



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 051-2021

RECORRENTE: JOSÉ AMETH CALDERÓN (JLOGIC PANAMA)

ACTO RECURRIDO: Resolución N°08-2021 de 3 de mayo de 2021, proferida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**, mediante la cual se resuelve administrativamente la orden de compra N°4200329091, correspondiente al acto público N°2021-1-07-0-08-CM-003722.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No. 072-2021/TACP de 23 de junio de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 153 de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, y en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia, entre otros temas, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

El Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de sus artículos 247 al 251 se establece el procedimiento a seguir para atender los efectos del recurso de apelación anunciado.

I. ANTECEDENTES:

Que el Estado, debidamente representado para este Acto por la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**, llevó a cabo el procedimiento de Selección de Contratista No.2021-1-07-0-08-CM-003722 correspondiente a compra menor para la adquisición de "CARTUCHOS TONER NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545" cual se adjudicó a la empresa JLOGIC PANAMÁ, representada por JOSÉ AMETH CALDERÓN.

Que la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**, a través de la investidura de sus autoridades correspondientes, suscribió orden de compra N°4200329091 de 23 de febrero de 2021 para la adquisición del bien por un monto de B/.395.32.

Que la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**, a través de la Resolución N°08-2021 de 3 de mayo de 2021, declaró resolver administrativamente la orden de compra N°4200329091 para la compra de "CARTUCHOS TONER NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545", a favor de JLOGIC PANAMA cual aparece publicada en el Portal Electrónico



"PanamaCompra", a fecha 5 de mayo de 2021 a las 2:32 pm., (Visible de foja 057 del Expediente del Tribunal).

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que el día 14 de mayo de 2021 a la 1:26 p.m., la licenciada MARÍA ELENA CAMPOS, abogada en ejercicio, actuando en nombre y representación de la empresa JLOGIC PANAMA presentó, dentro del término establecido por Ley, sustentación de recurso de apelación en contra de la Resolución N°08-2021 de 3 de mayo de 2021 por medio de la cual se resuelve administrativamente la orden de compra N°4200329091, proferida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS** (Escrito de Sustentación visible de folios 009 a 015 del Expediente del Tribunal).

La licenciada MARÍA ELENA CAMPOS, adjuntó al libelo de su Recurso, el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra de la Resolución N°08-2021 de 3 de mayo de 2021 presentado ante la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS** el día 10 de mayo del año en curso a las 2:15 pm, según el sello de recibido. (Visible a folio 007 del Expediente del Tribunal).

Que de conformidad al artículo 160 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 2020, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación, es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, lo cual indica que el término transcurrió del día 10 de mayo de 2021 al 14 de mayo de 2021; siendo oportuna ambas actuaciones descritas anteriormente.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El acto atacado a través del Recurso de Apelación lo constituye la Resolución N°08 de 3 de mayo de 2021, que declara Resolver Administrativamente la orden de compra N°4200329091, a favor de la empresa JLOGIC PANAMA, por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 32/100 para la COMPRA DE CARTUCHOS TONER NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545, proferida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**, correspondiente al Acto Público N° 2021-1-07-0-08-CM-003722, cuya motivación y parte resolutoria, refieren en lo medular lo siguiente :

...

Que mediante nota No. ANATI-DAYF-54-2020, de 29 de marzo de 2020, de la Dirección de Administración y Finanzas, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), le notifica al señor JOSE AMETH CALDERON MORALES (JLOGIC PANAMÁ), sobre lo sucedido y la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 4200329091, dentro de la Compra Menor No. 2021-1-07-0-08-CM-03722. Posteriormente, el señor JOSE AMETH CALDERON MORALES, a través de la nota S/N, de fecha 27 de abril de 2021, comunica que la responsabilidad no recae en JLOGIC PANAMÁ, por lo que no entregaron suministros de tintas compatibles con la impresora XEROX WORCENTER 7545 y no aceptaron la devolución de las de tintas no compatibles que ya habían entregado en el Departamento de Almacén de ANATI.

...

...



Que vencido el plazo al que se refiere el numeral 2, del artículo 139, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la proveedora, el señor JOSE AMETH CALDERON MORALES (JLOGIC PANAMÁ) no se comprometió a entregar los bienes que la entidad requiere para el buen funcionamiento de la XEROX WORCENTER 7545, según la Orden de Compra No. 4200329091, dentro de la Compra Menor No. 2021-1-07-0-08-CM-03722, y por tanto, en atención a las anteriores consideraciones la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI),

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra No. 4200329091, dentro de la Compra Menor No. 2021-1-07-0-08-CM-03722, correspondiente a la "COMPRA DE CARTUCHOS TONER NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545, solicitado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), por un monto total de trescientos noventa y cinco balboas con 32/100 (B/. 395.32).

SEGUNDO: REMITIR copia autenticada de la presente resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas, una vez se encuentre ejecutoriada para los efectos del registro correspondiente.

TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución por el término de dos (2) días hábiles, en el Sistema de Contrataciones Públicas "PanamáCompra" y en el tablero de anuncios de los actos públicos que mantiene la entidad, para los efectos de los interesados.

CUARTO: En contra de la presente Resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y Decreto No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



DEYKA M. LAUCHU
JEFA DE COMPRAS

AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)

IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Luego de la formulación y presentación por la recurrente, el Tribunal se adentra a sus reflexiones analíticas basado en lo subsiguiente:

En lo medular de su escrito de sustentación, expone su inconformidad respecto de la decisión de la entidad de resolver administrativamente la orden de compra N°4200329091 fundada en que, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en el documento de Requerimiento y condiciones especiales, solo hace referencia a que los tóner a entregar deben ser originales; que su representado presentó cotización con base en lo solicitado por la Institución y tales productos fueron recibidos conforme por la entidad el día 18 de marzo de 2021 en el Departamento de Almacén.

No obstante lo expuesto, refiere la licenciada MARÍA ELENA CAMPOS que hubo comunicaciones vía telefónica de parte de la entidad, indicando que por error, ni en la solicitud de bienes, ni en la cotización se especificó el modelo de tóner/wwwMetered que realmente necesitaban y que son compatibles con el equipo Xerox WORCENTER. Continúa reseñando que, como quiera que JLOGIC PANAMA envía nota aclaratoria en el sentido que el cambio de los tóner solo se podrá realizar si la Institución accede al pago de la diferencia de los tóner que realmente se necesitan; el Director de Administración y Finanzas de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, remite la resolución N°08 de 2021 de 3 de mayo de 2021 que busca resolver



administrativamente la orden de compra N°4200329091. Considera la apelante que esta decisión no corresponde, ya que la responsabilidad no recae en su representado. He ahí que habiendo cumplido con el artículo 253 (sic) del Texto Único de la Ley 22, ordenada por la Ley 153 de 2020, solicita se niegue la resolución administrativa hecha en la Resolución N°08-2021 de 3 de mayo de 2021.

Los hechos a los que nos hemos referido, vienen expuestos de la siguiente manera:

EXPONEMOS NUESTRO RECURSOS SEGÚN LOS SIGUIENTES

PUNTOS:

PRIMERO: Que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) a través del portal de Panamá Compras, realizó la solicitud de cotización en línea N° 2021-1-07-0-08-CL-003709, el día 17 de febrero de 2021, en donde solicitaban la cotización para la **COMPRA DE CARTUCHOS TÓNER NEGROS, AMARILLO,**

MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545.

SEGUNDO: Que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) en la cotización en línea N° 2021-1-07-0-08-CL-003709, detalla que las únicas especificaciones técnicas para esta compra eran las siguientes:

- Cartuchos de Tóner Negro Xerox Worcenter 7545 – Original.
- Cartuchos de Tóner Amarillo Xerox Worcenter 7545 – Original
- Cartuchos de Tóner Magenta Xerox Worcenter 7545 – Original
- Cartuchos de Tóner Cian Xerox Worcenter 7545 – Original

TERCERO: Que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) en el documento de "Requerimiento y Condiciones especiales", solo hace referencia a que los tóner a entregar, deben ser originales.

CUARTO: Que a través de la cotización N° JLO – 008030, nuestro representado presentó la propuesta para la solicitud hecha por Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) a través de la cotización en línea N° 2021-1-07-0-08-CL-003709, de la siguiente manera:

- Cartuchos de Tóner Negro Xerox Worcenter 7545 – Original.
Marca: Xerox
Casa Productora: Xerox Corp.
País de Origen: Usa, Japón y/u otros.
Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.
- Cartuchos de Tóner Amarillo Xerox Worcenter 7545 – Original
Marca: Xerox
Casa Productora: Xerox Corp.
País de Origen: Usa, Japón y/u otros.
Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.
- Cartuchos de Tóner Magenta Xerox Worcenter 7545 – Original
Marca: Xerox
Casa Productora: Xerox Corp.
País de Origen: Usa, Japón y/u otros.



Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.

- Cartuchos de Tóner Cian Xerox Worcenter 7545 – Original

Marca: Xerox

Casa Productora: Xerox Corp.

País de Origen: Usa, Japón y/u otros.

Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.

Esta cotización se hizo con base a lo solicitado por la institución.

QUINTO: Que las cotizaciones de las empresas *Productive Business Soluciones (Panamá), S.A., Radicom Solutions, Kardu Brothers, S.A., Edwin Oscar Acosta Miranda*, presentaron sus cotizaciones de la misma manera que nuestro representado, producto de la solicitud hecha por **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, y las especificaciones técnicas dadas por la institución.

SEXTO: Que luego de revisar todas las cotizaciones, **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, adjudica la compra menor a nuestro representado, a través del acto N° 2021-1-07-0-08-CM-003722, por un monto de Trescientos noventa y cinco dólares con 32/100 (B/. 395.32), para la compra de los siguientes productos:

- Cartuchos de Tóner Negro Xerox Worcenter 7545 – Original.

Marca: Xerox

Casa Productora: Xerox Corp.

País de Origen: Usa, Japón y/u otros.

Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.

- Cartuchos de Tóner Amarillo Xerox Worcenter 7545 – Original

Marca: Xerox

Casa Productora: Xerox Corp.

País de Origen: Usa, Japón y/u otros.

Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.

- Cartuchos de Tóner Magenta Xerox Worcenter 7545 – Original

Marca: Xerox

Casa Productora: Xerox Corp.



País de Origen: Usa, Japón y/u otros.

Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.

- **Cartuchos de Tóner Cian Xerox Worcenter 7545 – Original**

Marca: Xerox

Casa Productora: Xerox Corp.

País de Origen: Usa, Japón y/u otros.

Garantía: 6 meses por defecto de fábrica.

SEPTIMO: Que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, a través de su Departamento de Compras emitió la orden de Compras N° 4200329091, donde claramente refleja la aprobación de la compra menor por el monto de B/.395.32 dólares, en concepto de compra de los cartuchos tóner señalados en la cotización en línea N° 2021-1-07-0-08-CL-003709. Cabe señalar que dicha orden de compra estuvo debidamente diligenciada, sellada y firmada.

OCTAVO: Que el 18 de marzo de 2021, el Departamento de Almacén de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, emitió el documento de recibido conforme de mercancía bajo el número recepción N° 5000005352, elaborado por Migdalia Moreno Rodríguez, con cédula de identidad personal N° 8-284-323, en donde la institución recibe de manera satisfactoria, los productos solicitados a nuestro representado.

NOVENO: Días posteriores a la entrega, la señora, Mapis Tuñón, del Depto., de Informática de la institución se comunicó vía telefónica con mi representado, para indicarle que, por error de la institución, no se especificó en la Solicitud de Bienes ni en la Solicitud de Cotización en Línea el número de parte (MODELO DE TONER / WWWmetered) que realmente necesitaban y que son también compatibles con el equipo XEROX WORKCENTRE 7545, siendo a saber:

- 1 tóner negro 006R01509
- 1 tóner amarillo 006R01510
- 1 tóner magenta 006R01511
- 1 tóner cian 006R01512



DECIMO: Luego de la llamada con el equipo de informática de la institución, mi representado envía una nota aclaratoria informando que por causas no imputables a la empresa JLOGIC PANAMA, el cambio de los tóner solo se podrá realizar si la institución accede al pago de la diferencia de los tóner que realmente necesitaban. Resulta evidente que el error al momento de ingresar la información al portal de Panamá Compras fue únicamente de la institución y no de mi representado.

DECIMO PRIMERO: Que luego de lo expuesto, el Licenciado Karim Hernández, Director de Administración y Finanzas de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, le envía a mi representado la nota N° ANATI-DAYF-54-2021, fechada el día 29 de marzo de 2021, señalando que mi representado debería asumir el costo del cambio de los cartuchos de tintas que fueran compatibles con la impresora descrita, de conformidad con la Orden de Compras N° 4200329091. De igual forma, hacen la devolución de los cartuchos que se les fue entregado y recibidos por ellos de manera conforme, so pretexto de que el criterio técnico de su equipo de informática confirmó que los cartuchos entregados por mi representado no eran los correctos.

Pero sin entrar a debatir entre si eran o no los correctos, debemos dejar claro que dichos suministros son los que desde un inicio la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, solicitó a través del portal de Panamá Compras y que de igual forma fue recibida conforme en el departamento de Almacén de dicha institución.

DECIMO SEGUNDO: Luego de recibida la notificación de RESOLUCIÓN No. 08-2021 del 03 de mayo de 2021, publicada el 5 de mayo del presente año, que busca Resolver Administrativamente la Orden de Compra No. 4200329091, en donde se indica en el párrafo 5to del Considerando que los suministros proporcionados por la empresa no son compatibles para la impresora XEROX WORKCENTRE 7545, además, donde se afirma en el párrafo 6to del Considerando, que no se respondió a la reclamación de la entidad, lo cual discrepa de lo expuesto por la LCDA., Deyka M. Lauchu, Jefa de Compras de la Institución en el párrafo 10mo de su resolución, en



donde dejan por sentado que mi representado JLOGIC PANAMA mediante nota S/N fechada el 27 de abril de presente y recibida por la entidad el día 29 de abril dio respuesta a la nota ANATI-DAYF-54-21, en donde expresaban que la responsabilidad no recae en la empresa por el hecho de que el equipo XEROX WORKCENTRE 7545 cuenta con tres (3) versiones de tintas (Toners), siendo error de la Entidad el no especificar cuál de las tres (3) versiones de cartuchos eran los indicados se procedió a informarles a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras mediante Nota No. JLO-GG-0009-2021 del 10 de mayo de 2021, la Intención de Apelación, siguiendo el procedimiento establecido.

Somos de la opinión de que en este caso no correspondía la Resolución Administrativa del contrato ya que la responsabilidad no recae en lo actuado por mi representado y al tenor de lo expuesto en el Texto Unico de la Ley 22 ordenado por la ley 153 de 2020, en el ART. 139 (Procedimiento de Resolución) el Numeral tres (3) indica:

"Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso"

DECIMO TERCERO: Mi representado, cumplió con lo expuesto en el Art. 253 del Texto Unico de la Ley 22, ordenado por la ley 153 de 2020 en donde se estipula el mecanismo de notificaciones y que la presentación de respuestas se realizó oportunamente y es por ello que solicitamos respetuosamente que se niegue la resolución administrativa hecha en la resolución N° 08-2021 del 03 de mayo de 2021.

Finalizó su argumentación, solicitando que se revoque la resolución administrativa establecida en la Resolución N°08-2021 de 03 de mayo de 2021.

El recurrente adjuntó como pruebas copia simple del expediente cronológico que contiene (30) páginas y detalla lo sucedido con la compra menor en mención.

Que el 20 de mayo de 2021 a las 3:07 pm, se recibió ante los estrados del Tribunal fiel copia del expediente administrativo original contentivo de las actuaciones realizadas por la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, dentro del presente acto público N°2021-1-07-0-08-CM-003722 (folio 0051 del Expediente del Tribunal).

Que mediante Informe Secretarial visible a folio 0053 del Expediente del Tribunal, se detallan los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación y se remite al despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente 051-2021.



Que mediante la Resolución N°016-Pruebas/TACP de 1 de junio de 2021, el despacho sustanciador dispuso inadmitir la documentación aportada por parte de la actora. (folios 057-058 del expediente del Tribunal)

Que el día 07 de junio de 2021 se venció el período de cinco (5) años para el cual fue elegido el Magistrado que actuó como sustanciador de la causa a la que hemos hecho referencia; y posteriormente, el día 18 de abril de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial Digital No.29265 el Decreto No.03 de 17 de abril del año en curso, mediante el cual se nombró al Magistrado que reemplazaría en el cargo al saliente, a partir del 8 de junio de 2021.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que en cumplimiento de los trámites procesales generados para la solución de la presente litis, se procede a un examen de las constancias procesales y los argumentos exteriorizados por las partes, por lo que, el Pleno del Tribunal debe verificar la conformidad del Acto Apelado con el ordenamiento jurídico aplicable, haciendo referencia a los aspectos más relevantes contenidos en el expediente, de la siguiente manera:

A- EXAMEN DE LAS PRUEBAS Y DE LOS DESCARGOS ANUNCIADOS POR LAS PARTES:

Que de acuerdo al procedimiento incoado por el artículo 249 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, compete al Tribunal realizar una vez recibido el expediente administrativo y la sustentación del recurso, el examen de las pruebas y de los descargos anotados por las partes como tales, por lo que, mediante la Resolución N°016-Pruebas/TACP de 1 de junio de 2021, este tribunal dispuso inadmitir la prueba aducida por la parte actora, consistente en copia simple del expediente cronológico que contiene (30) páginas, toda vez que, el recurrente no detalló el contenido de los documentos. De igual forma, se indicó que el expediente administrativo es el instrumento principal y no requiere ser aducido.

B- VALORACIÓN EN CUANTO AL FONDO DE LA LITIS:

El Tribunal se adentra ahora a su valoración en cuanto al fondo de la litis, contrastando las actuaciones ejercidas por las partes, frente a la normatividad jurídica rectora de las Contrataciones Públicas. Lo prudente es precisar el escrutinio de los presupuestos básicos requeridos para dicha valoración siendo estos:

- **PRESUPUESTOS FORMALES:** dentro de los cuales se desprenden:

1. La oportunidad procesal para recurrir:

La licenciada MARIA ELENA CAMPOS ejerció el derecho de su representado de accionar por la vía del recurso de Apelación de manera oportuna, puesto que, tanto el anuncio como la sustentación del recurso transcurrieron conforme los términos establecidos por Ley, verificables en los artículos 156 y 160 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenado por la Ley 153 de 2020. (folios 07-15 del expediente del Tribunal)



2. La garantía del debido proceso:

Siendo el Tribunal, fiscalizador del fiel acatamiento sobre la adopción garantista al debido proceso, debe escrutar para ello las actuaciones ejercidas por la Administración; así como verificar el acatamiento estricto de los principios de la Contratación Pública, en lo particular, lo preceptuado por el artículo 32 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, expuesto así:

Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Surtida la tramitación del proceso, luego de evacuadas las etapas procesales previas, el Tribunal se adentra **al examen del procedimiento implementado por la entidad administrativa** en cuanto a la formulación de los cargos correspondientes al mérito sustentatorio que promueve la Resolución Administrativa de la orden de compra en el sub-judice, (esgrimido como Orden de compra N°4200329091), a fin de contrastar si el mismo se adecua a lo establecido por el artículo 136 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único), cual establece lo siguiente:

Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.
3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista.
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato.

En atención a los hechos esgrimidos por las partes, procurando la adecuación a sus pretensiones y al contenido de las piezas procesales que obran en el dossier administrativo, el Tribunal observa, que en orden cronológico los hechos transcurren de la siguiente manera:

El día 18 de marzo de 2021, mediante documento N°5000005352 se recibió en el departamento de Almacén de la Autoridad Nacional de administración de Tierras, el objeto de la contratación, según se desprende a folio 55 del dossier administrativo.

A folios 52 y 54 se observa que la empresa contratista, vía correo electrónico, sostiene comunicación con la licenciada TUÑÓN a la dirección metunon@anati.gob.pa,



haciendo referencia a la remisión de una nota, a la que se alude también en el recurso de apelación y que todo apunta a que se trata de la nota suscrita con fecha 24 de marzo de 2021, descrita también en la contestación a la carta de intención de resolución administrativa de la orden de contra. La misiva del 24 de marzo de los corrientes deja cuenta de la incompatibilidad de los *tóner* proporcionados a la entidad con respecto al equipo “Xerox WORCENTER 7545” y en la que también explica que el equipo cuenta con dos modelos de toner, los entregados (1 *toner negro* 6R01513, 1 *toner amarillo* 6R01514, 1 *toner magenta* 6R01515, 1 *toner cian* 6R01516) y los que realmente son compatibles con el equipo Xerox WORCENTER 7545 que son (1 *toner negro* 6R01509, 1 *toner amarillo* 6R01510, 1 *toner magenta* 6R01511, 1 *toner cian* 6R01512) modelos “*WW metered*”. Aunado a ello, el contratista, en la referida misiva, ofrece reemplazar las unidades entregadas por las que realmente necesita el equipo, a un costo total de B/585.24, lo cual representa B/.189.92 adicionales a lo adjudicado.

El día 23 de abril de 2021, la entidad publicó, bajo la descripción de **orden de compra 4200329091 [Aclaraciones]**, el documento fechado 29 de marzo de 2021, consistente en nota de intención de resolución de la orden de compra.

Documentos Adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
ORDEN DE COMPRAS	Orden de Compra	02-03-2021 03:47 PM	
orden de compra 4200329091	Aclaraciones	23-04-2021 01:06 PM	
RESOLUCION NO 08-2021	Resoluciones	05-05-2021 02:32 PM	

10

ANIVERSARIO

ANATI

Panamá, 29 de marzo de 2021
ANATI-DAYF-54-2021

JOSE AMETH CALDERON

Representante Legal

JLOGIC PANAMÁ

Señor Calderón:

Por este medio, solicitamos que el proveedor JOSE AMETH CALDERON MORALES (JLOGIC PANAMÁ), adjudicatario de la Contratación Menor del acto público No. 2021-1-07-0-08-CM-003722, correspondiente a la “COMPRA DE CARTUCHOS TONER NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545”, asumir el compromiso de suministrar cartuchos de tintas “compatibles” para la impresora antes descrita, de conformidad con la Orden de Compra No. 4200329091, toda vez que el criterio técnico de nuestra Dirección de Informática de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), nos confirma, que los suministros de tintas entregados a la entidad no son los correctos.

Es por ello, que la entidad hace devolución de los suministros no compatibles con la impresora XEROX WORCENTER 7545, entregados en el Departamento de Almacén el día 18 de marzo del presente año, a fin de que nos entreguen los cartuchos de tintas compatibles a lo solicitado.

Ahora bien, de no entregar dichos suministros, incurriría en incumplimiento de obligaciones y deberes, por no colaborar con la entidad en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad, para no ocasionar un detrimento a la institución.

Por esta razón, comunicamos la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No. 4200329091, de la Compra Menor No. 2021-1-07-0-08-CM-003722, correspondiente a la “COMPRA DE CARTUCHOS TONER

Página No. 2
ANATI-DAYF-54-2021

NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545”, si en un término de cinco (5) días hábiles, no realiza la entrega solicitada por la entidad en el Departamento de Almacén.

Atentamente,

KARIM HERNÁNDEZ
Director de Administración y Finanzas

En dicha nota, se le pone en conocimiento a la empresa JLOGIC PANAMÁ de la intención de resolver administrativamente la orden de compra N°4200329091, si en el término de 5 días hábiles no realizaba la entrega solicitada por la entidad al departamento de almacén.



Una vez publicada la nota de intención de resolución administrativa de la orden de compra, en la fecha descrita, el contratista dio contestación a la misma mediante documento visible a folio 81 del expediente administrativo, con fecha de suscripción 27 de abril de 2021 y recibido por la entidad el día 29 de abril del año que cursa, por lo que, quedan satisfechos los parámetros procesalmente exigidos en el artículo 139 del texto único de la Ley 22 de 2006, concerniente al procedimiento de resolución administrativa, en este caso de la orden de compra N°4200329091, en cuanto a lo siguiente:

Artículo 139. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las reglas siguientes:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.

2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.

3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.

4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la

resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.

5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.

6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000.

En la contestación presentada por JLOGIC PANAMÁ, mediante nota del 27 de abril de 2021, el contratista refiere esta vez, entre otras cosas que, el equipo Xerox WORCENTER 7545 cuenta con 3 versiones de cartuchos de tinta a saber:

- NEGRO: 006R01509/006R01513/006R01517
- AMARILLO: 006R01510/006R01514/006R01518
- MAGENTA: 006R01511/006R01515/006R01519
- CYAN: 006R01512/006R01516/006R01520



Lo anterior, refleja el pleno conocimiento por parte del contratista respecto de la variedad de modelos que podían ser utilizados en el equipo de la entidad, AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TIERRAS, y que pudo haber advertido al momento de presentar su cotización, puesto que, de las notas de la contratista fechadas 24 de marzo y 27 de abril del año en curso, se desprende que el precio del producto, varía según el modelo de tóner.

El contratista indica en la contestación, frente a lo detallado en la nota de intención, que a la fecha no se les ha comunicado ni entregado la mercancía, no obstante, es la propia comunicación del 29 de marzo de los corrientes proferida por la entidad, publicada en el portal electrónico de "panamacompra" el 23 de abril, la que expresa la intención de devolución de los suministros no compatibles con la impresora Xerox WORCENTER 7545, entregados en el departamento de almacén el 18 de marzo del presente año.

De igual forma, reposa a folio 74 del expediente administrativo nota suscrita por el Departamento de Almacén de la entidad dirigida al Director de Administración y Finanzas de la ANATI, en la que expresa en su párrafo tercero lo siguiente:

"Que el departamento de Almacén, trató de comunicarse con el proveedor y no obtuvo respuesta, fue hasta principios del mes de abril del día 20 de ese mismo mes, que logramos comunicarnos con dicho proveedor y nos informó que no iba a recibir la nota ANATI-DAYF-54-2021 ni aceptar la devolución de estos suministros (tintas)".

De la narrativa esbozada en los párrafos que anteceden, cuales contienen el conjunto de piezas procesales que conforman la presente encuesta, tal como se presentaron los hechos durante el desarrollo del inicio de la ejecución de la Orden de Compra N°4200329091, debemos expresar que estos llegaron a nuestro conocimiento en virtud de acción recursiva incoada por la empresa JLOGIC PANAMA, que planteaba su descontento respecto del desenvolvimiento y rumbo que cursó la etapa contractual, una vez se hizo entrega del bien requerido por la entidad AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS.

Se desprende que en efecto, el contratista ofertó en los términos requeridos por la entidad, según la descripción del pliego de cargos. Aunado a ello, el departamento de Almacén recibió el bien, como se destaca en el documento de recibido fechada 18 de marzo del año que cursa, visible a folio 55 del dossier administrativo.

Tales hechos han sido reconocidos por la entidad, por lo que, a ese nivel de la contratación no se encuentran discrepancias entre las partes. No obstante lo dicho, la controversia queda planteada en atención a que la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, una vez recibe el objeto de la contratación, observa que los cartuchos de tóner ofertados, no son compatibles con los equipos en los cuales serían instalados, hecho que solo era determinable abriendo el producto y procediendo a la instalación de los mismos.

Es hasta ese momento que el proveedor, mediante nota de 24 de marzo de 2021 responde ante lo suscitado con la cotización en línea N°2021-1-07-0-08-CL-003709 en el sentido que *el mismo equipo cuenta con dos modelos de tóner*, a lo cual debemos añadir que, en la nota fechada 27 de abril de 2021 (contestación de la nota de intención de resolución administrativa del contrato) JLOGIC PANAMA reitera la explicación, indicando esta vez que, el equipo Xerox WORKCENTER 7545



cuenta con tres versiones de cartuchos de tinta. Este argumento ofrece razones de peso para concluir que el contratista, una vez ingresó a la plataforma de panamacompra, cotizaciones en línea, verificó el objeto contractual y pudo percatarse del hecho que en la hora actual advierte; por ende, al momento de ofertar, debió tomar en cuenta la compatibilidad de los cartuchos de tinta, según el modelo correspondiente a la impresora, cuestión que no hizo y que pudo prever, toda vez que el objeto de la contratación describía el equipo en el que serían instalados los cartuchos de tóner, lo que hubiese evitado la entrega y recepción de los bienes objeto de la controversia. Véase cotización en línea 2021-1-07-0-08-CL-003709.

Lo que nos lleva a reflexionar respecto de los principios de Buena Fe, Eficacia y Eficiencia, propuestos en el Código de Ética de las Contrataciones Públicas, los cuales aplican tanto para servidores públicos como para contratistas, de modo que rijan como premisas fundamentales para todos los funcionario o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, pero también para **los proveedores o contratistas que celebren o mantengan relaciones contractuales con las entidades estatales**, en función de las compras públicas que realicen.

Refieren tales principios lo siguiente:

Buena Fe: Los servidores públicos y contratistas conocen la importancia de la labor que se desarrolla y de sus implicaciones en el cumplimiento de la obligación del Estado de entregar bienes y servicios a la ciudadanía.

Eficacia: Los servidores públicos y contratistas deben enfocar toda su capacidad para lograr el efecto que se desea o se espera de las relaciones entre la entidad y el contratista.

Eficiencia: Los servidores públicos y contratistas deberán enfocarse en prestar oportunamente los servicios, sin incurrir en costos o demoras innecesarias.

En ese sentido, considera esta colegiatura que la decisión a la que arriba la entidad es cónsona con los parámetros y normativa que se establecen en la ley de contrataciones públicas, en cuanto al procedimiento de resolución administrativa de la orden de compra, puesto que se dio cumplimiento a las etapas procesales, respetándose con ello los principios de legalidad y debido proceso.

De igual forma, quedó acreditado que, ante el conocimiento por parte del contratista, de que existían variantes en los modelos de los cartuchos tóner requeridos por la entidad, correspondía a aquél cerciorarse de ofertar el producto que realmente estaba siendo requerido, ante la necesidad del Estado de adquirir cartuchos de tóner color negro, amarillo, magenta y cian, para la impresora Xerox WORCENTER 7545, puesto que siendo el proveedor quien se dedica a la distribución del producto, es quien maneja la información específica de los mismos y por ende, quien podía prever una posible incompatibilidad con el equipo debido a la variación en los modelos.

Ante tales efectos, es una potestad de la administración entrar a resolver administrativamente el contrato y en ese sentido, es la opción que adoptó la entidad ya que, en todo el expediente se nota que se agotaron los medios de diálogo y puesta en acuerdo con la contratista a objeto de superar el mal entendido respecto al tipo de cartucho de tóner requerido por el equipo de la entidad, además que en ningún momento se optó por aplicar sanción alguna en contra de la contratista.



Aunque, claro está, la Administración (la ANATI), no podía acceder a recibir un suministro de tóner que no le sería del todo útil para su equipo. Esto sería tanto como dilapidar el escaso fondo presupuestario con el que cuenta toda entidad estatal.

Y es que estaba claro que, con respecto a la definición de responsabilidad, al no imponérsele al contratista, de parte de la entidad, multa o inhabilitación alguna, según lo previsto por el artículo 138 que en tal sentido advierte:

Artículo 138.

...

“Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 140, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual”.

Se reconoce implícitamente que no se le atribuye culpa a la contratista, sino simplemente el deseo de dar por terminada la relación contractual dejándole a la entidad de igual forma, la potestad prevista en dicha excerta según lo indicado a continuación:

“ ...

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de incumplimiento total en contrataciones menores, la entidad podrá convocar a otro acto público o adjudicar al proponente que haya llegado en segundo lugar, según sea más beneficioso para los intereses públicos, sin perjuicio de las sanciones aplicables...”

En ese orden de ideas, el artículo 91 de la Ley 22 de 2006, establece que la entidad tiene la potestad de exigir el cumplimiento del contrato o simplemente resolverlo ante la indiferencia del contratista; en otras palabras, la vendedora no puede forzar a la entidad a que esta adquiera un suministro que no le es funcional y distinto a los fines específicos de su necesidad.

Por lo anterior, somos del criterio que la decisión que corresponde es Confirmar la Resolución N°08-2021 de 3 de mayo de 2021, por medio de la cual se dispuso Resolver Administrativamente la Orden de Compra N°4200329091 dentro de la compra menor N°2021-1-07-0-08-CM-03722 por un monto de B/.395.32, puesto que se acredita la causal 1 del artículo 136 de la Ley N°22 de 2006 vigente, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 136. Causales de resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El cumplimiento de las cláusulas pactadas.

....

Lo anterior, en virtud de la facultad que nos concede el artículo 251 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020 que expresa:



Artículo 251. Pronunciamiento. Completado el examen de las pruebas y los descargos, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas procederá a decidir el recurso de apelación.

CONCLUSIÓN DELIBERATIVA:

El Tribunal llega a esa conclusión por lo siguiente:

El contrato público tiene como propósito y finalidad satisfacer un cúmulo de necesidades sociales y para ello se rige a través de un conjunto de normativas descritas en la Ley 22 de 2006, cual describe en particular el artículo 90 de la misma, integradas por las disposiciones complementarias, en lo que no se disponga expresamente y por lo señalado en el Código Civil y Comercio, siempre que sean compatibles a sus fines.

Siendo así, el artículo 214 del Código de Comercio en materia de ejecución de los contratos establece:

Los contratos de comercio se ajustarán de buena fe, según los términos en que fueron convenidos y redactados, atendiendo más que a la letra de los pactos, a la verdadera intención de los contratantes. Las palabras deben entenderse en el sentido que les da el uso general, aunque alguno de los contratantes pretenda que las ha entendido de otro modo.

Más que atender al rigor de los términos de redacción, precisa atender a la verdadera intención de los contratantes. Es por ello que, en la finalidad del contrato público se procura incursionar en el fin que se persigue en él por parte del Estado, toda vez que, éste en sus compras, procura por la satisfacción de una necesidad social, misma que se desprende dentro del contexto de la Ley 22 de 2006, dentro del artículo 25 respecto de los principios generales de la contratación pública, en el cual se establece en el tercer párrafo que *“las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos”*, lo que implica que de parte de los contratistas, estos deben someterse al rigor de la exigencia que el Estado procura atribuir en ese fin social.

Esta postura es cónsona con la doctrina de Derecho Administrativo, inmersa en ésta la del contrato público, cuando a la luz del pensamiento de algunos juristas como el **Dr. Julio Rodolfo Comadira**, al respecto del propósito que persigue la finalidad pragmática del Derecho Administrativo, cual lo ha dirigido a *la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado*¹, que a su vez lleva aparejado el mismo pensamiento al respecto de la búsqueda del bienestar de las mayorías descrito en la Carta Pastoral promulgada por los obispos católicos, en ocasión de la clausura del año jubilar celebrado en el año 2000.

¹ Comadira, Julio Rodolfo. Citado por Sheffer Tuñón, Javier. El Procedimiento Administrativo en Panamá. Sistemas Jurídicos, S.A., 2002, pág. 89.



Ese fin y propósito de satisfacer y servir a las mayorías, lo que promueve es satisfacer la necesidad del contrato público, de tal manera que al celebrar su perfeccionamiento, este debe ser cónsono con el fin procurado.

Por otro lado, debemos señalar que, al escrutar el contexto de la presente causa, este Tribunal encuentra oportuno instar a la entidad contratante a dar fiel cumplimiento a lo que establece la normativa respecto de la publicidad de los actos que debe imperar en las contrataciones públicas, tal como establece el artículo 30 (Principio de Publicidad) del texto único de la Ley 22 de 2006, toda vez que, si bien es cierto, se publicaron en el sistema electrónico de contrataciones públicas las principales piezas que conforman la presente contratación, se tiene documentación correspondiente a la fase contractual que, aun cuando está contenida en el expediente administrativo, no se encuentra en el portal electrónico "panamacompra". De igual forma, en el caso de la nota de intención publicada el 23 de abril de 2021, esta fue descrita de forma incorrecta en el campo correspondiente a descripción de los documentos adjuntos, puesto que aparece como **[Aclaraciones]**.

Refiere el principio de publicidad al que hemos hecho referencia, en su primer y segundo párrafo, lo siguiente:

Artículo 30. Principio de publicidad. Todas las entidades reguladas por esta Ley están obligadas a divulgar toda la información relacionada con los procedimientos de selección de contratista que realicen y los contratos que celebren.

La Dirección General de Contrataciones Públicas garantizará que los actos que se realicen en los procedimientos de selección de contratista que celebren las diferentes instituciones del Estado y en la etapa contractual sean debidamente publicados y motivados por las entidades contratantes, de conformidad con los mecanismos que establece esta Ley. Por consiguiente, podrán ser conocidos por los proponentes, contratistas y terceros interesados a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Por las razones anteriormente expuestas y valoradas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR lo actuado por la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS** mediante Resolución N°08 de 3 de mayo de 2021, que declara Resolver Administrativamente la orden de compra N°4200329091, a favor de la empresa JLOGIC PANAMA, por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 32/100 para la COMPRA DE CARTUCHOS TONER NEGRO, AMARILLO, MAGENTA Y CIAN PARA LA IMPRESORA XEROX WORCENTER 7545, dentro del Acto Público N° 2021-1-07-0-08-CM-003722.

SEGUNDO: DEVOLVER el Expediente Administrativo del Acto Público N° 2021-1-07-0-08-CM-003722, conformado por un (1) tomo contentivo de 92 folios útiles, a la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.051-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

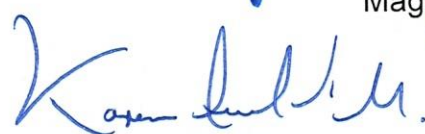
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 ordinal 12, artículo 30, 136, 139, 156, 160 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 2020; Artículos 247, 248, 251 y demás concordantes del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; artículos 140 de la Ley 38 de 31 julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTIN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS M. MARISCAL
Magistrado


KAREN S. SOLIS
Secretaria General. encargada

