



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**



**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**EXPEDIENTE No.:** 122-2023

**RECORRENTE:** RADITEK INC.

**ACTO IMPUGNADO:** Cuadro de Cotización No. R-016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023, mediante el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por compra menor No.2023-1-93-0-08-CM-011573, emitido por la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR:** LUIS MARISCAL

**RESOLUCIÓN No.146-2023-PLENO/TACP 1 de agosto de 2023 (Decisión).**

**CONSIDERANDO QUE:**

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

**I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES:**

1. El 13 de abril de 2023 la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico *PanamaCompra* (en lo sucesivo simplemente *PanamaCompra*), Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes, en el acto de selección de contratista por compra menor No. 2023-1-93-0-08-CM-011573, para el "Suministro de medallas de graduandos de licenciatura y postgrado de la Universidad Especializada de las Américas" (sic).
2. El precio de referencia establecido para este acto fue treinta y cinco mil balboas (B/. 35,000.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 21 de junio de 2023, hasta las 11:00 am., y su consecuente apertura a las 11:01 am.
3. Consta en el *PanamaCompra* que, para el 18 de abril de 2023, la defensa técnica de la empresa Raditek INC., presentó Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, en la que advirtió que era imposible replicar y presentar muestras a la entidad, con el solo hecho de visualizar imágenes, que presentaban una mala resolución, por lo que solicitaba que se publicaran los artes correspondientes de las medallas con



el logo de UDELAS.

4. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), a través de la Resolución No.441-2023 de 19 de abril de 2023, publicada en el sistema electrónico *PanamaCompra*, admitió mencionada la Acción de Reclamo presentada por RADITEK INC., en la que luego de examinados los hechos expuestos por el accionante, mediante Resolución No.477-2023 de 26 de abril de 2023, ordenó que se suspendiera y que se aplicaran las medidas correctivas al Acto Público de Contratación Menor No.2023-1-93-0-08-CM-011573.
5. A través de Resolución No.770-2023 de 13 de junio de 2023, publicada en el *PanamaCompra*, ese mismo día, la DGCP, indicó que la entidad había remitido la Adenda N°1, en la que se aplicaron las medidas correctivas al pliego de cargos, por ende, se ordenaba el levantamiento de la suspensión de este acto y se instaba a la entidad a publicar esta adenda a la Sección de “Documentos Adjuntos”, así como en “Documentos del Acto Público”.
6. Luego de ello, la entidad publicó en el *PanamaCompra*, el 21 de junio de 2023, Acta de Apertura de propuestas, suscrita por los funcionarios de la entidad: Veyra Jackman Ojeda, jefa de Compras y Proveeduría y Miriam I. Villarreal P., analista de Compras; en la que se dejó constancia de las incidencias y que además fueron recibidas tres (3) propuestas, en el siguiente orden de precios:

| Por orden de precio | Proponente                    | Valor        |
|---------------------|-------------------------------|--------------|
| 1                   | RADITEK INC.                  | B/.24,720.00 |
| 2                   | Astrid Elena Valzania Paredes | B/.28,650.00 |
| 3                   | I.D. Securities System, S.A.  | B/.28,750.00 |

7. Para el 28 de junio de 2023, la entidad publicó e l “Acta de revisión de Especificaciones Técnicas”, suscrita por la doctora Gianna M. Rueda M., secretaria general de UDELAS, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6 del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.
8. Mediante el Cuadro de Cotizaciones No. -016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023, la entidad adjudicó el acto público al proponente Mundo de Medallas (Astrid Elena Valzania Paredes), por el monto de veintiocho mil seiscientos cincuenta balboas (B/. 28,650.00), al constatar que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargo. (Ver foja 006 del expediente del Tribunal).
9. El día 11 de julio de 2023, la licenciada Adrianna Serrano Herbuger, actuando en representación judicial la empresa RADITEK, INC., presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación, en contra del Cuadro de Cotizaciones No. -016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023.
- 10.El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley procedió admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°100-2023/TACP de 11 de julio de 2023 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 13 de julio de 2023.



11. Del recurso, se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver foja 024 hasta foja 026 del expediente jurídico).
12. El 20 de julio de 2023, la entidad, a través de la Nota N°R-351-2023/034-2023ADM/DCOMyP, suscrita por el rector Juan Bosco Bernal, remitió a la Secretaría General de este Tribunal, Informe de Conducta contentivo de 3 páginas, el Expediente Administrativo contentivo de 174 fojas y las Muestras presentadas por los proponentes, en sobres individuales. (Ver foja 029 hasta 032 del expediente jurídico).

## II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

En su escrito de impugnación, además de aducir pruebas, el recurrente expuso los siguientes elementos de convicción:

1. El recurrente destaca que su propuesta es la más económica y, además fue presentada con todos los documentos que fueron requeridos en el pliego de cargos, incluyendo las muestras de los productos similares solicitados.
2. A través del documento "Acta de revisión técnica" la entidad indicó que la propuesta de la empresa RADITEK INC., incumplía con lo solicitado en el pliego de cargos, al no presentar la muestra de medalla cóncava, y solo aportar muestras de medallas planas, por ende, a través del cuadro de cotización de 30 de junio de 2023, adjudicó el acto a Astrid Elena Valzania Paredes.
3. Indicó la parte actora que es preciso recordar que el requisito establecido en "Otro requisitos 6", permitía a los proponentes entregar con sus propuestas "muestras de productos similares", lo cual asevera el recurrente que su representada realizó, mediante la entrega de dos muestras de las medallas solicitadas (una de licenciatura y una de postgrado), las cuales cumplen con el 95 % por ciento de las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos, con excepción de la forma cóncava de la medalla de licenciatura.
4. Recalca el recurrente que, al momento de confeccionar dicha muestra, el pliego de cargos carecía de información correspondiente al ángulo o grado de concavidad aplicable a la misma, por ello, no fue realizada dicha concavidad a la muestra.
5. En ese mismo sentido, refiere que al realizar una evaluación de lo planteado, a todas luces, la muestra presentada por la empresa RADITEK, INC., se configura como un producto similar, siendo que la misma cumple con un 95% de las especificaciones técnicas solicitadas, a excepción de la concavidad, razón por la cual las razones vertidas en el "Acta de revisión técnica" de la entidad no se encuentran debidamente motivada, pretendiendo entonces, hacer una evaluación de las muestras presentadas comparando el 100% de las especificaciones solicitadas.
6. Refiere además que, si el requisito hubiese solicitado que se presentasen muestras idénticas, así su presentada lo habría realizado, sin embargo, como se estableció claramente que se podían presentar muestras de productos similares, la empresa RADITEK INC., decidió realizarlo de esta manera, por lo cual, mal podría la entidad utilizar este argumento como fundamento para



descalificar la propuesta de nuestra representada.

7. Según el recurrente, que su representada aceptó sin condiciones ni restricciones el pliego de cargos, por ello, la empresa está en plena capacidad y, además, obligada legalmente a resultar adjudicada, y suministrarle a la institución la medalla de licenciatura con su respectiva concavidad, además esta propuesta representa para el Estado un ahorro por la suma de B/.3,000.00.

En base a los elementos de convicción esbozados, el recurrente solicitó que se revoque el Cuadro de Cotizaciones No. -016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023 y en su defecto que se ordene la adjudicación a favor del proponente RADITEK INC.

### III. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Conocidos los antecedentes y las actuaciones realizadas en este recurso, corresponde a este Tribunal proyectar su pronunciamiento, respecto a la controversia surgida entre las partes, no obstante, antes de entrar en el fondo de la resolución de esta encuesta, estimamos pertinente en prima facie delimitar los criterios jurídicos- legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

#### 1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen, teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

**“Artículo 57.** Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpléndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.



Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente". (Lo subrayado y el destaque es del Tribunal).

## **2. Criterios de interpretación.**

### **a. Constitucionales**

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

**"Artículo 215.** Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

**"Artículo 266.** La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación".

### **b. Legales**

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

**"Artículo. 35.** Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos".

## **3. Acto Administrativo Impugnado.**

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No. - 016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023, mediante el cual la entidad adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2023-1-93-0-08-CM-011573, a Mundo de Medallas (Astrid Elena Valziana Paredes), visible de foja 006 del expediente jurídico. En atención a este acto impugnado, y tomando las palabras del recurrente, RADITEK INC., el Tribunal debe dilucidar lo siguiente:

1. Si en efecto, el requisito establecido en "Otros requisitos 6", permitía a los proponentes entregar con sus propuestas "muestras de productos similares".



2. En esa misma vía se debe esclarecer, si el proponente RADITEK INC., incumple con lo solicitado en el pliego de cargos, al no presentar la muestra de medalla cóncava, y solo aportar muestras de medallas planas con los diseños solicitados.

En suma, nos corresponde determinar si la entidad actuó de conformidad con el ordenamiento jurídico, al momento de adjudicar el acto público de marras.

4. Análisis de los cargos denunciados por el recurrente.

a. El requisito establecido en “Otros requisitos No.6 (presentación de muestras)” permitía que los proponentes presentaran “Muestras de Productos Similares”.

El recurrente advierte que la entidad vulneró los Principios de Transparencia e Igualdad de oportunidad de los proponentes, ya que a través del Acta de revisión técnica” la entidad indicó que la propuesta de la empresa RADITEK INC., incumplía con lo solicitado en el pliego de cargos, al no presentar la muestra de medalla cóncava.

Sin embargo, señaló el recurrente que el requisito inmerso en “Otros requisitos No. 6”, permitía a los proponentes entregar con sus propuestas “muestras de productos similares”, con en efecto hizo, dado que, según el recurrente, si la entidad hubiera solicitado una muestra del producto exacto (es decir, de los dos tipos de medallas objeto del acto de selección), la empresa RADITEK INC., así la hubiera presentado.

En cuanto a este señalamiento, antes que nada, debemos puntualizar que el objeto contractual de este acto es el “Suministro de medallas de graduandos de licenciatura y postgrado de la Universidad Especializada de las Américas” (sic), para ello la entidad estableció de manera clara en el “PanamaCompra” en dos renglones la descripción del tipo de medallas solicitadas para cumplir con este acto. En estos renglones, observaremos que inicialmente se hace la distinción en el primer renglón de medallas cóncavas y el segundo renglón hace referencia a medallas con forma plana, veamos:

| R   | Código   | Clasificación | Cantidad | Unidad de medida | Descripción                                                                                                                                                                                                                        | SES |
|-----|----------|---------------|----------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ➡ 1 | 49101701 | Medallas      | 2.000    | Unidad           | MEDALLAS DE LICENCIATURA: BRONCE 95/5 LIBRE DE IMPUREZAS, 5% DE ESTAÑO, CON UN PESO 0.028KG, ESPESOR DE 2MM, CÓNCAVAS TROQUELADAS EN ALTO Y BAJO RELIEVE 51.75MMX46MM. COLORES DORADOS, BLANCO, AZULNAVY Y BRONCE. (VER ADJUNTO)   | --- |
| ➡ 2 | 49101701 | Medallas      | 1.000    | Unidad           | MEDALLAS DE POSTGRADO: BRONCE 95/5, LIBRE DE IMPUREZAS, 5% DE ESTAÑO, PESO 0.023KG, ESPESOR 2MM, PLANA TROQUELADAS EN ALTO Y BAJO RELIEVE 60.5MM X 53MM. COLORES: BRONCE, CIAN, DORADO 24 KT, BLANCO Y DORADO BRONCE (VER ADJUNTO) | --- |

Antes de continuar con nuestro análisis, es importante hacen un paréntesis e indicar que previo a la recepción y apertura de las propuestas para este acto, el proponente RADITEK, INC, presentó “Acción de Reclamo” 18 de abril de 2023, ante la DGCP, en la que reprochaba que era imposible replicar y presentar muestras a la entidad, con el solo hecho de visualizar imágenes, que presentaban una mala resolución, por lo que solicitaba que se publicaran los artes correspondientes de las medallas con el logo de UDELAS.

La DGCP, a través Resolución No.477-2023 de 26 de abril de 2023, examinados los hechos expuestos por el accionante, ordenó que se suspendiera y que se aplicaran las medidas correctivas al Acto Público de Contratación Menor No.2023-1-93-0-08-CM-011573.



Acatando lo ordenado, la mediante la Adenda N°1, publicada en el sistema *Panamá Compras*, el 14 de junio de 2023, aplicó todas las medidas y publico de manera más clara las especificaciones técnicas, en lo concerniente a la forma de las medallas, su dimensión, su arte, entre otros elementos, veamos:

Las especificaciones técnicas del objeto contractual:

→

**3. Alcance específico del suministro.**

**3.1. Medallas para GRADUANDOS DE LICENCIATURA (Medalla Cóncava)** de bronce 95/5 libre de impurezas, 5% de estaño, con un peso 0.028kg, espesor de 2mm, **cóncavas troqueladas** en alto y bajo relieve 51.75 mm x 46 mm (cuarenta y seis). Colores: dorado y azul/navy. Con argolla (soldada), contra argolla y cinta groo, con ancho de 40 mm y largo 82 cm. Debe decir en contorno circular: EXCELENCIA PROFESIONAL CON SENTIDO SOCIAL y en el centro de la medalla debe tener troquelado el logo nuevo de UDELAS, en el reverso no debe tener escritura ni marca y debe ser de tipo liso. Las cintas serán solicitadas por requerimiento:

- FAC. EDUCACIÓN ESPECIAL Y PEDAGOGÍA: color Celeste (PMS 280) ó el color más cercano al 90%.
- FAC. EDUCACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO: color Rojo (PMS 485) ó el color más cercano al 90%.
- FAC. CIENCIAS MEDICAS Y CLÍNICAS: color Amarillo Oro (PMS 810, 803) ó el color más cercano al 90%.
- FAC. BIOMÉDICAS Y SALUD PÚBLICA: color Verde Oscuro (PMS 355) ó el color más cercano al 90%.

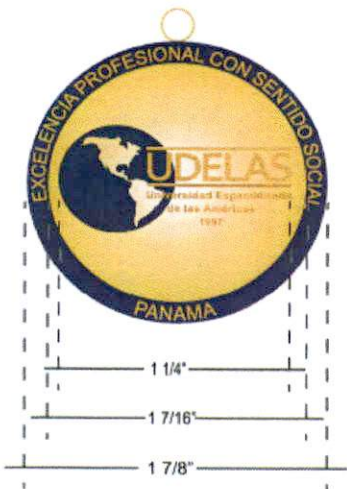
→

**3.2. Medallas para GRADUANDOS DE POSTGRADO (Medalla con Laureles)** de bronce 95/5, libre de impurezas, 5% de estaño, con un peso 0.023kg, espesor de 2mm, **plana troqueladas** en alto y bajo relieve 60.5 mm x 53 mm. Color: dorado 24 kt y azul/navy. Con argolla (soldada), contra argolla y cinta groo azul royal, con ancho de 40 mm y largo 82cm. Debe decir en contorno circular: EXCELENCIA PROFESIONAL CON SENTIDO SOCIAL y en el centro de la medalla debe tener troquelado el logo nuevo de UDELAS, en el reverso no debe tener escritura ni marca y debe ser de tipo liso. Debe tener un contorno con forma de laureles alrededor de toda la medalla, color dorado 24kt. Embalados en paquetes de 100 unidades. Las cintas serán solicitadas por requerimiento:

- FAC. EDUCACIÓN ESPECIAL Y PEDAGOGÍA: color Celeste (PMS 280) o el color más cercano al 90%.
- FAC. EDUCACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO: color Rojo (PMS 485) o el color más cercano al 90%.
- FAC. CIENCIAS MEDICAS Y CLÍNICAS: color Amarillo Oro (PMS 810, 803) o el color más cercano al 90%.
- FAC. BIOMÉDICAS Y SALUD PÚBLICA: color Verde Oscuro (PMS 355) o el color más cercano al 90%.

En el capítulo II, de las Especificaciones Técnicas, del documento denominado “Pliego Consolidado”, publicado en el sistema electrónico *PanamaCompra*, el día 14 de junio de 2023, se estableció de manera detallada las distinciones de cada una de las muestras de medallas que a futuro debían ser entregadas por renglón, y con ello tener una competencia en igualdad de condiciones para todos los proponentes a participar en este acto de selección de contratista.

Igualmente, la entidad público figuras descriptivas del arte y de las dimensiones de las medallas y esto esta visible es visible en el documento denominado “Pliego de Cargos Consolidado” de página 11 a página 15, veamos.



**Para la Medalla cóncava:** Medallas para GRADUANDOS DE LICENCIATURA de bronce 95/5 libre de impurezas, 5% de estaño, con un peso 0.028kg, espesor de 2mm, cóncavas troqueladas en alto y bajo relieve 51.75 mm x 46 mm (cuarenta y seis). Colores: dorado y azul/navy. Con argolla (soldada), contra argolla y cinta groo, con ancho de 40 mm y largo 82 cm. Debe decir en contorno circular: EXCELENCIA PROFESIONAL CON SENTIDO SOCIAL y en el centro de la medalla debe tener troquelado el logo nuevo de UDELAS, en el reverso no debe tener escritura ni marca y debe ser de tipo liso.

Medalla Cóncava (Licenciatura): estas son las descripciones necesarias para la medalla cóncava, entiéndase por forma cóncava: curva o de una superficie: Que se asemeja al interior de una circunferencia o una esfera<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Definición del Diccionario de la Real Academia Española <https://www.rae.es/drae2001/c%C3%B3ncavo>



**Para la Medalla de laureles:** Medallas para GRADUANDOS DE POSTGRADO de bronce 95/5, libre de impurezas, 5% de estaño, con un peso 0.023kg, espesor de 2mm, plana troqueladas en alto y bajo relieve 60.5 mm x 53 mm. Color: dorado 24 kt y azul/navy. Con argolla (soldada), contra argolla y cinta groo azul royal, con ancho de 40 mm y largo 82cm. Debe decir en contorno circular: EXCELENCIA PROFESIONAL CON SENTIDO SOCIAL y en el centro de la medalla debe tener troquelado el logo nuevo de UDELAS, en el reverso no debe tener escritura ni marca y debe ser de tipo liso. Debe tener un contorno con forma de laureles alrededor de toda la medalla, color dorado 24kt.

Medalla de laureles (Medalla plana-Postgrado): la entidad, describe igualmente, las descripciones necesarias a cumplir para la medalla plana, entiendase por plano: Llano, liso, sin relieves<sup>2</sup>.

Con fundamento a estas descripciones, luego de las medidas correctivas realizadas, los proponentes según lo establecía el pliego de cargos, en el apartado otros requisitos, específicamente el “Requisito No.6”, debían entregar muestras similares a los productos que fueron descritos por la entidad, es decir una medalla que fuera similar a las especificaciones, pero con forma “Concava” y una que fuera similar a las especificaciones, pero con forma “Plana”, veamos el requisito controvertido:

➔ **6 Entrega de Muestras**  
Todo proponente interesado en participar en el presente acto público, desde la publicación del aviso de convocatoria hasta las 11:00 a.m. del día 21 de Junio de 2023, deberá entregar muestras de productos similares a los ofertados en sobre identificado con nombre del proponente, número de acto y contenido, en el Departamento de Compras de la Universidad Especializada de las Américas, ubicado en la planta baja, parte posterior del Edificio 807, Albrook, Paseo Diógenes de la Rosa.

En ese sentido, tenemos que al examinar la muestra presentada por el recurrente, misma que fue remitida a este Tribunal a traves de Nota N°R-351-2023/034-2023ADM/DCOMyP, de 20 de julio de 2023, suscrita por el rector Juan Bosco Bernal, que corre a foja 029 del expediente jurídico, se constató lo siguiente:

|              |                                                |                                              |
|--------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| RADITEK INC. | Dos (2) medallas planas,/<br>diferente diseño. | Dos (2) tonos de cinta (azul y<br>Amarillo). |
|--------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|

De las muestras que hoy reposan en este Tribunal, se comprueba que las dos (2) son medallas presentadas por el recurrente para cumplir con el requisito No 6 (presentación de muestras), tienen la forma geometrica “plana”, que corresponde a uno de los renglones solicitados por la entidad, que es el reglón dos “Medallas de postgrado: bronce 95/5, libre de impurezas, 5% de estaño, peso 0.023kg, espesor 2mm, plana troqueladas en alto y bajo relieve 60.5mm x 53mm. colores: bronce, cian, dorado 24 kt, blanco y dorado bronce. (Ver adjunto) (Sic).

Notese, que la entidad colocó en la parte inferior final de este requisito, que el propoente debía remitirse al adjunto, esto con la finalidad que las propuestas y muestras se ajustaran a las características del producto solicitado por renglón.

Del examen de la muestra presentada por el recurrente, se colige que este no presentó un ejemplo respectivo de una medalla con forma geometrica “Cóncava”, tal como lo exigía el renglón No.1 de las especificaciones técnicas “Medallas de

<sup>2</sup> Definición del Diccionario de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/plano>.



licenciatura: bronce 95/5 libre de impurezas, 5% de estaño, con un peso 0.028kg, espesor de 2mm, cóncavas troqueladas en alto y bajo relieve 51.75mmx46mm. colores dorados, blanco, azul/navy y bronce. (ver adjunto) (sic).

Bajo esa misma logica, la entidad a través de su “Acta de Revisión de Especificaciones Técnicas”, de 23 de junio de 2023 suscrita por la doctora Gianna M. Rueda M., secretaria general de UDELAS, indicó de manera indudable que la empresa RADITEK INC., no presentó muestra de medalla cóncava, por ende, no se pudo realizar la evaluación respectiva en contraste con las especificaciones técnicas requeridas en pliego de cargos, veamos un extracto de la nota:

-  1. La Empresa RADITEK, INC; no aportó muestra de medalla cóncava por lo cual, no se pudo evaluar de acuerdo a las especificaciones requeridas en el pliego de cargos, aportando únicamente medallas planas, correspondiente al nivel de licenciatura, por lo cual no cumple con lo solicitado.
-  2. La Empresa MUNDO MEDALLAS (ASTRID ELENA VALZANIA PAREDES), cumplió con todos los requisitos y especificaciones del pliego de cargos, por lo que, recomendamos su adjudicación.

Compartimos el criterio expuesto por la entidad, ya que es imposible revisar las especificaciones técnicas de una muestra que no fue presentada, a pesar que el recurrente manifieste que una de sus muestras es similar a lo solicitado por mantener el arte descrito en el pliego (Medalla de Licenciatura Cóncava), ya ha quedado esclarecido que la entidad hizo la distinción desde el principio que unas medallas eran “Planas” y las otras “Cóncavas”.

Por lo anterior, disentimos con el recurrente, ya que la presentación de las muestras ceñidas al pliego de cargos fue descrita de manera clara en el pliego de cargo electrónico, en tanto deben ser cumplidos y aceptados por todos los proponentes que participen en un acto.

Así lo indica el artículo 46 de Ley de Contrataciones Públicas, veamos:

**“Artículo 46.** Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

En ese sentido, no existe una desigualdad o algún privilegio entre los proponentes de este acto, ya que todos aceptaron el pliego, en palabras, ya que las reglas fueron expuestas de manera ecuaníme y claramente se observa que para este acto son dos renglones que deben ser ofertados, y los dos contienen objetos con formas geométricas distintas.

Recordemos que el Principio de Igualdad de los Proponentes establece que:

**“Artículo 33.** Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

1...

...

4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías”.

En este sentido, la impugnante solicito en “Acción de Reclamo” que se hicieran



los ajustes necesarios para poder participar en el acto de manera igualitaria, en ese sentido, los otros dos proponentes que participaron en este acto, si presentaron muestras de acuerdo con lo solicitado por la entidad, atendiendo a ello, existe evidencia abundante que la propuesta del recurrente no llenó el requisito de presentación de muestra que era obligatorio.

En cuanto a la presentación de la muestra per se, es nuestro deber aclarar que la presentación de muestras, guarda relación con poder valorar la calidad del objeto contractual y para la comprobar que esta se ciña a las prescripciones técnicas exigidas o a las especificaciones técnicas, para que consecuentemente sirva de criterio de adjudicación, y además sirve a las entidades para calificar la capacidad técnica del proponente de cara a en cumplimiento de una contratación a futuro (Tribunal Administrativo de Contratación Publica Comunidad de Madrid, 2015).

Bajo esa misma cuerda procesal, Dromi, en su libro Licitación Publica, Cuarta Edición, indica que “La Comisión de adjudicación procede al examen de las muestras recibidas y asigna un coeficiente en razón de su calidad relativa y del precio solicitado” (Dromi, 2010, pág. 108).

En síntesis, la muestra presentada por el recurrente, no cumple de forma cabal lo solicitado por la entidad, habida cuenta que presentó dos medallas de forma plana con los correspondientes artes, sin embargo, no presentó la muestra con la forma cóncava , exigida para las medallas de licenciatura, del acto celebrado por UDELAS, y las mismas se distinguen en forma, peso, tamaño y dimensión.

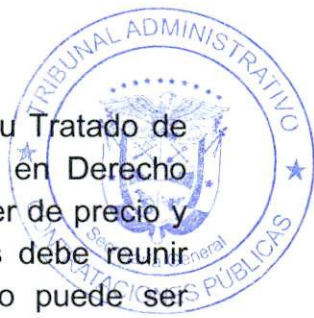
**b. El Desglose de precio y la incongruencia con la muestra presentada.**

No podemos dejar de mencionar, que al remitirnos al desglose de precios adjuntado a la propuesta del recurrente RADITEK,INC., se atisba que en este documento, el proponente ofrece en su renglón No.1 a la entidad, “Medallas de Licenciatura” “Concavas Troqueladas”, sin embargo, como ya hemos expuesto este no prenstó la muestra de este producto propuesto.

Renglón No.1 del Desglose de Precios RADITEK, INC.:

| Renglón | Detalle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Cantidad | Unidad de Medida | Precio Unitario | Total       |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------------------|-----------------|-------------|
| 1       | <p><b>MEDALLAS DE LICENCIATURA: BRONCE 9S/5 LIBRE DE IMPUREZAS, 5% DE ESTAÑO, CON UN PESO 0.028KG, ESPESOR DE 2MM, CÓNCAVAS TROQUELADAS EN ALTO Y BAJO RELIEVE 51.75MMX46MM. COLORES DORADOS, BLANCO, AZUL/NAVY Y BRONCE.</b></p> <p><u>Marca:</u> Salvatore<br/><u>Casa Prod.:</u> Salvatore Joyeros<br/><u>Modelo:</u> Medalla Licenciatura<br/><u>País:</u> Panamá<br/><u>Garantía:</u> 1 año</p> | 2000     | Unidad           | \$8.24          | \$16,480.00 |

Dando esto como colorario que la muestra presentada ante la entidad, es incongruente con el producto ofrecido en la propuesta del recurrente, es muy importante recalcar que la entidad de manera táxativa indicó que para el cumplimiento del requisito No 6 de “Otros Requisitos”, los participanted debían presentar muestras de sus productos ofrecidos, en tanto, carece de acidero lógico que se ofrezcan medallas cóncavas, pero no se puedan presenatar muestras, so pretexto, de falta de especificifaciones o falta de conocimiento. Con ello queda evidenciado que el recurrente conocía las distinciones de los dos renglones.



Es importante mencionar, las palabras de Agustín Gordillo, en su Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, en las que señala que en Derecho Administrativo se mantiene el criterio uniforme que "la oferta debe ser de precio y condiciones ciertos y concretos, no indeterminados y que además debe reunir requisitos mínimos de seriedad o razonabilidad sin los cuales no puede ser merituada. Por cierto, debe también ser firme, inalterable" (Gordillo, 2014, pág. 513).

En ese sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ya se ha pronunciado a la incongruencia de lo ofertado, veamos:

"Es sabido que el precio oficial constituye un marco de referencia a la hora de adjudicar. De ahí que, si las propuestas económicas de los participantes se encuentran dentro de dicho precio, constituye una garantía para la entidad, puesto que le permite adjudicar al proponente que, cumpliendo con el objeto del contrato y los imperativos legales, queda comprendido dentro del marco económico referencial, como es el caso de la empresa GRUPO TIESA S.A. Por lo tanto, la ley faculta a la administración alcaldicia para no considerar al oferente que no ha cumplido con la Ley en su propuesta, aun cuando haya ofertado el precio más bajo." Lo que le interesa a la administración es que ese precio más bajo pueda ser determinable, claro, completo y justo a los intereses públicos basados en los términos de referencia y no oscuros, alternativos, indeterminables e invaliables, puesto que de esta manera se desnaturaliza el objeto del instituto licitador y propician confabulaciones que nada aportan a la satisfacción del interés público"<sup>3</sup>.

## 5. Decisión del Tribunal

Por todo lo antes mencionado, indicamos de forma ecuaníme y respetando la estricta legalidad del examen de esta impugnación, se dejó vastamente claro que no le asiste el derecho al recurrente, habida cuenta que no cumplió con uno de los requisitos obligatorios para este acto que fue la presentación de la muestra "ceñida al pliego de cargos", imposibilitando la evaluación de su propuesta, hecho que fue plasmado por la entidad en estricto derecho a través del "Acta de Revisión de las Especificaciones Técnicas". y confirmado a través del Cuadro de Cotización No. - 016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023 a favor de Mundo de Medallas (Astrid Elena Valzania Paredes).

Ahora bien, en cuanto a el acto impugnado, luego del examen íntegro de las constancias procesales consideramos que fue realizado bajo los parámetros del Debido Proceso, máxime que fue realizado tomando en cuenta cada aspecto legal del pliego de cargos confeccionado para este acto público, además es consonó con la realidad procesal de elementos de convicción que componen esta encuesta jurídica.

Igualmente destacamos que la propuesta seleccionada Mundo de Medallas (Astrid Elena Valzania Paredes), que es la de segundo mejor precio, además de cumplir con todo los requisitos y presentación de muestra, se encuentra dentro del precio de referencia, recordando que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, y si está no cumple con los requisitos que es el caso del recurrente, se debe por imperio de ley verificar bajo los mismos parámetros la segundo con mejor precio y así sucesivamente, y así el Tribunal lo realizó en esta decisión<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ver Sentencia de 8 de junio de 2007 Acción Contencioso Administrativa, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente Jacinto Cárdenas.

<sup>4</sup> Ver artículo 94, Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.



Para el Tribunal es fundamental reconocer que en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, por mandato de ley, debemos considerar los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, conforme lo instituye el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

Por lo ya expuesto, esta Colegiatura es de la opinión que lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

**“Artículo 244.** Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, **procederá a confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante. (La negrita es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

**“Artículo 164.** Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** los efectos del Cuadro de Cotización No.R-016-2023-ADM/DCOMyP del 30 de junio de 2023, por el cual la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), adjudicó el acto público de selección de contratista por Licitación por Contratación Menor No. 2023-1-93-0-08-CM-011573, para el “*Suministro de medallas de graduandos de Licenciatura y Postgrado de la Universidad Especializada de las Américas*” (sic) a favor de Mundo de Medallas (Astrid Elena Valzania Paredes) por el monto de veintiocho mil seiscientos cincuenta balboas (B/. 28,650.00).

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No. 000776, expedido por el Banco General, el 11 de julio de 2023, por la suma de tres mil quinientos balboas (B/.3,500.00), según

diligencia de consignación que reposa a folio 015 del expediente del Tribunal.

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

**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.

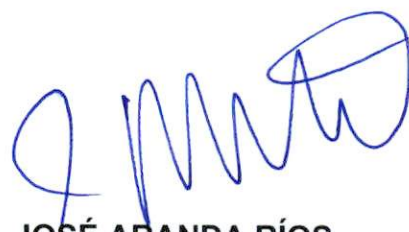
**QUINTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente N°122-2023, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General

