentro del plazo antes dicho, sino también entregarlo en la forma y con la información debidamente detallada en el mismo. Tal como se denota en la nota Ref. DGFCR/Ryd/195/17 del 27-III-2017, dicho informe no contenía los documentos de licitación y la memoria descriptiva con todos los elementos que le son propios como lo son la ubicación de las obras, acceso, información general del Distrito de Riego, beneficiarios, alcance de las obras a ejecutar describiendo sus características, entre otros. Dicha omisión fue confirmada y aceptada por el oponente mediante nota Ref. MAG-025/2016 del 5-IV-2017, en el que advierte que por un error involuntario no fue incluido en el informe final el documento de licitación de obras, demostrándose así que si bien el informe final fue presentado en el plazo, el mismo no se tuvo legalmente entregado por cuanto no se presentó con las formalidades indicadas en el subnúmero 9.3 antes dicho, ocasionándose el efecto de no tenerse por presentado sino hasta que el mismo cumpliera con todas las formalidades exigidas, situación que se verificó hasta el 26-V-2017 tal como consta en nota Ref. MAG-029/2016 del 26-V-2017 y nota Ref. DGFCR/Ryd/350/17 del 7-



VI-2017, es decir, sesenta y siete días calendarios después a la fecha en que el mismo debió ser entregado con todas las formalidades exigidas en el reiterado subnúmero 9.3.--- En la tabla de cálculo que se le adjuntó con la notificación del auto que corre agregado a fs. 26-28, el cómputo del plazo de la mora en la entrega del informe final se empezó a contar desde el día en que el mismo debió haberse entregado con todas sus formalidades (20-III-2017) hasta el 26-V-2017; en la precitada nota MAG-029/2016, el opositor reconoce y acepta los incumplimientos en que recayó por la presentación -según términos contractuales- del informe final.---Respecto a las causas del retraso del informe en general alegados por el opositor en su escrito presentado el 13-IX-2017, es de considerarse que este proceso no tiene por objeto dilucidar la conformidad o no del objeto del precitado contrato MAG-No 108/2016, sino únicamente la no presentación en tiempo y forma del informe final y resumen ejecutivo, que es en todo caso el objeto de la presente lid y sobre la cual se le concedió el derecho de defensa mediante auto notificado el 8-IX-2017 y que corre agregado a fs. 26-28, que son en todo caso los elementos que se han valorado supra.---Respecto a la prueba ofrecida, que se limitó al expediente licitatorio, se comprueba a fs. 078, 095, 097, 123-518, 01122 y 01129 del mismo, la exigibilidad de la contratista de presentar en tiempo y forma el informe final y el resumen ejecutivo, la aceptación de los términos de referencia de parte del oferente con la presentación de su oferta, la asunción de los mismos al haberse presentado la oferta por parte del opositor el día 24-VI-2016, el reconocimiento de la entrega sin cumplirse las condiciones formales pactada del informe final y resumen ejecutivo y la aprobación extempore de la misma por parte de la administradora del contrato, configurándose así la multa por el plazo de sesenta y siete días contados desde el 21-III-2017 (fecha en que debieron entregarse los mismos según lo fijado en el subnúmero 9.3 antes dicho) hasta el 26-V-2017.---Ahora bien, respecto a la cuantificación de dicha multa, visto el expediente administrativo que para tal fin lleva este Ministerio y verificado las fechas de entrega en forma del informe final y resumen ejecutivo, se constata que efectivamente transcurrieron 67 días calendario de atraso, los cuales se calcularán en la forma establecida en el precitado Art. 85 de la LACAP, siendo la base para su cálculo la que figura en el número 1 de la tabla de cálculo adjunta al precitado auto, bajo el acápite valor del informe final, la cual se mantiene incólume.---Por las consideraciones fácticas y jurídicas antes dichas, el monto total de la multa imponible por el incumplimiento en la entrega del informe final y resumen ejecutivo antes dichos asciende a la cantidad de Cinco mil setecientos sesenta y cuatro dólares con setenta y nueve centavos de dólar de los Estados Unidos de América.---III. RESOLUCIÓN:---En consecuencia, basado en las consideraciones fácticas y jurídicas antes expuestas, y de conformidad a lo prescrito en los Arts. 14 de la

Constitución de la República, 82-Bis, 85 y 160 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, las cláusulas IV del Contrato MAG No. 108/2016 antes citado y 9.3 de los Términos de Referencia, contenidos en las Bases de Contratación Directa No. 006/2016-MAG "Servicios de consultoría para el diseño de las obras para la ampliación de las áreas bajo riego en el Distrito de Riego y Avenamiento No. 2 Atiocoyo, unidad norte"; y habiendo realizado en legal forma el procedimiento administrativo sancionatorio de conformidad a lo establecido en el precitado Art. 160, este Ministerio RESUELVE: ---I) Tiénesse por establecida la base para la imposición de la multa y el cálculo realizado para determinar la cuantía de la misma de conformidad a lo establecido en los Arts. 82-Bis, 85 y 160 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la cláusulas IV del contrato MAG No. 108/2016 y 9.3 de los Términos de Referencia, antes citados.---II) Impóngase la multa de CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO DÓLARES CON SETENTA Y NUEVE CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, a la sociedad CONSULTA, Sociedad Anónima de Capital Variable, que se abrevia CONSULTA, S.A. de C.V, por el incumplimiento en el plazo de entrega del informe final y resumen ejecutivo, sin justificación legal, incumplimientos recaídos en el contrato MAG No. 108/2016 "Servicios de consultoría para el diseño de las obras para la ampliación de las áreas bajo riego en el Distrito de Riego y Avenamiento No. 2 Atiocoyo, unidad norte". ---III) De conformidad a lo establecido en el inciso final del precitado Art. 160 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la sociedad CONSULTA, S.A. de C.V, tiene derecho a interponer recurso de revocatoria por escrito, dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación. ---IV) Hágase saber la presente resolución al licenciado José Eduardo Murcia Font, administrador único propietario de la sociedad CONSULTA, S.A. de C.V, en el medio técnico señalado por este.---V) Una vez firme la presente resolución, la multa impuesta deberá ser cancelada en cualquiera de las Colecturías Auxiliares del Fondo General del Estado, so pena de lo establecido en el Art. 159 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública." (Negritas suprimidas)

II) Que el Art. 160 Inc. Últ. de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP establece que de la resolución [del procedimiento para la aplicación de las sanciones a particulares] solo podrá interponerse recurso de revocatoria por escrito dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. Y en vista que ni la LACAP ni su Reglamento -RELACAP- establecen el procedimiento a seguir para la revocatoria, de conformidad al Art. 5 de la LACAP, el mismo se tramitará en la forma



establecida para tal recurso en el Art. 503 y siguientes del Código Procesal Civil y Mercantil, pero teniéndose en cuenta que en materia administrativa este recurso se limita a confirmar o revocar la sanción impuesta, bajo la observancia de los principios de legalidad y defensa.

III) Que el día ocho de febrero de dos mil dieciocho, el licenciado Murcia Font, en su carácter de administrador único propietario y representante legal de dicha sociedad, interpuso recurso de revocatoria, el cual en lo medular dice: "Según reiterada jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, los Principios e incluso las Leyes del Derecho Penal, siendo que si se conceden derechos a los delincuentes, es mucho más justo y razonable concedérselos a los contratistas, que están colaborando con la administración pública.---[...] Son entonces aplicables al presente caso las disposiciones transcritas siendo que por tanto, por ministerio de ley se produjo la caducidad al haber transcurrido el plazo de ley sin haberse concluido el procedimiento de sanción. Esta no puede ser una sorpresa, pues se le ha hecho muchísima publicidad a la nueva LEY DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO y a las DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en virtud de la cual se debió concluir el procedimiento antes de la vigencia de esta última, pero como no fue así, lo que ordena la DTPARAP es el archivo de las presentes diligencias, que sabiendo de su vocación de respeto al Orden Legal y Constitucional, sabemos será obedecida y se procederá al archivo de las presentes diligencias.---II. SUPUESTOS DE HECHO DE LA SANCIÓN.--- Ante la eventualidad que no se archiven las presentes diligencias procedemos a plantear los elementos por los cuales debe revocarse la resolución que impone la multa.---[...] El texto del artículo es claro: el supuesto de hecho de la sanción es que el retraso sea por causas imputables al mismo, debidamente comprobadas.---En el presente procedimiento se alegó y se probó que el supuesto retraso en la entrega del informe final, en caso de existir, que no es así, no fue por responsabilidad de CONSULTA, S.A. DE C.V. sino que fue provocado por la mala planificación del MAG en cuanto a determinar las opciones técnicas viables, lo que provocó trabajo adicional a CONSULTA, S.A. DE C.V.---[...] Con todo respeto, ese razonamiento no es correcto, pues el objeto del presente procedimiento no puede ser únicamente, la no presentación del informe final en tiempo y forma, sino que como un hecho y fundamento expuesto por el suscrito, deben ponderarse las causas de retraso que no sean responsabilidad de CONSULTA, S.A. DE C.V. por las cuales no se

configura el supuesto de hecho del artículo 85 LACAP.---Aparte de ello, es evidente que existe incumplimiento contractual del MAG, pues esta administración no fue capaz de determinar claramente el objeto contractual como ordenan las normas de compras, sino que sucumbió en su cometido, siendo necesario que CONSULTA, S.A. DE C.V. le ayudara en ese sentido. Por ello, resulta manifiestamente injusto que habiendo otorgado CONSULTA, S.A. DE C.V. más prestaciones que las contratadas, en vez de agradecer tal cosa, se le sancione por un retraso inexistente.---A la vez, debe configurarse un retraso cierto y concreto en la entrega del informe final, el cual NUNCA se configuró, sino que por el contrario, el informe se presentó en tiempo, tal como consta en el expediente del presente procedimiento.---Se ha cometido el error de malinterpretar el contrato en el sentido de que la entrega del informe es la entrega de la versión final con las observaciones del MAG incorporadas. Ese razonamiento es un insulto a la inteligencia, pues no era posible presentar el informe con las observaciones incorporadas si el mismo no se presentaba previamente para ser observado. Y esa presentación para ser observado, es la que tiene la virtualidad de detener el reloj pues luego empiezan a contarse otros plazos que son propios de corrección los cuales en algunos casos corren a cargo del MAG. Entonces se comete la impropiedad que se cuentan cómo días de retraso de CONSULTA, S.A. DE C.V. épocas en las cuales el MAG estuvo revisando el expediente, siendo que esos días de retraso no son tampoco culpa de CONSULTA, S.A. DE C.V.---Pero la razón más poderosa para no aplicar la sanción es que CONSULTA, S.A. DE C.V. presentó el informe final en tiempo. Tanto es así que el MAG procedió a hacerle observaciones lo cual no hubiera hecho en caso de no tener los elementos para ser recibido.---Entonces, desde todo punto de vista no existen supuestos de hecho para la sanción de multa por mora, pues los trabajos extras se dio pero por culpa del MAG, aun con trabajos extras, se presentó el informe final en tiempo, siendo que el MAG procedió a observarlo, lo cual estaba perfectamente previsto en el contrato, como demuestra en los Términos de Referencia.---III. NULIDAD POR FALTA DE VALORACIÓN DE LOS ARGUMENTOS. Los artículos 5 y 23 LACAP permiten la aplicación supletoria del Derecho Común, siendo parte de este, el CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL en lo no regulado por la LACAP. Es un hecho que la LACAP no reguló cómo debe ser el contenido de una resolución final, sin embargo, sí lo hace el artículo 217 CPCM que establece lo siguiente: [...] Pues en el presente caso, no se valoraron los argumentos vertidos, ni mucho menos la prueba presentada y ofrecida.---Al leer la resolución a la ligera cualquiera podría pensar que sí hubo una valoración de ese punto, pero realmente, al profundizar resulta claro que no existió una verdadera y contundente valoración ni desestimación de los argumentos.



Veamos un ejemplo:---Se hace alusión de la excepción de contrato no cumplido pero no se dice nada para controvertir tal excepción: [...] Eso obviamente es ignorar argumentos de defensa, lo cual vicia de nulidad lo actuado.---Por otro lado, existen aseveraciones sin fundamento, como cuando en la página 8 de la resolución se dice que se causó el efecto de tener por no entregado el informe final, lo cual no tiene ninguna base contractual, pues la única causa de tener por no entregado un informe está en la cláusula 8 de las bases de competencia y es en el caso de informes corregidos, tal como hicimos ver en nuestro escrito de defensa--- [...] Dicho sea de paso, ese argumento no fue atendido ni controvertido.---IV. NULIDAD POR FALTA DE VALORACIÓN DE PRUEBA.---Además de los argumentos que no han sido realmente controvertidos y en muchos casos ignorados, también la prueba de descargo nunca fue valorada.---[...] Eso no es cierto pues en el escrito de pruebas se ofrecieron pruebas que constan en el expediente de ejecución contractual, que no es el mismo que el expediente licitatorio, las cuales se detallaron de la prueba 2.1 a la prueba 2.13 sobre las cuales no existe ninguna valoración.---El diligenciador ha tenido especial cuidado en hacer caso omiso a la diferencia existente entre lo licitado y lo entregado, entre lo cual consta una diferencia que acredita que CONSULTA, S.A. DE C.V. realizó mayores prestaciones que las contratadas, de las cuales al menos debe reconocerse el tiempo utilizado. Pero por el contrario, vulnerando el derecho de defensa y el derecho de probar, no se consideran en absoluto.---[...] Es procedente entonces, reconocer la nulidad absoluta o de pleno derecho y archivar las presentes diligencias. El orden constitucional y legal así lo ordena.---V. FALTA DE CAUSA DE LA RESOLUCIÓN QUE IMPONE LA SANCIÓN. No existe prueba que acredite que existe un retraso real de CONSULTA, S.A. DE C.V. Al contrario, existen pruebas que justifican cualquier retraso en la entrega de cualquier informe, pues, la contratista realizó más prestaciones que las pactadas, debido a que las soluciones técnicas propuestas por el MAG no funcionaron.---[...] Aun habiendo causales de retraso que debieron exculparla, CONSULTA, S.A. DE C.V. presentó el informe final en tiempo. Las observaciones realizadas al informe final fueron un porcentaje mínimo del mismo, lo que implica que en esencia el informe estaba adecuado a las exigencias técnicas, entonces, no se puede tener por no entregado. Tanto está entregado que sobre esa base es que el MAG hizo las correcciones. Y no debe confundirse con el efecto de informes corregidos para los cuales habían quince días para presentarlos so pena de tenerlos como no recibidos, pues no estamos en ese supuesto.---El señor Ministro ha sido sorprendido por el diligenciador del presente procedimiento, pues está tomando como base para la multa días en los cuales el MAG tuvo el informe en su poder y que no corren a cuenta de CONSULTA, S.A.

DE C.V.---Los hechos mencionados, que están probados en el expediente, acreditan que no existe causa de hecho ni de derecho para imponer la multa que se ha determinado. No existiendo causa fáctica ni por tanto, legal, estamos ante un acto viciado de ilegalidad que debe ser revocado.---VI. PETITORIO. Por tanto, en el carácter en que actúo, con fundamento en las razones y disposiciones legales dichas y en los artículos 2, 11, 14, y 18 de la Constitución y 160 LACAP, PIDO:---a. Que se admita el presente escrito; ---b. Que se tenga por interpuesto el presente recurso de revocatoria fundado en las razones en él expuestas; ---c. Que se archiven las presentes diligencias ante la caducidad del procedimiento; --- d. Que ante la eventualidad procesal que no se quiera obedecer la ley y la Constitución, que se declare nulo de pleno derecho lo actuado por haber violentado los derechos procesales de CONSULTA, S.A. DE C.V. al no haber valorado ni controvertido los argumentos de defensa y la prueba ofrecida; ---e. Que ante la eventualidad que no se quiera reconocer la evidente nulidad, que por los argumentos y pruebas ofrecidas y ante la falta de supuestos de hecho para sancionar que se sobresea a CONSULTA, S.A. DE C.V. de las falsas acusaciones que penden sobre ella. "*****" (Sic)(Negrita y subrayado suprimido).

IV) Por interlocutoria proveída por el suscrito a las diez horas del día veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, se admitió el recurso interpuesto por el licenciado José Eduardo Murcia Font en la calidad antes dicha, notificándole la misma el día veintitrés de ese mismo mes y año y que corre agregada a fs. 7 de la presente causa.

V) Por lo antes dicho, y estando en el término de dictar la resolución definitiva, es procedente fundamentar el caso en ciernes, previo a decidir sobre el fondo del mismo.

VI) En el caso examinado, el recurrente pretende (i) que se archiven estas diligencias ante la caducidad del procedimiento, (ii) que ante la eventualidad procesal de no atenderse lo antes dicho, se declare nulo de pleno derecho lo actuado por violación a derechos procesales, al no haberse valorado ni controvertido los argumentos de defensa y la prueba ofrecida, y (iii) que por la falta de supuestos de hecho para sancionar, se sobresea a su representada.

VII) El punto a dilucidar se constriñe a determinar, primero, si procede la declaratoria de caducidad de este procedimiento, luego, si el caso venido en revocatoria se ha sustentado en apego a lo establecido en la ley, con respeto a los principios de defensa, contradicción y sustanciación, y finalmente, si es procedente la declaratoria de



sobreseimiento, por la falta de fundamentación.

VIII) Para resolver la situación planteada deben tenerse en cuenta las siguientes valoraciones doctrinarias y legales: En materia administrativa se establece que el procedimiento para tramitación de un recurso está dividido en diversas fases, siendo la primera de ellas la de *iniciación*, la cual se materializa a través de la interposición de parte del administrado del medio impugnativo, atendiendo a los requisitos y presupuestos que la ley de la materia señale. En segundo lugar, es necesario que la entidad administrativa admita el recurso interpuesto. Resuelta ésta, el trámite del recurso será el que contemple la ley aplicable al caso, pues ello será la garantía para el administrado que el proceso se encuentra ceñido rigurosamente a los principios de legalidad, contradicción e inmediatez, habida cuenta que el Art. 14 de la Constitución de la República impone a la autoridad administrativa la facultad de sancionar, mediante resolución y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes mediante la imposición de las sanciones legalmente establecidas, por lo que todo el proceso impugnativo del caso en ciernes se ha sujetado a lo prescrito en los Arts. 5 y 160 Inc. Últ. de la LACAP y 503 y siguientes del CPCM, de aplicación supletoria en estos casos.

Así, en el caso que nos ocupa, puesto que el acto administrativo impugnado tiene como fundamento la misma LACAP como fuente sustantiva y para asegurar los principios procesales antes mencionados es preciso aplicar como norma supletoria el CPCM, este procedimiento se regirá por lo señalado por dicha norma para el recurso de revocatoria, pero con la variante propia que esta clase de recursos tiene en el derecho administrativo, cuyos efectos como decía supra son confirmatorios o revocatorios y no una mera corrección de infracciones de contenido procesal o de cuestiones sustantivas accesorias a lo resuelto en la resolución definitiva.

De ahí que en esta resolución habrá de valorarse únicamente lo relacionado con las alegaciones vertidas en la revocatoria sin hacer una revalorización de la prueba presentada y ofrecida en primera instancia, por cuanto el recurrente no la ha solicitado; la revalorización solo procede cuando se solicita la práctica de prueba complementaria en segunda instancia, la cual permita formarse una convicción diferente a la que en su oportunidad se tuvo en primera y que haría variar los efectos de la resolución en ella recaída, por lo que el alcance de la valorización de los aspectos de la ejecución contractual estriba en la ponderación de todos los elementos esgrimidos y resueltos en primera instancia que motivaron la resolución en los términos por lo que se recurre.

El recurrente manifiesta en la página dos del escrito de revocatoria del 8-II-2018 que el procedimiento debió concluir *antes de la vigencia de esta última [Disposiciones Transitorias del Procedimiento Administrativo y del Régimen de la Administración Pública]* pero no fue así, lo que ordena la DTPARAP [Art. 5 inc. 1 y 2 y 7 inc. 1 letra b) DTPARAP] es el archivo de as presentes diligencias.

Al respecto, tal como consta en la página 1 de la sentencia venida en revocatoria el procedimiento sancionatorio de primera instancia inició el 8-IX-2017, fecha en la cual, de conformidad a lo establecido en el Art. 9 de las DTPARAP, aún no se encontraban vigentes las mismas y visto que la revocatoria es un recurso que por su naturaleza no causa instancia, tanto el procedimiento de primera instancia (multa) como el que nos ocupa se regirá por lo establecido en la LACAP y en lo pertinente en el CPCM, no siendo procedente la aplicación retroactiva pretendida por el recurrente, por cuanto las mismas Disposiciones no están catalogadas expresamente como normas de orden público y lo reglado por ellas en lo relativo a los efectos del silencio administrativo, son iguales a los contemplados en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa vigente al inicio del proceso sancionatorio.

Respecto a la sustanciación del caso venido en revocatoria en apego a lo establecido en la ley, con respeto a los principios de defensa, contradicción y sustanciación, es de destacar con la simple vista del expediente que dichos principios sí fueron cumplidos por cuanto compareció en el proceso de primera instancia e hizo uso de todos los derechos contemplados en el Art. 160 LACAP; respecto a la sustanciación es de destacar que cada uno de los puntos esgrimidos en su escrito de defensa presentado el 13-IX-2017, fueron analizados y valorados en la sentencia del mismo, así el caso a fs. 78 frente se dilucida y resuelve lo referente a las cuestiones incidentales, a fs. 78 vuelto lo relativo a la legalidad de dicho proceso, a fs. 79 frente se redarguyen los argumentos de la oposición planteada y a fs. 79 vuelto lo referente a la imposición de la multa, cuyas motivaciones están escritas precisamente para dar cumplimiento al deber de motivación establecido en el Art. 217 CPCM, los que por economía procesal y en cumplimiento al principio de celeridad no se transcriben a la presente causa.

Debe tenerse en cuenta que la defensa esgrimida en el proceso de multa no contempló en ningún momento los errores aducidos en los términos de referencia y que



incluso haberlos aducidos en el mismo resultaban irrelevantes por cuanto el Art. 50 y 51 LACAP contemplan el momento oportuno para corregir cualquier yerro o deficiencia técnica de los mismos, derecho que no fue ejercido por el recurrente. Lo antes dicho ratifica la valoración contenida a fs. 80 vuelto párrafo último.

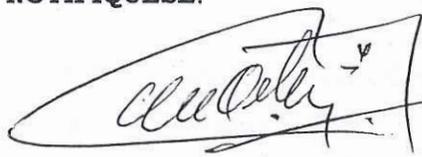
Respecto al razonamiento calificado por la recurrente como incorrecto, a que se refiere en la página 3 párrafo 4, es de acotar que lo mismo fue esgrimido razonado y correcto en la precitada sentencia del 2-II-2018, fs. 80-81 frente, valoración que se ratifica en la presente resolución por cuanto no se han ofrecido nuevas argumentaciones que puedan variar lo resuelto. Por lo antes dicho, no se evidencia en la sentencia venida en revocatoria incumplimiento o transgresión a los principios citados.

Finalmente, respecto a la procedencia de la declaratoria de sobreseimiento por la falta de fundamentación, como se ha establecido supra, no nos encontramos en un caso donde no se haya analizado y resuelto con base a la prueba incorporada cada una de las argumentaciones vertidas, y en vista que cada una de las argumentaciones de oposición estuvieron basadas en prueba documental, que se limitó al expediente licitatorio, la valoración se realizó con base al principio de comunidad de la prueba, con los mismos elementos probatorios, tal como se evidencia a fs 81 frente de la sentencia recurrida, por lo que no es factible declarar la nulidad propuesta.

Por lo antes dicho, se advierte que la resolución venida en revocatoria es apegada a derecho, no encontrándose ni en la resolución ni en el proceso administrativo sancionatorio de imposición de multa ninguna trasgresión a la ley, principios procesales o vulneración de Derecho Constitucional alguno, por lo que este Ministerio **RESUELVE:**

- a) Desestímase la revocatoria solicitada por el recurrente, por estar apegada a derecho la resolución definitiva pronunciada por el suscrito a las diez horas del día dos de febrero del presente año y notificada el día cinco de ese mismo mes.
- b) Confírmase dicha resolución, declárese firme y cúmplase con lo ordenado en la misma.

NOTIFÍQUESE.



Lic. Orestes Fredasman Ortiz Andrade
MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

