

, 15 de enero de 1986.

Señor
Luis E. Blanco
Gerente General del
Instituto Nacional de Telecomunicaciones
E. S. D.

Señor Gerente General:

En atención a su atenta Nota No. AJ-126-1-306, fechada 10 de diciembre pasado, recibida en esta Procuraduría el 18 del mismo mes, en la que nos solicita opinión para uniformar criterios respecto a la actuación del INTEL en el acto de apertura de sobres de la Licitación Pública No.02-85, llevado a cabo el 26 de noviembre último, a continuación nos pronunciamos sobre el particular.

Hemos leído el criterio expuesto por los señores Asesores Jurídicos de la Institución a su cargo, con relación al rechazo de la firma Allied Products International, Inc, el cual compartimos parcialmente.

Observamos que a la referida sociedad se le rechazó de plano en el acto de celebración de la licitación en comento, por tres razones fundamentales, a saber:

- 1.- No consignó adecuadamente en su propuesta el plazo de entrega de las Centrales Telefónicas.
- 2.- Acompañó a su propuesta de Certificados de Referencia sin autenticar.
- 3.- Hizo oferta de un elemento adicional, el cual no fue solicitado por el INTEL.

Nuestro criterio sobre estas objeciones es el siguiente:

- 1.- En cuanto a la determinación del plazo y lugar de entrega de las centrales telefónicas, nos parece que el proponente cumplió con tal requisito.

En efecto el artículo 14 del Decreto Ejecutivo 33 de 1985 establece:

"Artículo 14: El postor consignará en el formulario de propuesta el plazo de entrega de la mercancía, artículo, renglón o elemento que será objeto de su propuesta, término que deberá ajustarse al expresado en el Pliego de Cargos. El Plazo no excederá de ciento veinte (120) días calendario, salvo los casos que por su naturaleza determinen otro plazo debidamente establecido en el Pliego de Cargos.

Quando se trate de obras, necesariamente deberá consignarse el plazo de entrega en el Pliego de Cargos."

Sobre esta primera objeción consideramos oportuno destacar que originalmente el modelo de Carta de Propuesta contenía una redacción que hacía imperativo señalar el Plazo de Entrega en forma expresa o determinada, y que dicha redacción fue eliminada mediante la Addenda No.1, en forma tal que arrojaba dudas sobre la manera en que había de señalarse dicho plazo. Sin embargo, el Pliego de Cargos en el Capítulo III que trata de las "Condiciones Especiales", establece: "El proponente deberá contestar en forma ordenada y concisa todos y cada uno de los puntos establecidos en los Capítulos II, III y IV del Pliego de Cargos. No serán evaluadas aquellas ofertas que omitan lo anterior o simplemente haga referencia a los puntos de dichos Capítulos." (Las subrayas son mías).

A su vez, los apartados 41 y 42 de las especificaciones generales establecen que el "lugar de entrega de cada sistema será en el sitio de la obra indicada en el cuadro abajo señalado de lunes a viernes entre las 8:00 a.m. y 4:00 p.m." y la fecha máxima de entrega, "que incluye la ingeniería detallada, fabricación, transporte, instalación y la entrega de los equipos aptos para servicios deberán cumplir con los plazos de entrega anunciado para cada sistema según se señala a continuación".

A continuación se define lo que se considera "Entrega Apta para Servicio" y se incluye el término máximo de entrega "después de la firma del contrato para cada una de las centrales.

Si se toma en cuenta que, de acuerdo con el artículo 10 del citado Decreto Ejecutivo, la propuesta será presentada en un sobre cerrado, hay que convenir que los términos para la fecha y los lugares para efectuar la entrega de las centrales, constituyen parte de la propuesta. He observado que el proponente Allied Products International, INC. al referirse a esta, declaró en la primera página de su propuesta lo siguiente: "de acuerdo a lo exigido en pliego de cargos (ver

oferta). Precio C.I.F. sin impuesto de importación y sin el 5% de ITBM incluido"; y en el formulario respectivo consignó:

"PLAZOS DE ENTREGA"

El siguiente diagrama muestra un esbozo de desarrollo de los trabajos de instalación y pruebas de las centrales ofrecidas, de acuerdo con las fechas de entrega pedidas en el pliego de condiciones.

No obstante, estamos a completa disposición del INTEL para analizar otras soluciones que el INTEL considere más acorde con las propias necesidades".

A continuación incluye dos (2) gráficas o diagramas en los cuales consignó los plazos de entrega de las centrales, aunque en forma gráfica.

Por otra parte, los lugares de entrega no podían ser variados por el proponente, porque -como se indicó anteriormente- estaban previamente determinados en el pliego de condiciones. Sin embargo, los lugares están igualmente determinados en los diagramas o gráficas a los que he hecho referencia con antelación.

Por otro lado, la firma cuya propuesta fue rechazada nos ha hecho llegar comunicación fechada 6 de enero corriente sobre el punto en referencia, cuya copia remitió al señor Ministro de Hacienda y Tesoro, asevera que el plazo de entrega se encuentra debidamente determinado a pág. 174 del volumen 2-2 en lo que denomina "Diagrama de Gant".

2.- El proponente acompañó certificación sin autenticar

En cuanto a este reparo, nos parece que el mismo tenía fundamento, dado que efectivamente de las dos (2) certificaciones que acompañaron la propuesta, una lo fue sin autenticación, emitida por SIP Società Italiana per l'Esercizio delle Telecomunicazioni p.a. y la otra, la emitida por la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones tiene una autenticación obtenida en Milán, Italia, ciudad de un país diferente a aquel en que fue emitida dicha certificación.

El pliego de cargos en la Sección "Condiciones Especiales-Experiencia", en el apartado 2.3 estipula:

"Se deberán presentar junto con su oferta certificados de empresa y/o administraciones telefónicas de conformidad con las leyes panameñas a las cuales el proponente haya

suplido equipos del mismo tipo y grado de desarrollo tecnológico a los de su propuesta".

El Código Judicial dispone sobre el particular que los "documentos extendidos en país extranjero serán estimados como prueba, según los casos, y si se presentaren autenticados, como respecto de los poderes se previene en el artículo 431 de este Código" (artículo 912).

A su vez, el artículo 431 establece que los poderes otorgados en el extranjero "deberán extenderse con las formalidades exigidas en el lugar en que se otorguen; pero deben, además, venir autenticados por el empleado Diplomático o Consular de Panamá residente en dicho lugar". En el presente caso, la autenticación de los funcionarios italianos y la del Cónsul Panameño constituyen actos de funcionarios que actúan en lugar diferente a aquel en donde fue emitida la citada certificación, por lo cual no cumple, con lo establecido en la citada estipulación del pliego de cargos y tampoco con lo establecido en el Código Judicial.

La empresa Allied Products International, Inc., en la comunicación que he mencionado anteriormente, manifiesta que Sonitel, S.A., quien representa a Teleindustria Ericson, S.A., ofreció equipos de origen mejicano y presentó referencias autenticadas en Suecia, "porque el país de origen ofrecido todavía no goza de este tipo de referencia". Pese a ello, dice que la propuesta de Sonitel fue aceptada.

Este es un aspecto que debería verificarse por el INTEL antes de decidir sobre la adjudicación definitiva.

3.- Hubo ofrecimiento de un elemento adicional distinguido con el Título "ALMACEN FORMATO 6/A", el cual no fue solicitado.

Sobre este tema, el artículo 18 del Capítulo III, que bajo el título "Información requerida sobre repuestos", estipula:

"Para cada sitio de instalación el proponente deberá presentar una lista de precios unitarios y totales FOB y CIF (ver Formato No.12 Cap. II) de los repuestos recomendados para la operación normal de los equipos instalados por un período de dos (2) años. No se evaluarán ofertas que no cumplan con este requisito".

De acuerdo a la documentación que se me ha hecho llegar, el proponente en los formatos 4, 5 y 6 incluyó los precios

correspondientes al renglón de repuestos para cada uno de los renglones licitados, pero adicionó efectivamente el Formato 6/A en el que incluyó Resumen de Precios CIF para el Almacén de repuestos, herramientas y equipo de medición para un total de B/257,259 (Precio CIF) y de \$179,507 (Precio CIF con descuento). En la explicación que da al renglón de los repuestos, el proponente incluye a seguidas el siguiente texto:

"En conformidad con lo solicitado por INTEL en el numeral 18, del Capítulo 3, hemos cotizado en nuestra oferta la cantidad de tarjetas y elementos de consumo necesaria (sic) para dos años de funcionamiento de cada central.

Se considera en nuestra oferta la existencia de un almacén central en algún punto de Panamá donde se guardará la mayoría de los repuestos; además, en cada central individual, sugerimos mantener una cantidad mínima de tarjetas de línea y de enlace y de elementos de consumo, lo cual permitirá reducir aún más el tiempo de intervención para la sustitución de la tarjeta averiada.

Las cantidades y los precios de los repuestos se muestran en el proyecto 105 y en las tablas de resumen de precios".

De lo anterior se deduce que el proponente suministró el precio de los repuestos para cada renglón, pero además incluyó el precio para un almacén central de repuestos que no había sido solicitado. Si se compara esta oferta, para los renglones 2 y 3, con los precios de adjudicación, hacen la oferta del proponente analizada más beneficiosa para los intereses del Estado, considerando el almacén como un elemento adicional a lo pedido por el INTEL.

En efecto, el renglón 2 fue adjudicado a Sonitel, S.A. por monto de B/2,899,761.00, mientras que el proponente ofreció hacerlo por B/2,355,978.00, que sumado a B/179,307, hace un total de B/2,355,285.00. Lo propio puede decirse del renglón 3, que fue adjudicado a Comunicaciones Electrónicas Internacionales por B/509,167.00, para el cual el proponente ofreció B/383,592.00. De allí que considerada globalmente la propuesta bajo análisis, incluyendo el almacén de repuestos, su precio para los dos renglones es inferior al conseguido en las propuestas mencionadas, porque el almacén vendría a ser un elemento adicional y no alternativo al solicitado por el INTEL, que podría obtener el INTEL a un menor costo que el de las propuestas beneficiadas con la adjudicación provisional en los renglones 2 y 3.

De allí que no me parece realmente fundada la tercera objeción.

Y señalo lo anterior, porque si bien el inciso tercero del artículo 40 del Decreto Ejecutivo 33 de 1985 dispone que la propuesta debe estar ajustada al pliego de cargos, en este caso el proponente ofreció llevar a cabo la obra suministrando todos los precios pedidos, aunque ofreciendo suministrar, además, un almacén central de depósito, que como indiqué anteriormente lo recibiría el INTEL por un precio inferior al de las propuestas beneficiadas con la adjudicación de los renglones 2 y 3.

La empresa Allied Products International, Inc., asevera que Sonitel, S.A., "cuya propuesta fue aceptada como válida en el acto de licitación, presentó propuesta y precio para la creación de un 'Almacén Central'. Esta propuesta aparece en formato 4. Resumen de Precio renglón 1, título 'Almacén Central' por valor de B/74,871.40. Esta recomendación a nuestro juicio válida y favorable al INTEL fue considerada injustamente como causal de rechazo en el caso nuestro".

Estimo de interés adjuntar al Señor Director fotocopia de la citada comunicación, para los efectos de verificación y análisis de lo allí expresado.

Además, considero mi deber señalar, sin embargo, que el patrón de valoración debe ser objetivo y común para todos los proponentes.

Resumiendo, me parece que la única objeción realmente fundada es la No.2, puesto que las certificaciones pedidas y provenientes del extranjero no fueron presentadas con las autenticaciones de rigor.

Del Señor Gerente General, atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/nder.

Adj.: Devuelvo ejemplar de la especificación con sus addendas. Además, acompaño fotocopia de la nota enviada por la empresa Allied Products International, Inc.