

Resolución de Gerencia General

Nº 017-2004-GG/OSITRAN

PROCEDENCIA : Comité Especial Permanente

MATERIA : Apelación del otorgamiento de la Buena Pro correspondiente al proceso de Adjudicación de menor cuantía Nº 018/2004-Adquisición de fotocopidora para OSITRAN.

APELANTE : COMERCIAL DENIA S.A. CODESA

SUMILLA : Se declara fundada la apelación

Lima, 31 de marzo de 2004

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 12 de marzo de 2004, en el Proceso de Adjudicación de Menor Cuantía Nº 018/2004 “Adquisición de fotocopidora para OSITRAN” se adjudicó la Buena Pro a Maquinarias JAAM SA. (en lo sucesivo JAAMSA), comunicándose a los postores el resultado en la fecha por Oficio Circular Nº 007-2004-Comit. Espec. – OSITRAN.
2. Con fecha 19 de marzo de 2004, CODESA interpuso recurso de apelación contra la adjudicación de la buena pro, corriéndose traslado del mismo a JAAMSA por Oficio Nº 057-2004-GAF-OSITRAN.
3. Con fecha 25 de marzo de 2004, JAAMSA absolvió el traslado de la apelación, lo que fue puesto en conocimiento de CODESA por Oficio Nº 068-04-GAF-OSITRAN.
4. Con fecha 31 de marzo de 2004 se ha recibido el Informe 023-04-GAF/OSITRAN de fecha 31 de marzo de 2004 de la Gerencia de Administración y Finanzas que se pronuncia sobre el tema.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

De los antecedentes expuestos y del análisis efectuado, las cuestiones en discusión, consisten en determinar lo siguiente:

- II.1. Si el costo por copia del equipo Minolta DI 3510 ha sido correctamente determinado por JAAMSA.
- II.2. Si el Comité Especial Permanente ha asignado correctamente el puntaje por concepto de “MEJORAS EN LOS EQUIPOS OFERTADOS” a JAAMSA y a CODESA.

II.3. Si el Comité Especial Permanente ha otorgado correctamente el puntaje a JAAMSA en el rubro "OTRAS MEJORAS".

II.4. Si, en el supuesto en que se haya incurrido en defectos en la adjudicación de la buena pro, procede la declaración de nulidad.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

Que, por el Informe N° 023-04-GAF-OSITRAN, se ha efectuado el análisis de los aspectos técnicos cuestionados:

III.1. Si el costo por copia del equipo Minolta DI 3510 ha sido correctamente determinado por JAAMSA.

1. Que, en el literal a) del numeral 4.1 del Acápite "Fundamentos de Hecho" del escrito de apelación, CODESA señala que JAAMSA ha conseguido sorprender al comité especial al indicar la duración del tóner en 21,000 copias valiéndose de un porcentaje totalmente arbitrario y tergiversado (4%) que no se sujeta al estándar establecido a nivel mundial (6%);
2. Que, para dichos efectos, CODESA recauda en calidad de medio probatorio la "Copia de Especificaciones de Buyers Laboratory del equipo Minolta DI 3510" quienes indican las características proporcionadas por los fabricantes;
3. Que, en su escrito de absolución del traslado de la apelación, JAAMSA negó la afirmación de CODESA y señaló que en aplicación del principio de eficiencia y de razonabilidad aplicable a todos los procedimientos de naturaleza administrativa, los postores debían formular sus propuestas, en lo que respecta al suministro "Toner", utilizando los rangos internacionalmente asignados para el área de cobertura por página (entre 4% y 6%);
4. Que, JAAMSA señaló que no estaba obligada a declarar cuál es el porcentaje estimado del área de cobertura que será razonablemente utilizado por el toner relativo al producto ofertado, porque se trata de una información referencial, y que simplemente presentan esta información a efectos de exponer con transparencia las características involucradas;
5. Que, para sustentar su dicho, JAAMSA recaudó la Resolución del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones N° 634/2003.TC-S1.
6. Que, de la prueba aportada por CODESA se desprende que el porcentaje asignado por Buyers Laboratory es de 6%;
7. Que, la Resolución del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones N° 634/2003.TC-S1 señala en el numeral 6) del Acápite "Antecedentes", lo siguiente:

“5. Con fecha 6 de junio de 2003, JAAMSA interpuso recurso de apelación contra el otorgamiento de la Buena Pro a favor de XEROX. En dicho recurso, solicita como pretensión principal que se califique de manera correcta el Factor “Costos de Operación” y se disponga el otorgamiento de la Buena Pro a su favor (...). JAAMSA manifiesta que XEROX declaró en el Anexo 12 de su propuesta técnica que los suministros toner y revelador/Cilindro tienen un rendimiento de 84,000 y 150,000 copias respectivamente, calculando este rendimiento a un 4% de cobertura por hoja lo que deriva en que su costo de operación será de US\$0.004260 por hoja. Lo señalado en dicho Anexo resulta contrario a lo indicado en el propio catálogo de la fotocopiadora digital modelo Document Centre 535 ST de XEROX, en donde se indica que el Toner tiene un rendimiento de 28,000 copias al 6% de cobertura por hoja, señalándose que se comercializa en cajas que contienen 2 o 4 botellas de Toner. Es así, que la información real que debió presentar XEROX es que el costo de operación por hoja era de US\$0.00640”.

8. Que, la resolución bajo comentario, luego de reconocer que efectivamente las Bases no habían establecido si el área de cobertura sobre la que debía presentarse la propuesta era de 4% o 6%, concluye en cuanto al aspecto a que se refiere el párrafo anterior, señala en los numerales 8) y 9) del Acápite “Fundamentación”, lo siguiente:

“8. Así entendido, tenemos que el costo de operación por cada hoja de la propuesta de XEROX es de US\$0.005320, el mismo que aún siendo calculado al 6% de la cobertura resulta menor al costo de operación señalado en la propuesta técnica de JAAMSA que asciende al monto de 0.005400. Habiendo obtenido XEROX en este supuesto, en consecuencia, el puntaje máximo en dicho rubro.

9. Consecuentemente, se puede apreciar que el hecho de no haberse señalado expresamente en las Bases Administrativas el porcentaje de cobertura de Toner (...) no constituye un hecho trascendente en el presente proceso de selección, dado que su realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, ni afecta el debido proceso del administrado, no siendo pertinente la nulidad del acto administrativo de la Entidad, materia de impugnación.”

9. Que, en consecuencia, de la referida jurisprudencia sólo se desprende que para efectos de ese caso, resultó irrelevante el hecho que el postor haya consignado un porcentaje de cobertura menor porque, aún en el caso de consignar el que resultaba correcto para dicho caso (6%), el resultado no habría cambiado, y en consecuencia, no obstante no haberse respetado las normas que regulan el proceso de contrataciones y adquisiciones, no se generó causal de nulidad, pero de ninguna manera se desprende un pronunciamiento en el sentido que es indistinto consignar el 4% o 6% de cobertura.

10. Que, si tenemos en consideración que:

- a) En el proceso en que recayó la Resolución del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones N° 634/2003.TC-S1 JAAMSA presumiblemente presentó su propuesta sobre la base de una cobertura al 6%;
- b) En el referido proceso JAAMSA cuestionó que XEROX presentara su propuesta sobre la base del 4% pues conforme al Catálogo de la fotocopiadora en cuestión el rendimiento del toner se calcula al 6% de cobertura;
- c) CODESA ha aportado en calidad de medio probatorio la “Copia de Especificaciones de Buyers Laboratory del equipo Minolta DI 3510” que no ha sido tachada por JAAMSA; y que,
- d) JAAMSA no ha aportado medio probatorio alguno en el sentido que el estándar va del 4% al 6% sino sólo su dicho, precisándose que la Resolución del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones N° 634/2003.TC-S1 no señala en ningún momento que el 4% es un porcentaje admitido,

esta Gerencia concluye que el estándar sobre la base del cual debieron de presentar las propuestas es del 6% y no del 4% como hizo JAAMSA, y que en consecuencia, en este aspecto se habría incurrido en error al calificar la propuesta de JAAMSA.

11. Que, en el literal b) del numeral 4.1 del Acápito “Fundamentos de Hecho” de su escrito de apelación, CODESA señala que adicionalmente al tóner, revelador y cilindro, debe considerarse todo ACCESORIO O REPUESTO QUE SE DEBEN CAMBIAR EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE COPIAS, lo cual ha sido omitido por JAAMSA.
12. Que, JAAMSA señaló en el numeral 2) de su escrito de absolución del traslado de la apelación que el Comité estaba evaluando sólo los consumibles que intervienen en la realización de una copia y no partes y piezas como los Rodillos de Fusión, Uñas, Engranajes de Caseteras, Filtros, etc.
13. Que, tanto de la instrumental ofrecida por CODESA como del Informe N° 023-04-GAF/OSITRAN se desprende que no sólo los consumibles (léase: tóner y revelador) deben ser considerados al momento de calcular los costos sino también aquellos otros accesorios o repuestos, que no obstante tener una vida más larga, también tienen una duración calculada en función del número de copias tales como los rodillos, las uñas, etc.
14. Que, en consecuencia, el reclamo de CODESA en este extremo, también debe declararse fundado.

III.2. Si el Comité Especial Permanente ha asignado correctamente el puntaje por concepto de “MEJORAS EN LOS EQUIPOS OFERTADOS” a JAAMSA y a CODESA.

1. Que, en los literales a), b) y c) del numeral 4.2 del Acápite “Fundamentos de Hecho” de su escrito de apelación, CODESA señala que JAAMSA ha ofrecido características opcionales que el Comité Especial Permanente ha considerado como incluidas no obstante ser opcionales, es decir, que por el contrario no vienen incluidas.
2. Que, JAAMSA reconoce en el punto 3) del escrito de absolución del traslado de la apelación que efectivamente las referidas funciones no están incluidas y que lo que el Comité estaba evaluando era la capacidad de funcionalidad que tenía cada equipo.
3. Que, de la revisión de los términos de referencia se aprecia que se estableció como requerimientos mínimos del equipo que la conexión de impresión a red y el escáner eran opcionales;
4. Que, de la revisión de los criterios de evaluación técnica consignados en la Bases se aprecia, en cuanto al acápite “E. Mejoras en equipos ofertados”, que se asignaría mayor puntaje a la propuesta que presente la mayor cantidad de las siguientes mejoras: “Mayor funcionalidad (Escáner y/o impresora)”.
5. Que, la Gerencia General considera, al igual que lo hizo el Comité Especial Permanente, que ambos documentos deben interpretarse conjuntamente, de manera que sólo se asignaría puntaje al postor que ofrezca la máquina que tenga dichas funciones incorporadas y no a aquel que ofrezca una máquina a la cual se le podían agregar dichas funciones;
6. Que, en consecuencia, lo señalado por CODESA resulta atendible y por tanto, los puntos otorgados a JAAMSA en ese aspecto, deben ser descontados de su puntaje;
7. Que, en cuanto a los otros aspectos señalados por CODESA en el literal d) del numeral 4.2 del Acápite “Fundamentos de Hecho” de su apelación, al no haberse considerado dichos aspectos para efectos de asignación de puntaje, carece de sentido su evaluación.
8. Que, en cuanto a lo señalado en el literal b) del numeral 4.6 del Acápite “Fundamentos de Hecho” de su apelación, CODESA señala que ofreció servicios de soporte y mantenimiento en su propuesta.
9. Que, de la revisión de los criterios para la “Evaluación Técnica” contenidos en las bases se aprecia en el literal C) que se otorgaría 8 puntos al postor que cuente con soporte técnico y de repuestos y que adicionalmente, en el literal E) se otorgaría 3 puntos al postor que ofrezca servicios de soporte y mantenimiento de equipos.

10. Que, de la revisión de las propuestas de ambos postores, se aprecia que en atención a que ambos contaban con soporte técnico y de repuestos, obtuvieron el mismo puntaje.
11. Que, sin embargo, de la revisión de la propuesta de CODESA, se aprecia en la página 014 de la misma que ésta ofrecía un servicio de mantenimiento preventivo y correctivo gratuito, a diferencia de JAAMSA que no ofreció el referido servicio.
12. Que, en consecuencia, nuevamente el Comité Especial Permanente incurrió en error al evaluar las propuestas, debiendo asignársele a CODESA el puntaje correspondiente.

III.3. Si el Comité Especial Permanente ha otorgado correctamente el puntaje a JAAMSA en el rubro “OTRAS MEJORAS”.

1. Que, en numeral 4.4 del Acápite “Fundamentos de Hecho” del escrito de apelación, CODESA señala que en *“el folio 4d de la propuesta del postor Maquinarias Jaamsa, suscribió diversas características, las cuales sólo una puede ser considerada como una mejora (1000 códigos)”*.
2. Que, en consecuencia, es la propia apelante la que reconoce que efectivamente JAAMSA presentó al menos una mejora y por otro lado, CODESA no se atribuye mejora alguna presentada en relación a este rubro.
3. Que, en consecuencia, al ser el propio apelante quien reconoce la existencia de, por lo menos, una mejora y sin perjuicio de que a criterio de esta Gerencia no sólo debe considerarse como mejora la función de control de códigos sino también la del control de impresión por su Controlador de Impresión de Tecnología 2001; este extremo de la apelación debe declararse infundado.

III.4. Si, en el supuesto en que se haya incurrido en defectos en la adjudicación de la buena pro, procede la declaración de nulidad.

1. Que, el artículo 10° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27144 (en lo sucesivo LPAG), establece que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, la contravención a las leyes o las normas reglamentarias.
2. Que, conforme a lo señalado por JAAMSA en su escrito de absolución del traslado de la apelación, uno de los principios aplicables al procedimiento administrativo es el de razonabilidad, conforme a la LPAG.
3. Roberto Dromi señala que dentro de los límites jurídicos a que se sujeta la adjudicación está el de la razonabilidad, precisando luego que si la decisión del licitante por la que se adjudica una licitación es manifiestamente arbitraria, el acto de adjudicación sería nulo.

El referido autor precisa como ejemplos de arbitrariedad, el caso en que las decisiones del licitante prescindan de los hechos acreditados en el expediente¹.

4. Que, del análisis del expediente se desprende que al evaluar las propuestas el Comité Especial Permanente ha incurrido en defectos que acarrearán la nulidad de la adjudicación de la buena pro.
5. Que, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 12.1 del artículo 12º de la LPAG, la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto.

Por lo expuesto se RESUELVE:

Primero: Declarar fundada la apelación interpuesta por CODESA contra la adjudicación de la buena pro en el Proceso de Adjudicación de Menor Cuantía N° 018/2004 - Adquisición de fotocopiadora para OSITRAN y en consecuencia, declarar la nulidad de la adjudicación de la buena pro retrotrayendo el proceso a dicho momento.

Segundo: Poner la presente resolución en conocimiento de CODESA Y JAAMSA.

Tercero: Devolver los actuados al Comité Especial Permanente para la ejecución de la presente resolución.

Regístrese, Comuníquese y Archívese.

JORGE ALFARO MARTIJENA
Gerente General

\\SERVER01\GERGENERAL\Resoluciones\Res 017-2004.doc//Reg. 2315

¹ DROMI, Roberto. *Licitación Pública*. Madrid: Ciudad Argentina, 1999. P. 616.