



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 079-2023

RECURRENTE: Q, S.A.

ACTO IMPUGNADO Resolución de Adjudicación No. DAF-017 de 27 de abril de 2023, por la cual se adjudica la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA" emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No. 103-2023 Pleno/TACP de 14 de junio de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por la impugnante **Q, S.A.**, en contra de la Resolución de Adjudicación No. DAF-017 de 27 de abril de 2023, por la cual se adjudica la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486, para la "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA" emitida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, 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 del



Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, declaratoria de desierto o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, 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, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Que el día 28 de septiembre de 2022, el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos, para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA", con un precio de referencia de Doscientos Mil Balboas con 00/100 (B/.200,000.00).

Que el día 22 de noviembre de 2022, se publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el Acta de Apertura de Propuestas, fechada 16-11-2022, con la misma fecha y hora de presentación de propuestas hasta las 11:00 a.m., y la misma fecha con hora de apertura de estas, a las once y un (11:01 a.m.) minutos de la mañana.

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 15 de mayo de 2023, la licenciada Adriana Serrano Herbruger, apoderada especial de la empresa **Q, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra la Resolución de Adjudicación No. DAcF-017 de 27 de abril de 2023, por la cual se adjudicó la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA" emitida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, publicado en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra", (visibles de foja 011 a la 018 del expediente jurídico).



Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación, Fianza de Impugnación No.04-09-46411-0, corregida mediante endoso No.1, emitida por Aliado Seguros S.A. el 16 de mayo de 2023, por la suma de Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.20,000.00), monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia (ver diligencia de consignación No.061-2023 de 15 de mayo de 2023), que reposa a folio 020 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 15 de mayo de 2023, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación (visible a folio 024 del Expediente del Tribunal), publicada en el Portal Electrónico "PanamaCompra", en la misma fecha, a las 11:33 a.m. dentro del Icono "Certificación de Interposición del Recurso de Impugnación TACP".

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°060-2023/TACP de 16 de mayo de 2023, (visible de foja 029 a foja 031), publicada en el portal electrónico de "PanamaCompra" el 17-5-2020, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada Adriana Serrano Herbruger, apoderada especial de la empresa **Q, S.A.**, (visible de fojas 011 a la 018 del expediente jurídico), corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **MINISTERIO DE AMBIENTE**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada resolución, presentara el Informe de Conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual fue publicado el 24-5-2023 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", siendo las nueve y dos minutos (09:02 a.m.) de la mañana de esa misma fecha, (visible de fojas 034 y 037 del Expediente del Tribunal).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado, lo constituye la Resolución de Adjudicación No. D AyF-017 de 27 de abril de 2023, emitida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, por la cual se adjudicó la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA", publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", el 05-05-2023 (visible de foja 007 a foja 010 del Expediente del Tribunal) del siguiente tenor:



MINISTERIO DE
AMBIENTE

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE AMBIENTE

RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN

Resolución No. DAyF - 017 del 27 de abril de 2023.

Por el cual se adjudica la Licitación Pública No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, del “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA.”

La Suscrita Sub-Directora de Administración y Finanzas en ejercicio de sus facultades delegada por la Resolución No. DM-0101-2021 de 3 de marzo de 2021, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Aviso de Convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el día 23 de septiembre de 2022, el Ministerio de Ambiente hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020;

Que el precio de referencia para este Acto Público, se fijó en la suma de **DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.200,000.00)**, incluido el I.T.B.M.S.;

Que el día 16 de noviembre de 2022, a las once y un minuto de la mañana (11:01 a.m.), se llevó a cabo en las oficinas del Departamento de Compras del Ministerio de Ambiente, Edificio #804, Albrook, el acto de recepción y apertura de sobres de las propuestas presentadas para dicho Acto Público, las cuales se detallan a continuación:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

No.	Proponente	Oferta Económica
1	Q, S.A.	158,500.00
2	PUBLICUATRO, S.A.	179,809.22

Que la modalidad de adjudicación del Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, es global; y el criterio de selección consistirá en adjudicar al proponente que oferte el precio más bajo, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios, exigidos en el Pliego de Cargos;

Que mediante la Resolución No. DAyF-027-2022 de 15 de noviembre de 2022, se designaron a los integrantes de la Comisión Verificadora, la cual fue instalada el día 22 de noviembre de 2022, según Acta publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; por lo que se remitió la propuesta presentada en la Licitación por Mejor Valor No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, con el propósito de que la misma se evaluara, conforme a lo establecido en el Pliego de Cargos;

Que en el Informe de la Comisión Verificadora, con fecha del 22 de noviembre de 2022, publicado en el Sistema Electrónico de “PanamáCompra”, el 9 de diciembre de 2022, se determinó que la empresa Q, S.A. no cumplió con los requisitos del Pliego de Cargos, por tanto señaló que “De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente PUBLICUATRO, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos”;

Que la empresa Q, S.A., presentó ante esta Entidad, escrito de observaciones al referido Informe de la Comisión Verificadora, sin embargo, toda vez que esta institución no emitió pronunciamiento dentro del término establecido en el numeral 13 del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, se entiende que se dio por aceptado el Informe de la Comisión;



Que posteriormente el proponente Q, S.A., presentó formal escrito de Acción de Reclamo al Informe de la Comisión Verificadora ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual fue resuelta mediante la Resolución No. 1559-2022 de treinta (30) de diciembre de dos mil veintidós (2022), la cual anuló parcialmente lo actuado dentro del Informe de la Comisión Verificadora, emitido en el Acto Público No.2022-1-08-0-08-LP-033486 y ordenó a esta institución que "[...] proceda a través de la misma Comisión Verificadora a realizar un análisis parcial a la propuesta del proponente Q, S.A., con

relación a la indicación dispuesta en el Informe de la Comisión Verificadora y se emita un Análisis Parcial, debidamente motivado, atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista [...]";

Que en seguimiento de lo anterior, los miembros de la Comisión Verificadora, luego de evaluar nuevamente la propuesta de la empresa Q, S.A., determinó en sus recomendaciones que *"De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público, sea adjudicado al proponente PUBLICUATRO, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos [...]"*

Que no obstante, la empresa Q, S.A., presentó nuevamente a esta entidad, un escrito de observaciones al segundo Informe emitido por la Comisión Verificadora, sin embargo, por segunda ocasión, no se emitió pronunciamiento dentro del término establecido en el numeral 13 del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, por lo tanto, se entiende que se dio por aceptado el segundo Informe de la Comisión;

Que la empresa Q, S.A., en atención a ello, presentó ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) una Acción de Reclamo contra el segundo Informe de la Comisión Verificadora, resuelto mediante la Resolución No.115-2023 de seis (6) de febrero de 2023 donde se indica lo siguiente:

"[...]Que esta Dirección, al realizar el análisis del dictamen arribado por la Comisión Verificadora como motivación de incumplimiento y las diferentes secciones que hacen alusión al Desglose de Actividades y Costos, ha podido determinar que dicho elemento forma parte de las Especificaciones Técnicas que enmarcan el Plan de Trabajo del proponente, donde sí es necesario realizar un Lanzamiento de la campaña publicitaria, enfatizando que es un elemento primordial de la Ejecución del servicio objeto del Acto Público y no así un elemento objetivo para la selección del proveedor del servicio a contratar.

Que en ese mismo orden de ideas, mal puede indicarse que la propuesta incumple el apartado cuando este no se encuentra establecido como requisito dentro del Pliego de Cargos. En consecuencia, se debe proceder a una nueva revisión por parte de la Comisión Verificadora, en cuanto a lo descrito en líneas superiores reiterando lo descrito en la Resolución N°1559-2022 de treinta (30) de diciembre de dos mil veintidós (2022) [...].

[...] Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Informe de la Comisión Verificadora, el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Pliego de Cargos, estima esta Dirección que lo procedente es ANULAR TOTALMENTE el Informe de la Comisión Verificadora de fecha 16 de enero de 2023 y publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 17 de enero de 2023, emitido dentro del Acto Público N° 2022-1-08-0-08-LP-033486, convocado por la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE descrito como: "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA", con un precio de referencia de DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/.200,000.00)., y ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda a través de una NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA a realizar

un análisis TOTAL de las propuestas presentadas; y se emita un Análisis Total debidamente motivado, atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", bajo la regulación emanada del Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020[...]" (Lo subrayado es nuestro).

Que mediante la Resolución No.DAyF-010-del 14 de marzo de 2023, se designaron a los integrantes de la nueva Comisión Verificadora, según lo ordenado por la Dirección de Contrataciones Públicas (DGCP) en la Resolución No.115-2023 de seis (6) de febrero de 2023, la cual fue instalada el 14 de marzo de 2023, según acta publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 14 de marzo de 2023, por lo que se remitieron las propuestas presentadas a la Comisión Verificadora, con el propósito de que las mismas fueran evaluadas, conforme a lo establecido en el Pliego de Cargos;



Que el Informe de la Comisión Verificadora fechado el 14 de marzo de 2023, señaló que la empresa **Q, S.A.**; no cumplió con los requisitos mínimos obligatorios establecidos en el Pliego de Cargos; los cuales se desarrollaron en el informe en los siguientes numerales:

1. No especifica los costos de producción y pautas en cada pieza publicitaria dentro del desglose de costo, conforme al Pliego de Cargos.
2. No aparece evento de lanzamiento en la propuesta, ni en el desglose de costo, conforme con el Pliego de Cargos.
3. No se desglosa el tiempo publicitario conforme al Pliego de Cargos.
4. No sugiere canales televisivos, cobertura de emisoras de radio, ni los medios digitales solicitados en el Pliego de Cargos.
5. Carece del detalle de las bonificaciones por pautas (entrevistas), conforme al Pliego de Cargos.
6. Tiempo de duración no está especificado conforme al Pliego de Cargos.
7. No está dividido como será pautados los segundos de la cuña radial, televisiva y medios digitales conforme al Pliego de Cargos.
8. No se detalla si la cobertura radial es a nivel nacional, conforme al Pliego de Cargos.

Que el Informe de la Comisión Verificadora fechado el 14 de marzo de 2023, procedió a verificar al proponente **PUBLICUATRO S.A.**, quién presentó la segunda oferta de acuerdo con lo establecido en el Artículo 56 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

Que de conformidad con la Ley 22 de 2006 y ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, la Comisión Verificadora conformada mediante Resolución DAYF - 010- de 14 de marzo de 2023, que levantó informe de Comisión Verificadora, del presente Acto Público No. **2022-1-08-0-08-LP-033486**, recomienda sea adjudicado al proponente **PUBLICUATRO S.A.** debido a que cumple con todos los requisitos establecidos, así como las especificaciones técnicas en el Pliego de Cargos;

Que la empresa **Q, S.A.**, presentó por tercera ocasión, un escrito de observaciones al nuevo Informe emitido por la nueva Comisión Verificadora conformada, es preciso señalar que el Ministerio de Ambiente, no emitió pronunciamiento dentro del término establecido en el numeral 13 del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, por lo tanto, se entiende que se dio por aceptado el segundo Informe de la Comisión, seguidamente el mismo proponente presentó Acción de Reclamo ante la DGCP, contra el referido Informe de la Comisión Verificadora, el cual según lo establecido en la Resolución No.318-2023 de veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023), no fue admitido en virtud de lo establecido en "el Artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, donde sustenta que *"sólo podrá interponerse una Acción de Reclamo contra el informe de la Comisión Verificadora o Evaluadora. En el evento de que se emita un nuevo informe en atención a lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas no se admitirá acción de reclamo, salvo que el informe se haya emitido en contravención de lo previamente ordenado por la Dirección*

General de Contrataciones Públicas, la cual atenderá específicamente los puntos controvertidos en este nuevo informe.", por lo tanto, lo procedente es que es esta institución adjudique o declare desierto el presente Acto;

Que la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente;

Que por las consideraciones descritas previamente, el Ministro de Ambiente,

RESUELVE:

Artículo 1. ADJUDICAR el Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, para la **"CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA."** al proponente **PUBLICUATRO S.A.**, por la suma de **CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE BALBOAS CON 22/100 (B/179,809.22)**, debido a que cumple con todos los requisitos y especificaciones técnicas establecidas en el Pliego de Cargos;

Artículo 2. ORDENAR que se realice la publicación de la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles, conforme al artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

Artículo 3. ADVERTIR que una vez notificada la presente Resolución, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas se considerará ejecutoriada mediante el Artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por Ley 153 del 8 de mayo de 2020.



Artículo 4. ADVERTIR que, contra 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: Artículos 59, 71, 156 y 157 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, Ley 8 del 25 de marzo de 2015, Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, el Decreto Ejecutivo de 34 del 24 agosto de 2022 que lo modifica, la Resolución No. DM-0101-2021 de 3 de marzo de 2021 y demás normas concordantes y complementarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en la Ciudad de Panamá a los veintisiete (27) días del mes de abril de 2023.


JESSICA BUNTING
Sub-Directora de Administración y Finanzas
Del Ministerio de Ambiente

IV. RECURSO DE IMPUGNACIÓN

A. CARGOS FORMULADOS POR EL IMPUGNANTE

En lo que respecta al recurso que nos ocupa, publicado en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono denominado “Escrito para el Traslado-Exp.079-2023”, publicado el día 17-05-2023, (visible a fojas 011 a 018 del Expediente del Tribunal), la recurrente basa su recurso en las siguientes argumentaciones:

RELACIONES DE LOS HECHOS FUNDAMENTALES EN QUE SE BASA EL RECURSO

PRIMERO: Que el día 16 de noviembre de 2022, el MINISTERIO DE AMBIENTE celebró el Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486 para la “Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña – Educación Ambiental en la Televisión Panameña”, recibiendo dos propuestas, a saber:

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
PUBLICUATRO, S.A.	Ver Propuesta	16-11-2022 10:56 a.m.	179,809.22
Q. S. A.	Ver Propuesta	15-11-2022 05:39 p.m.	158,500.00

Posicionándose mi representada en primer lugar en cuanto al monto económico ofertado.

SEGUNDO: Que el día 9 de diciembre de 2022 la entidad publicó el primer informe de la comisión verificadora, en el cual se recomendó que la adjudicación del presente acto público recayera sobre la empresa PUBLICUATRO, S.A., toda vez que, según la comisión verificadora, nuestra empresa supuestamente incumplió con un solo requerimiento, a saber:

16	Desglose de actividades y costos		✓	Dentro de la propuesta presentada no se detallada el evento de lanzamiento de la campaña. No cumple
Informe de Minoría (Si Aplica) Indicar, en caso tal aplique, si uno de los miembros de la Comisión no está de acuerdo con alguno de los puntos. Describir en este espacio las sumas específicas en las que no se está de acuerdo y su justificación.				

El día 13 de diciembre presentamos observaciones al informe, de las cuales puedo destacar lo siguiente:



“Sobre la base de lo anterior, debemos recalcar que, la comisión verificadora emitió su criterio al respecto de este supuesto incumplimiento, de manera vaga y sin una debida motivación, toda vez que, dicho requerimiento no existe dentro de los requisitos exigidos dentro del pliego de cargos, y, por ende, la comisión verificadora no posee facultad legal para adicionar supuestos requisitos posteriormente de haber recibido propuestas, como el caso que nos ocupa. En este orden de ideas, huelga añadir que, los requisitos solicitados dentro del pliego de cargos eran claros y explícitos, los cuáles consistían de los requisitos documentales estándares de la plantilla de “PanamáCompra”, y, adicionalmente, los siguientes “Otros Requisitos”:

Otros requisitos	
1. COPIA DE LA COTIZACIÓN O PORTAFOLIO DEL PREPUESTANTE LEGAL, NO A PERSONAS, DE LA PERSONA NATURAL O COMERCIAL QUE PARTICIPE. De exhibir o tener a un Aprobante en el acto, copia de su cédula o Pasaporte del Aprobante. (Por adelantado)	No
2. CERTIFICADO DE REGISTRO DE PROPONENTE. Independientemente del Registro de Proponentes y la actualización del requerimiento puntual de presente emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas, Se podrá aceptar la copia digital de la certificación, en caso de no contar, podrá exhibir en el acto copia digital de la certificación emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas. (Por adelantado)	No
3. Foto de identificación	No
4. Copia del Diploma y otros documentos de las áreas de Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Diseño de contenido, Medios de Comunicación entre otros que requiera según a la contratación en el área de comunicación y marketing en planes de marketing y promoción digital	No
5. Contar con personal que los empuje certifique sus competencias en Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Diseño de contenido, Medios de Comunicación, entre otros que sean acorde a los requisitos de comunicación y marketing en planes de marketing y promoción digital.	No
6. El personal presente debe tener licencia de licencia para los sueldos	No

Cabe destacar que nuestra empresa cumplió a cabalidad con todos los requisitos solicitados dentro del pliego de cargos, incluyendo los “otros requisitos” arriba detallados, evidenciable de la revisión de nuestra propuesta electrónica, e igualmente, como consta en el propio informe de verificación de propuestas supra citado, y, por ende, rechazamos cualquier tipo de intención de pretender descalificar nuestra propuesta utilizando requisitos extemporáneos y que nunca fueron incluidos dentro del pliego de cargos del acto público de marras.”

Al no recibir respuesta por parte de la entidad, procedimos a interponer acción de reclamo el día 19 de diciembre de 2022, la cual fue resuelta mediante Resolución de Fondo No. 1559-22, en la cual ordenó la anulación parcial del informe reclamado, toda vez que:

Que al revisar el Pliego de Cargos Electrónico, esta Dirección advierte que no se encuentra establecido algún apartado que se refiera a la indicación o punto que fue adicionado por la Comisión Verificadora en el informe de Verificación como punto requiendo dentro del Pliego de Cargos.

Que en ese mismo orden de ideas, mal puede indicarse que la propuesta incumple un apartado cuando este no se encuentra establecido como requisito dentro del Pliego de Cargos. En consecuencia, se debe proceder a una nueva revisión por parte de la Comisión Verificadora, en cuanto a lo descrito en líneas superiores.

Que en virtud de lo anterior, esta Dirección al analizar el punto cuestionado indica que la actuación de la Comisión Verificadora al adicionar un apartado no contemplado por la Entidad Licitante dentro del esquema del Pliego de Cargos, se aleja de los preceptos establecidos en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020 que rige el procedimiento de Licitación Pública y el Artículo 68 del Texto Citado que establece el funcionamiento de la Comisión Verificadora.

RESOLUCIÓN N° 1559-2022
De treinta (30) de diciembre de dos mil veintidós (2022)
Página 4 de 5

Es decir, simple y llanamente la DGCP emitió un criterio homólogo al nuestro, toda vez que quedó ampliamente demostrado que la motivación expresa por la comisión verificadora con el fin de descalificar nuestra propuesta, corresponde a un requisito no solicitado dentro del pliego de cargos, y, por ende, mal podrían descalificarnos por esto.

TERCERO: Que el día 17 de enero de 2023 la entidad publicó el segundo informe de la comisión verificadora, en el cual se recomendó nuevamente que la adjudicación del presente acto público recayera sobre la empresa PUBLICUATRO, S.A., toda vez que, según la comisión verificadora, nuestra empresa supuestamente incumplió ahora con nuevos elementos, los cuáles no formaron parte de los incumplimientos alegados por ellos en su primer informe.

Primeramente, este segundo informe se confeccionó en contraversión con lo ordenado por la DGCP en Resolución No. 1559-22, la cual ordenó de manera clara y precisa lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE lo actuado dentro del Informe de la Comisión Verificadora, emitido en el Acto Público N° 2022-1-08-0-08-LP-033486, convocado por la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE descrito como: “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN, PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA”, con un precio de referencia de DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/. 200,000.00).



SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda a través de la misma Comisión Verificadora a realizar un análisis parcial a la propuesta del proponente Q, S.A., con relación a la indicación dispuesta en el Informe de la Comisión Verificadora; y se emita un Análisis Parcial debidamente motivado, atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", bajo la regulación emanada del Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

La orden fue clara y precisa, REALIZAR UN NUEVO ANÁLISIS PARCIAL A LA PROPUESTA DEL PROPONENTE Q, S.A., **CON RELACIÓN A LA INDICACIÓN DISPUESTA EN EL INFORME DE LA COMISIÓN VERIFICADORA...**

¿Cuál fue la indicación dispuesta en el informe de la comisión verificadora?

16	Desglose de actividades y costos				Dentro de la propuesta presentada no se detallada el evento de lanzamiento de la campaña. No cumple
Informe de Minoria (Si Aplica)					
Indicar, en caso tal aplicue, si uno de los miembros de la Comisión no está de acuerdo con alguno de los puntos. Describir en este espacio los puntos en los que no se está de acuerdo, su justificación.					

Es decir, la única indicación dispuesta por la comisión verificadora en su primer informe, fue la de sostener que supuestamente nuestra empresa incumplió con el requisito 16, el cual huelga añadir nuevamente, **no existe dentro de los requisitos exigidos dentro del pliego de cargos del acto público de marras**, sin embargo, ahora en este segundo informe la comisión verificadora pretendió nuevamente sustentar, sin una debida motivación, los supuestos incumplimientos de nuestra empresa, agregando nuevos incumplimientos, veamos:

1. Capítulo 2 (foja 21) en las condiciones especiales 2.13 (no subsanable se detalla los requisitos que deberá cumplir con la organización proponente y en ese mismo punto se desglosa las actividades y los costos, y en ese mismo punto figura la necesidad de que se realice los servicios solicitados el lanzamiento de la campaña
2. Así mismo dentro del capítulo 3 (términos de referencia y especificaciones técnicas) se solicita en el punto 7.9 (foja 54) El Plan de Trabajo la realización de un lanzamiento de la campaña publicitaria, destacando cantidad de participante, y otras necesidades para el montaje de dicho evento
3. Además, en el punto 8.0 (foja 56) llamado Metodología del Trabajo se menciona nuevamente la necesidad de que el proveedor organice el lanzamiento de la campaña
4. También en el punto 13.1 (foja 61) desglose de pago parciales se muestra un cuadro donde se detallada la necesidad de un producto, porcentaje de pago y plazo de entrega donde se hace mención de que el proveedor organice el acto de lanzamiento de la campaña

De la lectura de los anteriores argumentos, claramente se colige que todos se circunscriben al pliego de cargos "adjunto", y no al pliego de cargos "electrónico" o bien llamado "plantilla electrónica", que, si bien es cierto, ambos deben funcionar a la par y en armonía con el fin de llevar a cabo el objeto contractual con el fin de satisfacer las necesidades del Estado, la normativa es clara al respecto en estos casos cuando existan discrepancias, estableciendo el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, en su artículo 60, lo siguiente:

Artículo 60. Discrepancias. Cuando existan discrepancias entre las estipulaciones elaboradas por la entidad en la plantilla electrónica y las elaboradas en documentos adjuntos, **prevalecerán las elaboradas en la plantilla electrónica del pliego de cargos.**

El argumento 1 pretende sustentar que los proponentes debíamos presentar el "desglose de actividades", sin embargo, esto nunca fue establecido en la plantilla electrónica, y como bien indica la normativa supra citada, y, además, la propia DGCP en la resolución de marras, este no puede ser un argumento a utilizar para descalificar a nuestra empresa.

Al respecto de los argumentos 2, 3 y 4, todos se podrían enmarcar como una clara extralimitación, toda vez que, como mencionamos anteriormente, la DGCP fue clara en su ordenamiento, la cual estableció realizar un análisis parcial ÚNICAMENTE sobre la indicación dispuesta por la comisión verificadora en su primer informe, es decir, por el requisito 16, sin embargo, ahora la comisión verificadora, pretende motivar el supuesto incumplimiento de nuestra empresa adicionando supuestos incumplimientos que no

fueron mencionados en su primer informe. Ahora bien, en este sentido, debemos recordarle a la comisión verificadora que los argumentos supra citados, se refieren a la etapa contractual, es decir, serán exigencias y entregables que deberá proporcionar el adjudicatario y contratista a futuro, razón por la cual tampoco le es dable a la comisión verificadora utilizar dichos argumentos con la pretensión de descalificarnos, toda vez que nos encontramos en la etapa precontractual.



Al no recibir respuesta por parte de la entidad, interpusimos acción de reclamo contra el segundo informe, misma que fue resuelta el día 6 de febrero de 2023, mediante Resolución de Fondo No. 115-2023, en la cual la DGCP nos otorga total razón, y al percibir las malas intenciones de la entidad, en tratar de continuar descalificarnos por razones sin una debida motivación, ordena la anulación total del informe, y, a su vez, a realizar uno nuevo mediante una nueva comisión verificadora.

Huelga añadir que igualmente la DGCP hace advertencia a la entidad, con respecto a sus actuaciones, toda vez que es la segunda ocasión en la cual pretenden actuar con la misma conducta desviada.

CUARTO: Que el día 15 de marzo de 2023 la entidad publicó el tercer informe de la comisión verificadora, en el cual se recomendó nuevamente que la adjudicación del presente acto público recayera sobre la empresa PUBLICUATRO, S.A., toda vez que, según la comisión verificadora, nuestra empresa supuestamente incumplió nuevamente, veamos:

Primeramente, resulta preciso recalcar que la propia comisión verificadora en dicho informe estableció, sobre nuestra propuesta, lo siguiente:

Debido a que el proponente Q.S.A. quien presentó el precio más bajo, cumple con los documentos solicitados en el acto público; sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos, las cuales son:

Es decir, prima facie se colige que la comisión verificadora establece como primer criterio, que nuestra propuesta cumplió a cabalidad con todos los documentos solicitados en el pliego de cargos del acto público de marras, sin embargo, luego establecen un segundo criterio totalmente contradictorio y falto de una debida motivación, en el cual establecen lo siguiente:

Debido a que el proponente Q.S.A. quien presentó el precio más bajo, cumple con los documentos solicitados en el acto público; sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos, las cuales son:

1. No especifica los costos de producción y pautas en cada pieza publicitaria dentro del desglose de costo, conforme al pliego de cargo.
2. No aparece el evento de Lanzamiento en la propuesta, ni en el desglose de costo, conforme al pliego de cargos.
3. No se desglosa el tiempo publicitario conforme al pliego de cargos.
4. No sugiere canales televisivos, cobertura de emisoras de radio, ni los medios digitales solicitados en el pliego de cargos.
5. Carece del detalle de las bonificaciones por pautas (entrevistas), conforme al pliego de cargos.
6. Tiempo de duración no está especificado conforme al pliego de cargos.
7. No está dividido como serán pautados los segundos de la oferta radial, televisivos y medios digitales, conforme al pliego de cargos.
8. No se detalla si la cobertura radial es a nivel nacional, conforme al pliego de cargos.

Sobre la base de lo anterior, debemos recalcar que, la comisión verificadora emitió su criterio al respecto de estos supuestos incumplimientos, de manera vaga y sin una debida motivación, toda vez que, dichos requerimientos no existen dentro de los requisitos exigidos en el pliego de cargos, y, por ende, la comisión verificadora no posee facultad legal para adicionar supuestos requisitos posteriormente de haber recibido propuestas, como el caso que nos ocupa. En este orden de ideas, huelga añadir que, los requisitos solicitados dentro del pliego de cargos eran claros y explícitos, los cuales fueron aportados a cabalidad por nuestra empresa, evidenciable al revisar nuestra propuesta electrónica, y además, siendo esto igualmente ratificado por la propia comisión verificadora en el Informe de marras.

Ahora bien, con respecto a los supuestos incumplimientos alegados por la comisión verificadora en este informe, todos se circunscriben a la etapa contractual, toda vez que simplemente fueron detallados en el pliego de cargos adjunto, sin mayores requerimientos documentales, como ahora de manera contraria pretende hacer ver la comisión verificadora. Para una mayor claridad, lo detallado en esta sección del pliego de cargos son exigencias y entregables que deberá proporcionar el adjudicatario y/o contratista a futuro, razón por la cual tampoco le es dable a la comisión verificadora utilizar dichos argumentos con la pretensión de descalificarnos, toda vez que nos encontramos en la etapa precontractual, y reiteramos, no se solicitó ningún tipo de documentación al respecto.

En este orden de ideas, debe recordar la comisión verificadora que el Artículo 46 de Ley 22 de 2006, ordenada por Ley 153 de 2020, establece lo siguiente:

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.

Es decir, nuestra empresa al presentar su propuesta, aceptó cumplir a cabalidad con todo el contenido del pliego de cargos, incluyendo los requerimientos exigibles en la etapa contractual, y, así lo haremos.



Siendo estos los hechos, y, habiendo cumplido a cabalidad con todos los requisitos solicitados dentro del pliego de cargos, y además, habiendo de antemano aceptado todo el contenido del pliego de cargos como establece el artículo supra citado, rechazamos cualquier tipo de intención de pretender descalificar nuestra propuesta utilizando requisitos extemporáneos, carentes de una debida motivación y sustento jurídico.

QUINTO: Que con este actuar, la entidad incumple con los Artículos 21 y 26 del Texto Único de Ley 22 de 2006, ordenada por Ley 153 de 2020, que establecen lo siguiente:

Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

...

3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también le corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

Artículo 26. Principio de Transparencia

...

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

SEXTO: Que la propuesta de mi representada cumple a cabalidad de manera íntegra con todos los requisitos solicitados dentro del pliego de cargos, y, además se posiciona como la oferta más económica, y, por lo tanto, a nuestro juicio, debe recaer la adjudicación del presente acto público sobre la misma.

B. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La licenciada, Adriana Serrano Herbruger, apoderada especial de la empresa **Q, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra la Resolución de Adjudicación No. DAYF-017 de 27 de abril de 2023, emitida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, por la cual se adjudicó la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA", publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", el 05-05-2023 (visible a fojas 007 y 010 del Expediente del Tribunal), en su calidad de proponente, además de los argumentos antes esbozados, formula como petitum de su recurso lo siguiente:

"

PRETENSIONES CONCRETAS QUE SE SOLICITAN AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

1. Que SE REVOQUE la ADJUDICACIÓN del Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486 del MINISTERIO DE AMBIENTE, y que se le devuelva el derecho vulnerado y SE ADJUDIQUE a mi representada el Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486.

"

V. EXPOSICIONES VERTIDAS POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE

Que el día 24 de mayo de 2023, fue publicado en el portal electrónico "PanamaCompra", el Informe de Conducta proferido por el **MINISTERIO DE AMBIENTE**, firmado por Milciades Concepción, en su condición de Ministro de Ambiente, remitido mediante Nota DM-101.2023 de 22 de mayo de 2023, (visible de



foja 034 a foja 037 del expediente jurídico), quien dentro de los antecedentes del trámite seguido al Acto Público de referencia, hace un recuento cronológico señalando, lo siguiente:

“

INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA, DENTRO DEL PROCESO DE IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN No. DAYF-017- DEL 27 DE ABRIL DE 2023, POR LA CUAL SE ADJUDICA LA LICITACIÓN PÚBLICA No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, DE LA “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA”	Q, S.A. VS MINISTERIO DE AMBIENTE
---	---

HONORABLE MAGISTRADO PONENTE DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, MARTIN WILSON CHEN:

Quien suscribe, MILCIADES CONCEPCIÓN, varón, panameño, con cédula de identidad personal No. 9-98-606, en mi condición de Ministro de Ambiente, debidamente facultado conforme a la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, con domicilio en Albrook, Edificio 804, Ancón, Panamá, me dirijo a usted, a fin de remitir Informe Explicativo de Conducta, dentro del Proceso de impugnación de la Resolución No. DAYF-017 del 27 de abril de 2023, por la cual se adjudica la Licitación Pública No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, para la CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA”, interpuesta por la Licenciada Adriana Serrano Herbruger, en representación de la sociedad Q, S.A.

I. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE SEGUIDO POR ESTA ENTIDAD PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN No. DAYF-017- DEL 27 DE ABRIL DE 2023:

PRIMERO: El Ministerio de Ambiente, mediante Aviso de Convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 28 de septiembre de 2022, hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

SEGUNDO: El día 16 de noviembre de 2022, se llevó a cabo en las oficinas del Departamento de Compras del Ministerio de Ambiente, Edificio #804, Albrook, el acto de recepción y apertura de sobres de las propuestas presentadas para dicho Acto Público, recibiendo dos propuestas detalladas a saber: Q, S.A. por un monto de CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 11/100 (B/.158,500.00) y de la sociedad PUBLICUATRO, S.A., por un monto de CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE BALBOAS CON 22/100 (B/.179,809.22).

TERCERO: A través de la Resolución No. DAYF-027-2022 de 15 de noviembre de 2022, se designaron a los integrantes de la Comisión Verificadora, la cual fue instalada el día 22 de noviembre de 2022, según Acta publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

CUARTO: Posteriormente, el día 9 de diciembre de 2022, se publicó en el portal del Sistema Electrónico de “PanamáCompra”, el Informe de la Comisión Verificadora, con fecha del 22 de noviembre de 2022, donde se determinó que la empresa Q, S.A., no cumplió con los requisitos del Pliego de Cargos, por tanto señaló que “De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente PUBLICUATRO, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos”.

QUINTO: La empresa Q, S.A., presentó ante esta Entidad, escrito de observaciones al referido Informe de la Comisión Verificadora, sin embargo, toda vez que esta institución no emitió pronunciamiento dentro del término establecido, se entiende que se dio por aceptado lo contenido en el referido informe, conforme a lo



SEXTO: La sociedad Q, S.A., presentó formal escrito de Acción de Reclamo al Informe de la Comisión Verificadora ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual fue resuelta mediante la Resolución No. 1559-2022 de treinta (30) de diciembre de dos mil veintidós (2022), misma que anuló parcialmente lo actuado dentro del Informe de la Comisión Verificadora, emitido en el Acto Público No.2022-1-08-0-08-LP-033486 y ordenó a esta institución convocar nuevamente a los miembros de la Comisión, para que se emita un análisis parcial, debidamente motivado, atendiendo a las normas de selección de contratistas, establecidas en la normativa vigente.

SÉPTIMO: En cumplimiento de lo anterior, a través de Informe fechado el 16 de enero de 2023, y publicado en el portal de "PanamaCompra", el 17 de enero de 2023, la Comisión Verificadora, luego de evaluar nuevamente la propuesta de la empresa Q, S.A., determinó en sus recomendaciones que *"De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público, sea adjudicado al proponente PUBLICUATRO, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos [...]"*

OCTAVO: La sociedad Q, S.A., presentó en tiempo oportuno, un escrito de observaciones al segundo Informe emitido por la Comisión Verificadora, sobre el cual esta institución no emitió pronunciamiento dentro del término establecido, por lo tanto, se entiende por aceptado lo contenido en el segundo Informe de la Comisión, conforme el numeral 13 del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

NOVENO: La empresa Q, S.A., presentó ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), una Acción de Reclamo contra el segundo Informe de la Comisión Verificadora, el cual fue resuelto por dicha entidad mediante la Resolución No.115-2023 de seis (6) de febrero de 2023, donde dispuso *"anular totalmente"* el Informe de la Comisión Verificadora de fecha 16 de enero de 2023 y publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 17 de enero de 2023 y ordenó que la entidad licitante proceda a través de una nueva comisión verificadora, a realizar un análisis total de las propuestas presentadas, la debía emitir un informe debidamente motivado, conforme a las disposiciones del artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

DÉCIMO: En cumplimiento de lo ordenado por la Dirección de Contrataciones Públicas (DGCP) en la Resolución No.115-2023 de seis (6) de febrero de 2023, el Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución No.DAyF-010-del 14 de marzo de 2023, designó a los integrantes de la nueva Comisión Verificadora, instalada el día 14 de marzo de 2023, según acta publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

UNDÉCIMO: La comisión verificadora, expresó en el informe del 14 de marzo de 2023, publicado en el Portal de "PanamaCompra", el día 15 de marzo de 2023, que la empresa Q, S.A., no cumplió con lo exigido en el Pliego de Cargos, por los siguientes aspectos:

1. No especifica los costos de producción y pautas en cada pieza publicitaria dentro del desglose de costo, conforme al Pliego de Cargos.
2. No aparece evento de lanzamiento en la propuesta, ni en el desglose de costo, conforme con el Pliego de Cargos.
3. No se desglosa el tiempo publicitario conforme al Pliego de Cargos.
4. No sugiere canales televisivos, cobertura de emisoras de radio, ni los medios digitales solicitados en el Pliego de Cargos.
5. Carece del detalle de las bonificaciones por pautas (entrevistas), conforme al Pliego de Cargos.
6. Tiempo de duración no está especificado conforme al Pliego de Cargos.

DÉCIMO SEGUNDO: La nueva Comisión Verificadora, de acuerdo a las reglas de procedimiento para las comisiones verificadoras, procedió a verificar la segunda oferta presentada por la sociedad PUBLICUATRO S.A., la cual cumplió con todos los requisitos mínimos y las especificaciones técnicas contenidas en el Pliego de Cargos, por lo que recomendó la adjudicación del presente Acto Público a dicho proponente.

DÉCIMO TERCERO: La empresa Q, S.A., presentó ante esta Entidad, escrito de observaciones al tercer Informe de la Comisión Verificadora, y toda vez que, esta institución no emitió pronunciamiento dentro del término establecido, se entiende que se dio por aceptado lo contenido en el referido informe, conforme a lo

dispuesto en el numeral 13 del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

DÉCIMO CUARTO: La empresa Q, S.A., presentó posteriormente, una Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), contra el referido Informe de la Comisión Verificadora, el cual según lo establecido en la Resolución No.318-2023 de veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023) emitida por la DGCP, no fue admitido en virtud de lo establecido en *"el Artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, donde sustenta que "sólo podrá interponerse una Acción de Reclamo contra el informe de la Comisión Verificadora o Evaluadora. En el evento de que se emita un nuevo informe en atención a lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas no se admitirá acción de reclamo, salvo que el informe se haya emitido en contravención de lo previamente ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual atenderá específicamente los puntos controvertidos en este nuevo informe."*



DÉCIMO QUINTO: Que el Ministerio de Ambiente, en atención a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, mediante la Resolución No. DAYF-017 de 27 de abril de 2023, adjudicó la Licitación Pública No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, para la **CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA"** a la sociedad **PUBLICUATRO S.A.**, por la suma de **CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NUEVE BALBOAS CON 22/100 (B/.179,809.22)**, debido a que cumple con todos los requisitos y especificaciones técnicas establecidas en el Pliego de Cargos.

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, Ley 8 del 25 de marzo de 2015, Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, Decreto Ejecutivo No.34 del 24 agosto de 2022; y demás normas concordantes y complementarias.

Panamá, a la fecha de su presentación,


MILCIADES CONCEPCIÓN
Ministro de Ambiente



VI. ANALISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub-júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales anteponemos los siguientes:

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por la licenciada Adriana Serrano Herbruger, apoderada especial de la empresa **Q, S.A.**, en su calidad de proponente, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por ésta, sobre el presente Acto Público No.2022-1-08-0-08-LP-033486, publicado y descrito en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **MINISTERIO DE AMBIENTE**, tanto de las indicadas en su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra"; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 frente al contexto del contenido del artículo 58 numeral 9 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por los artículos 95 y 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante



de si ¿dentro de la presente causa se encuentran presentes los presupuestos básicos por medio de los cuales se configura la facultad por parte de la comisión verificadora de evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo, previa determinación que quién ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias técnicas del pliego de cargos?...Así como determinar si ¿ésta se ajustó al procedimiento preestablecido por la norma?

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos 140, 143, 145, 201 numerales 31 y 80 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como norma supletoria en contexto con el artículo 32 de la Legislación de Contrataciones Públicas, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, las aportadas por la recurrente, consistentes en:

PRUEBAS QUE SE ACOMPAÑAN:

Aducimos como prueba todos los documentos publicados en el portal de "PanamáCompras" correspondiente al acto público impugnado.

DOCUMENTOS ADJUNTOS:

Poder, Certificado de Registro Público, Fianza de impugnación

”

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admiten como prueba, el documento adjunto consistente en Certificado de Registro Público de la proponente, mediante la cual, se prueba la legitimidad, existencia y vigencia de la ofertante emitido por el ente rector de la registrabilidad, ya que se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantiene su respaldo en el expediente electrónico, de conformidad al contenido de los artículos 140, 143 y 145 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Con relación a los documentos publicados en el portal electrónico "PanamaCompra", correspondientes al acto impugnado, aducidos por la contratista en el presente recurso de impugnación y de conformidad a los artículos 30, 156, 172 del Texto Único de la Ley 153 de 10 de septiembre de 2020 en concordancia con el artículo 265 del Decreto No.439 de 10 de septiembre de 2020, se admiten como prueba, debido a que tal cual lo preceptúa el tercer párrafo del artículo 172 de la Ley precitado en el sentido de que:



Artículo 172. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.
(...)

Para todos los efectos legales, las actuaciones publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” por las entidades públicas, en virtud de sus atribuciones, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos públicos, y, en consecuencia, tendrán valor vinculante y probatorio. (El subrayado es nuestro).

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

Al iniciar con el examen de las piezas procesales que conforman el dossier, el Tribunal entra en el análisis de las piezas procesales obrantes, tomando en consideración nuestro deber jurisdiccional administrativo y en virtud de los principios orientadores del derecho administrativo, como el de estricta legalidad y particularmente los que rigen las compras del Estado, como lo es, el debido proceso, que expresa, en el artículo 32 de la Ley 22 de 2006 que, “los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación”. (El subrayado es nuestro)

De conformidad a lo anterior, y haciendo alusión a extracto de la sentencia de 16 de septiembre de 1982, de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, quién llegó a señalar que:

“(...) el debate acerca del valor de las pruebas queda circunscrito a la interpretación y aplicación de las disposiciones legales pertinentes a las mismas...lo que ubica cualquier error jurídico en este caso en el ámbito de la legalidad. Sin que ello pueda trascender a la violación de normas constitucionales.” (HOYOS ARTURO y HOYOS CARLOS ARTURO. La Garantía Constitucional del Debido Proceso Legal. Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Compilado por Jorge Fábrega. Panamá. Editorial Jurídica Panameña. página 338. Citado por JOVANÉ BURGOS, Jaime. El Debido Proceso desde la Perspectiva de la Jurisprudencia Constitucional de la República de Panamá. Revista IUSTITIA ET PULCHRITUDO No.29. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Católica Santa María La Antigua. Panamá 2015.página 27).

La presente encuesta administrativa, tiene su génesis como producto de un requerimiento en el procedimiento de selección de contratista de Licitación Pública identificado N°2022-1-08-0-08-LP-033486, para la “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA”, publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, el 05-05-2023, en su calidad de proponente, con un precio de referencia de Doscientos Mil Balboas con 00/100 (B/.200,000.00).



A través de la convocatoria para la selectividad del contratista, regentó su proceso mediante el método de una Licitación Pública, al tenor de lo establecido por el artículo 58 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, el cual sustenta dicha selectividad en el precio como factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. (El subrayado es nuestro)

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de Doscientos Mil Balboas con 00/100 (B/.200,000.00), de conformidad con el artículo 58 del Texto Único ordenado por la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, en concordancia con artículo 95 y s.s. del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, estatuto reglamentario, ambos en concordancia con el artículo 2 numeral 33 de dicha excerta que en lo medular indica:

“Artículo 2. Glosario. Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

(...)

33. Licitación pública. Procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).” (El subrayado es nuestro)

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de la parte que formalizó el presente recurso de impugnación, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad ha dicho precepto con respecto al precio más bajo y al cumplimiento de los requisitos y especificaciones técnicas exigidas en el pliego de cargos?; para ello tomamos como inicio lo esencial de los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, en el presente recuso de impugnación, referentes a las dos acciones de reclamo impetradas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas por el proponente **Q. S.A.**, resueltas en su momento por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en contraste con los 3 Informes de Comisión, rendidos por dos (2) Comisiones Verificadoras distintas, previamente designadas, quien exalta como sus principales vulneraciones las siguientes:

Que la entidad 9 de diciembre de 2022, mediante informe de la Comisión Verificadora de 22 de noviembre de 2022, debidamente publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, de la misma fecha, descalificó a su representada **Q, S.A.**, de conformidad al **Punto 16. del Pliego de Cargos denominado “Desglose de Actividades y Costos”**, según el proponente requisito inexistente en dicho Pliego de Condiciones, siendo



dicho argumento acogido previa acción de reclamo, por la Dirección General de Contrataciones Públicas al emitir la **Resolución No.1559-2022 de 30 de diciembre de 2022**, (publicada en el portal electrónico “PanamaCompra” con fecha 30-12-2022), mediante la cual, se ordenó la **ANULACIÓN PARCIAL** de lo actuado, dentro del Informe de la Comisión Verificadora, en el acto público que nos ocupa y se resolvió ordenar a la misma comisión, realizar un análisis parcial, debidamente motivado a la propuesta del proponente **Q, S.A.** cuya parte medular en los considerandos y parte resolutive señaló:

“

Que al confrontar lo dicho por el Accionante, esta Dirección procede a realizar una revisión de los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos, los cuales se listan a continuación:

Otros requisitos		
1	DIGITAL DE LA COPIA DE LA CÉDULA O PASAPORTE DEL REPRESENTANTE LEGAL de la empresa, de la Persona Natural o Consorcio que participa. De autorizar o facultar a un Apoderado en el acto, copia de la cédula o Pasaporte del Apoderado. (No subsanable).	No
2	CERTIFICADO DE REGISTRO DE PROPONENTE Mediante la inscripción en el Registro de Proponente y la obtención del correspondiente certificado de proponente emitido por la Dirección General de Contrataciones Pública. Se podrá aportar la copia digital de la certificación. En caso de consorcios, estos deberán aportar copia digital de la certificación emitida por la Dirección General de Contrataciones Pública. (No Subsananle)	No
3	Hoja de vida.	No
4	Copia del Diploma y cursos realizados en las áreas de: Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación entre otros que vayan acorde a la estrategias integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital	No
5	Cartas expedidas por las empresas certificando sus experiencias en Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación, entre otros que vayan acorde a la estrategias integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital.	No
6	El personal propuesto debe tener Licencia de locución para las cuñas.	No

Que al revisar el Pliego de Cargos Electrónico, esta Dirección advierte que no se encuentra establecido algún apartado que se refiera a la indicación o punto que fue adicionado por la Comisión Verificadora en el Informe de Verificación como punto requerido dentro del Pliego de Cargos.

Que en ese mismo orden de ideas, mal puede indicarse que la propuesta incumple un apartado cuando este no se encuentra establecido como requisito dentro del Pliego de Cargos. En consecuencia, se debe proceder a una nueva revisión por parte de la Comisión Verificadora, en cuanto a lo descrito en líneas superiores. Que en virtud de lo anterior, esta Dirección al analizar el punto cuestionado indica que la actuación de la Comisión Verificadora al adicionar un apartado no

contemplado por la Entidad Licitante dentro del esquema del Pliego de Cargos, se aleja de los preceptos establecidos en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020 que rige el procedimiento de Licitación Pública y el Artículo 68 del Texto Citado que establece el funcionamiento de la Comisión Verificadora.



Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Informe de la Comisión Verificadora, el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Pliego de Cargos, estima esta Dirección que lo procedente es **ANULAR PARCIALMENTE** el Informe de verificación emitido dentro del Acto Público N° **2022-1-08-0-08-LP-033486**, convocado por la **AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE** descrito como: **"CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN, PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA"**, con un precio de referencia de **DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/. 200,000.00)**; y **ORDENAR** a la Entidad Licitante que proceda a través de la misma Comisión Verificadora a realizar un análisis parcial a la propuesta del proponente **Q, S.A.**, con relación a la indicación dispuesta en el Informe de la Comisión (Desglose); y se emita un Análisis Parcial debidamente motivado, atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", bajo la regulación emanada del Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Que en mérito de las consideraciones antes expuestas, el Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas,

RESUELVE:

PRIMERO: **ANULAR PARCIALMENTE** lo actuado dentro del Informe de la Comisión Verificadora, emitido en el Acto Público N° **2022-1-08-0-08-LP-033486**, convocado por la **AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE** descrito como: **"CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN, PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA"**, con un precio de referencia de **DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/. 200,000.00)**.

SEGUNDO: **ORDENAR** a la Entidad Licitante que proceda a través de la misma Comisión Verificadora a realizar un análisis parcial a la propuesta del proponente **Q, S.A.**, con relación a la indicación dispuesta en el Informe de la Comisión Verificadora; y se emita un Análisis Parcial debidamente motivado, atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", bajo la regulación emanada del Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Lo anterior, motivó la elaboración de un segundo Informe por parte de la Comisión Verificadora con fecha de **16 de enero de 2023**, publicado en el portal electrónico "PanamaCompra", el 17-01-23, la cual, levantó un Acta presentando los resultados de su Informe de Verificación y recomendando la adjudicación del proceso de selección de contratista al otro proponente **PUBLICUATRO, S.A.**, expresándose, además, en el siguiente sentido:

"

MINISTERIO DE AMBIENTE

INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 16 de enero de 2023

Estimado/a: Lic. Jessica Bunting – Sub-Directora de Administración Finanzas

La Comisión Verificadora del Acto Público No. **2022-1-08-0-08-LP-033486** para "Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña Educación Ambiental en la Televisión Panameña", de acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

(...)



Atendiendo la resolución N° 1559-2022 del 30 de diciembre del 2022 de realizar una revisión parcial de la propuesta presentada de Q.S.A., destacamos que en el pliego de cargos desde el:

Capítulo 2 (foja 21) en las condiciones especiales 2.13 (no subsanable se detalla los requisitos que deberá cumplir con la organización proponente y en ese mismo punto se desglosa las actividades y los costos, y en ese mismo punto figura la necesidad de que se realice los servicios solicitado, el lanzamiento de la campaña.

Así mismo dentro del capítulo 3 (términos de referencia y especificaciones técnicas) se solicita en el punto 7.0 (foja 54) El Plan de Trabajo la realización de un lanzamiento de la campaña publicitaria, destacando cantidad de participante, y otras necesidades para el montaje de dicho evento.

Además, en el punto 8.0 (foja 56) llamado Metodología del Trabajo se menciona nuevamente la necesidad de que el proveedor organice el lanzamiento de la campaña.

También en el punto 13.1 (foja 61) desglose de pago parciales se muestra un cuadro donde se detallada la necesidad de un producto, porcentaje de pago y plazo de entrega donde se hace mención de que el proveedor organice el acto de lanzamiento de la campaña.

(...)

Debido a que el proponente Q, S.A., no cumplió totalmente con los requisitos establecido en el pliego de cargo, quien presento el precio más bajo, se procedió a verificar al segundo proponente de acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

(...)

RECOMENDACIONES:

- /De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente PUBLICUATRO, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

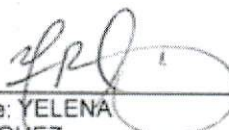
De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos declarar desierto el acto público toda vez que las propuestas verificadas no cumplen los requisitos del pliego de cargos, o se configura alguna otra de las causales de deserción contenidas en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 16 día(s) del mes de enero de 2023.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: HEYDE
GONZÁLEZ
Cédula: 8-757-2148

Firma: 
Nombre: JOSCELYN MORA
Cédula: 4-744-1619

Firma: 
Nombre: YELENA
RODRÍGUEZ
Cédula: 8-729-1362

No obstante, la proponente **Q, S.A.**, previo escrito de objeciones dirigidas a la entidad, formalizadas mediante Nota de **18 de enero de 2023**, presentó Acción de Reclamo con fecha 26-01.2023 ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, quien mediante **Resolución No. 087-2023** de la misma fecha, publicada el 30-01-2023 en el portal electrónico "PanamaCompra", resolvió admitir la acción de reclamo contra el Segundo Informe de la Comisión Verificadora; ocasionado la expedición de la Resolución **Resolución No.115-2023 de 06 de febrero de 2023, Anular Totalmente** el Informe de la Comisión Verificadora de 16 de enero de 2023 y **Ordena la emisión de un Nuevo Informe de Verificación**, a través de una **Nueva Comisión Verificadora de 14 de marzo de 2023**, mediante **Resolución No.115-2023 de 06 de febrero de 2023**, la cual, a su vez sustentó los resultados de su Informe de Verificación en los siguientes términos:



Debido a que el proponente Q.S.A, quien presentó el precio más bajo, cumple con los documentos solicitados en el acto público; sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos, las cuales son:

1. No especifica los costos de producción y pautas en cada pieza publicitaria dentro del desglose de costo, conforme al pliego de cargo.
2. No aparece el evento de Lanzamiento en la propuesta, ni en el desglose de costo, conforme al pliego de cargos.
3. No se desglosa el tiempo publicitario conforme al pliego de cargos.
4. No sugiere canales televisivos, cobertura de emisoras de radio, ni los medios digitales solicitados en el pliego de cargos.
5. Carece del detalle de las bonificaciones por pautas (entrevistas), conforme al pliego de cargos.
6. Tiempo de duración no está especificado conforme al pliego de cargos.
7. No está dividido como serán pautados los segundos de la cufia radial, televisivos y medios digitales, conforme al pliego de cargos.
8. No se detalla si la cobertura radial es a nivel nacional, conforme al pliego de cargos.

Siendo ello así, la Dirección General de Contrataciones Públicas, previas objeciones y acción de reclamo formalizada por el proponente, publicada en el portal de Contrataciones Públicas el 26-01-2023, mediante la cual, resolvió **Anular Totalmente** el Informe de Comisión de 16 de enero de 2023, publicado el 17-01-2023 y ordena la emisión de un **Nuevo Informe de Verificación** y la conformación de una **Nueva Comisión Verificadora**, a fin de realizar un *nuevo análisis Total*, lo que ocasionó la expedición de la **Resolución No.115-23 de 06 de febrero de 2023**, al señalar dentro de sus considerandos:



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°115-2023

De seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

EL DIRECTOR GENERAL
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que esta Dirección, al realizar el análisis del dictamen arribado por la Comisión Verificadora como motivación de incumplimiento y las diferentes secciones que hacen alusión al Desglose de Actividades y Costos, ha podido determinar que dicho elemento forma parte de las Especificaciones Técnicas que enmarcan el Plan de Trabajo del proponente, donde sí es necesario realizar un Lanzamiento de la campaña publicitaria, enfatizando que es un elemento primordial de la Ejecución del servicio objeto del Acto Público y no así un elemento objetivo para la selección del proveedor del servicio a contratar.

Que en ese mismo orden de ideas, mal puede indicarse que la propuesta incumple el apartado cuando este no se encuentra establecido como requisito dentro del Pliego de Cargos. En consecuencia, se debe proceder a una nueva revisión por parte de la Comisión Verificadora, en cuanto a lo descrito en líneas superiores reiterando lo descrito en la Resolución N°1559-2022 de treinta (30) de diciembre de dos mil veintidós (2022).



RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR TOTALMENTE el Informe de la Comisión Verificadora de fecha 16 de enero de 2023 y publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 17 de enero de 2023, emitido dentro del Acto Público N° 2022-1-08-0-08-LP-033486, convocado por la **AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE** descrito como: "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA", con un precio de referencia de **DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/.200,000.00)**.

SEGUNDO: ORDENAR la emisión de un **NUEVO INFORME DE VERIFICACIÓN**, a través de una **NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA**, a fin de realizar un nuevo **ANÁLISIS TOTAL** de las propuestas presentadas, así como también la debida Instalación de la Comisión Verificadora y se emita un Nuevo Informe de Verificación Total conforme al procedimiento establecido por el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, en concordancia con el Artículo 95 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, los cuales desarrollan la Licitación Pública, motivando de manera clara las razones en las que sustenta su dictamen, en el término que establece el Artículo 69 Lex Cit, determinando si cumplen o no íntegramente con los requisitos y exigencias que establece el Pliego de Cargos.

Es importante reconocer que como parte de la exégesis de la anterior resolución, el proponente **Q, S.A.**, advirtió no obstante, haciendo uso del derecho que le confiere el numeral 12 del artículo 58 de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, en concordancia con el artículo 25 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el artículo 226 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, formuló el **18 de enero de 2023**, observaciones al Informe de Comisión Verificadora de 22-11-2022, publicada el 09 de diciembre de 2022, el cual radica en las siguientes falencias:

- 1 Capítulo 2 (foja 21) en las condiciones especiales 2.13 (no subsanable se detalla los requisitos que deberá cumplir con la organización proponente y en ese mismo punto se desglosa las actividades y los costos, y en ese mismo punto figura la necesidad de que se realice los servicios solicitados, el lanzamiento de la campaña.
- 2 Así mismo dentro del capítulo 3 (términos de referencia y especificaciones técnicas) se solicita en el punto 7.0 (foja 54) El Plan de Trabajo la realización de un lanzamiento de la campaña publicitaria, destacando cantidad de participante, y otras necesidades para el montaje de dicho evento.
- 3 Además, en el punto 8.0 (foja 56) llamado Metodología del Trabajo se menciona nuevamente la necesidad de que el proveedor organice el lanzamiento de la campaña.
- 4 También en el punto 13.1 (foja 61) desglose de pago parciales se muestra un cuadro donde se detallada la necesidad de un producto, porcentaje de pago y plazo de entrega donde se hace mención de que el proveedor organice el acto de lanzamiento de la campaña.

Vale la pena destacar que el proponente **Q, S.A.**, a pesar de enunciar los incumplimientos confirmados por la segunda Comisión Verificadora, afirma y admite que el contenido del pliego de cargos o plantilla electrónicos y el cargo adjunto, deben funcionar a la par, es decir, a su entender, constituyen una sola unidad para cumplir con el objeto contractual y satisfacer las necesidades del Estado al aseverar:

De la lectura de los anteriores argumentos, claramente se colige que todos se circunscriben al pliego de cargos "adjunto", y no al pliego de cargos "electrónico" o bien llamado "plantilla electrónica", que, si bien es cierto, ambos deben funcionar a la par y en armonía con el fin de llevar a cabo el objeto contractual con el fin de satisfacer las necesidades del Estado, la normativa es clara al respecto en estos casos cuando existan discrepancias, estableciendo el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, en su artículo 60, lo siguiente:



Artículo 60. Discrepancias. Cuando existan discrepancias entre las estipulaciones elaboradas por la entidad en la planilla electrónica y las elaboradas en documentos adjuntos, prevalecerán las elaboradas en la planilla electrónica del pliego de cargos.

En consideración a lo indicado por el impugnante en la sustentación de su recurso, el tribunal advierte que el contratista está claro, en el sentido de que el pliego de cargos, los términos de referencia o pliego de condiciones, como lo denomina la doctrina dominante, “es un todo”, en cuanto al objeto contractual se refiere. Al respecto, el artículo 61 del Decreto No.439 de 10 de septiembre de 2020, en concordancia con el artículo 46 del Texto Único, dispone la obligación de todo contratista en cuanto a “la aceptación del pliego de cargos, sin objeciones ni restricciones” y añade:

“

Artículo 61. 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 todos los actos de selección de contratista, la presentación de la propuesta de parte del proponente se considerará para todos los efectos legales y formales una aceptación tácita sin objeciones ni restricciones al pliego de cargos.

Presentada la propuesta no se admitirán acciones de reclamo contra el pliego de cargos.” (El subrayado y resaltado es nuestro).

Es decir, el hecho de que la entidad haya publicado en el portal electrónico “PanamaCompra” el acto público de selección de contratista de marras, desde el 23-09-2022, los términos de referencia en el Pliego de Cargos, con el objeto contractual de *“Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña “Educación Ambiental en la Televisión Panameña”*, la presentación o formalización de la propuesta en el término de convocatoria, de parte de la empresa **Q, S.A.**, implica que todos los proponentes tengan pleno conocimiento de los requisitos, documentos, condiciones de carácter general, especial y especificaciones técnicas, referentes al objeto de la contratación y las aceptan sin objeciones ni restricción alguna, y acatar, a efecto de participar en el referido proceso de selección de contratista y su posterior selección; lo anterior en concordancia con los numerales 5 y 8 del artículo 39 del Texto único de la Ley 153 de 2020, en concordancia con los artículos, 55 a 57 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, referente a la Estructuración del Pliego de Cargos y los requisitos de “obligatorio cumplimiento” por parte de los proponentes.

En ese mismo sentido, y de conformidad a lo preceptuado por segundo párrafo del artículo 264 del Decreto No.439 de 10 de septiembre de 2020, reglamentario de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, precepto:

“Artículo 264. Formatos y modelos electrónicos.
(...)

Los pliegos de cargos y términos de referencia serán confeccionados conforme a los formularios electrónicos disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, a los cuales se les podrá adjuntar cualesquiera documentos que completen los requerimientos y condiciones que



deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento de selección de contratista que corresponda." (El resaltado y subrayado es nuestro).

Luego del resultado de los efectos de la **Resolución No.115-2023 de 06-02-2023**, emitió el dictamen de la Comisión con fecha de 14 de marzo de 2023, publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" el 17-03-2023, la cual esbozó:

"

PRC-0040



MINISTERIO DE AMBIENTE

INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 14 de marzo de 2023
Estimado/a: Lic. Jessica Bunting – Sub-Directora de Administración Finanzas

La Comisión Verificadora del Acto Público No. **2022-1-08-0-08-LP-033486** para "Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña Educación Ambiental en la Televisión Panameña", de acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

1. Como se publicó en el Acta de Apertura, el día 16 de noviembre de 2022 se recibieron las siguientes propuestas:

Agregar fila

Eliminar fila

No.	Proponente	Oferta	Fianza de Propuesta (Si aplica)
1	Q.S.A.	158,500.00	No Aplica
2	Publicatiro, S.A.	179,809.22	No Aplica

Luego de término de subsanación indicado en el Pliego de Cargos y en base a lo descrito en el documento previamente publicado "Informe de Subsanación", se procedió a verificar la propuesta del proponente Q.S.A., debido a que presentó el precio más bajo, tal y como lo establece el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el pliego de cargos:

Agregar fila

Eliminar fila

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	Certificado de existencia del Proponente.	✓		
2	Poder de representación en el acto público de selección de contratista	✓		
3	Paz y Salvo de Renta.	✓		
4	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social	✓		
5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.	✓		
6	Aviso de Operaciones.	✓		
7	Incapacidad legal para contratar	✓		
8	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad:	✓		
9	Pacto de Integridad	✓		
10	DIGITAL DE LA COPIA DE LA CÉDULA O PASAPORTE DEL REPRESENTANTE LEGAL	✓		
11	CERTIFICADO DE REGISTRO DE PROPONENTE	✓		
12	Hoja de vida.	✓		
13	Copia del Diploma y cursos realizados en las áreas de: Marketing, Publicidad, Diseño	✓		



No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
	Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación entre otros que vayan acorde a la estrategias integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital			
14	Cartas expedidas por las empresas certificando sus experiencias en Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación, entre otros que vayan acorde a la estrategias integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital.	✓		
15	El personal propuesto debe tener Licencia de locución para las cuñas.	✓		
Informe de Minoría (Si Aplica)				
Indicar, en caso tal aplique, si uno de los miembros de la Comisión no está de acuerdo con alguno de los puntos. Describir en este espacio los puntos específicos en los que no se está de acuerdo y su justificación.				

- Utilizar el párrafo siguiente solamente para verificación de propuesta con el siguiente precio más bajo, si aplica. De no aplicar, borrar este párrafo. Repetir cuantas veces sea necesario, en caso tal el siguiente proponente tampoco cumpla con los requisitos del pliego de cargos.

Debido a que el proponente Q.S.A, quien presentó el precio más bajo, cumple con los documentos solicitados en el acto público, sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos, las cuales son:

1. No especifica los costos de producción y pautas en cada pieza publicitaria dentro del desglose de costo, conforme al pliego de cargo.
2. No aparece el evento de Lanzamiento en la propuesta, ni en el desglose de costo, conforme al pliego de cargos.
3. No se desglosa el tiempo publicitario conforme al pliego de cargos.
4. No sugiere canales televisivos, cobertura de emisoras de radio, ni los medios digitales solicitados en el pliego de cargos.
5. Carece del detalle de las bonificaciones por pautas (entrevistas), conforme al pliego de cargos.
6. Tiempo de duración no está especificado conforme al pliego de cargos.
7. No está dividido como serán pautados los segundo de la cuña radial, televisivas y medios digitales, conforme al pliego de cargos.
8. No se detalla si la cobertura radial es a nivel nacional, conforme al pliego de cargos.

Se procederá a verificar al proponente Publicuatro, S.A., quien presentó la segunda oferta, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

[Agregar fila](#) [Eliminar fila](#)

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	Certificado de existencia del Proponente.	✓		
2	Poder de representación en el acto público de	✓		

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
	selección de contratista			
3	Paz y Salvo de Renta.	✓		
4	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social	✓		



5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.	✓		
6	Aviso de Operaciones.	✓		
7	Incapacidad legal para contratar	✓		
8	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad:	✓		
9	Pacto de Integridad	✓		
10	DIGITAL DE LA COPIA DE LA CÉDULA O PASAPORTE DEL REPRESENTANTE LEGAL	✓		
11	CERTIFICADO DE REGISTRO DE PROPONENTE	✓		
12	Hoja de vida	✓		
13	Copia del Diploma y cursos realizados en las áreas de: Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación entre otros que vayan acorde a la estrategias integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital	✓		
14	Cartas expedidas por las empresas certificando sus experiencias en Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación, entre otros que vayan acorde a la estrategias integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital.	✓		
15	El personal propuesto debe tener Licencia de locución para las cuñas.	✓		
Informe de Minoría (Si Aplica)				
Indicar, en caso tal aplique, si uno de los miembros de la Comisión no está de acuerdo con alguno de los puntos. Describir en este espacio los puntos específicos en los que no se está de acuerdo y su justificación				

RECOMENDACIONES:

- /De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente Publicuatro, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos, así como las especificaciones técnicas en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 14 día(s) del mes de marzo de 2023.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: LUIS A. MARTÍN S.
Cédula: 8-760-1751

Firma: 
Nombre: LOURDES RODRÍGUEZ DE DE GRACIA
Cédula: 8-224-2316

Firma: 
Nombre: SALOMÓN ERNESTO JAÉN H.
Cédula: 8-723-651



El anterior Informe suscitó, escrito de objeciones con fecha de 17 de marzo de 2023, por parte de la proponente **Q, S.A.**, en donde insiste en que la Nueva Comisión Verificadora, a pesar de en primer término aducir que su representada al ser la proponente que ofreció el precio más bajo, cumple con los requisitos mínimos exigidos en el acto público de marras, no cumple con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego; no obstante dentro del fundamento de derecho aludido cita el artículo 46 de la Ley 153 de 2020, en el sentido de que su cliente al aplicar como proponente se comprometió a “*aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones*”, lo cual consideramos evidentemente contradictorio.

Vale la pena destacar con respecto al escrito de objeciones citadas en el párrafo que antecede que las mismas, al tratar de ser propuestas en una nueva acción de reclamo, la misma fue rechazada por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante Resolución No.318-2023 de 27 de marzo de 2023 de conformidad a lo preceptuado por el artículo 153 de la Ley No.153 de 08 de mayo de 2020.

Frente a la impugnación formulada por el proponente **Q, S.A.**, ante el resultado emitido en dicho Informe, el Tribunal se adentra a la exégesis de su análisis y expone; consideramos menester examinar la propuesta de la proponente **Q, S.A.**, de conformidad al Acta de Apertura, publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, el 22-11-2022, en el acto de selección de contratista que nos ocupa, a saber:

“_

Datos Proponente	
RUC	1273476-1-598609-90
Razón Social o Nombre Comercial	Q, S. A.
Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	pimentely
Nombre de Usuario	Yorba Pimentel
Fecha y Hora de Ingreso	15-11-2022 05:39 p.m.
Fecha y Hora de Recepción	15-11-2022 05:39 p.m.

Documentos Adjuntos

REGISTRO PUBLICO 2022.pdf PAZ
Y SALVO RENTA 20 NOVIEMBRE
2022.pdf Paz y Salvo CSS
Noviembre 2022.pdf MODELO DE
DECLARACIÓN JURADA DE
MEDIDAS DE RETORSIÓN
MIAMBIENTE.pdf AVISO DE
OPERACIÓN Q.S.A.-pdf.pdf
INCAPACIDAD LEGAL PARA
CONTRATAR.pdf CARTA DE
ADHESION MIAMBIENTE.pdf PACTO
DE INTEGRIDAD MIAMBIENTE .pdf
Copia de cédula notariada
Representante Legal Q.S.A.pdf
Registro de Proponente Q.S.A.
2023.pdf Registro Empresarial
AMPYME 2021.pdf CERTIFICACION
EXPERIENCIA AUTORIDAD DE
TURISMO.pdf CERTIFICACION
EXPERIENCIA INDUSTRIAS PANAMA
BOSTON.pdf CERTIFICACION
EXPERIENCIA SENACYT.pdf Hoja
de Vida Personal Propuesto.pdf
Licencia de locución Personal
Propuesto.pdf FORMULARIO DE
PROPUESTA MIAMBIENTE-
Q.S.A.pdf DESGLOSE DE PRECIO
MIAMBIENTE -Q.S.A.pdf

SubTotal	B/. 148,130.84
Impuestos	B/. 10,369.16
Total	B/. 158,500.00

Datos del Acto Público

Número	2022-1-08-0-08-LP-033486
Descripción	Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña "Educación
Modalidad de Adjudicación	Global
Entidad	AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE
Estado del Acto Público	Suspendido
Fecha de Presentación de Propuestas	15-11-2022 10:00 a.m. - 11:00 a.m.

Datos Proponente

RUC	63942-78-356454-47
Razón Social o Nombre Comercial	PUBLICUATRO, S.A.

Al abrir el enlace correspondiente al Desglose de Precio antes resaltado, en la plataforma electrónica “PanamaCompra”, a continuación, aparece con fecha de 14 de noviembre de 2022, mediante la cual, la proponente **Q, S.A.** enuncia su precio propuesto a saber:

“



DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá, 14 de noviembre de 2022.

Señores
Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE)
E. S. D.

Estimados Señores:

En referencia al acto Público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486 para "CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIONES/ PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA "EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA: CONTRUYENDO UN PUENTE NATURAL ENTRE LOS SERES HUMANOS" PARA LA TELEVISIÓN, REDES SOCIALES Y RADIO EN LA REPUBLICA DE PANAMÁ", se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

Bien/ Servicio/ Actividad	Detalle	Cantidad	Unidad de Medida	P. Unitario	Total
Pauta Radio Producción y Pauta	Pauta Radio Producción y Pauta	1	Servicio	39.625.00	39625.00
Pauta en Televisión Transmisión de los 12 segmentos en Televisión Nacional. Producción y Pauta	Pauta en Televisión Transmisión de los 12 segmentos en Televisión Nacional. Producción y Pauta	1	Servicio	79.250.00	79.250.00
Pauta en Redes Sociales Producción y Pauta	Pauta en Redes Sociales Producción y Pauta	1	Servicio	39.625.00	39.625.00
				SUB TOTAL	148.130.84
				ITRMS 7%	10.369.16
				TOTAL	158.500.00

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá, hoy 14 de noviembre de 2022.

[F] NOMBRE
MONTENEGRO
SERRANO ALDO
ASBEL - ID 4-180-898
Aldo Asbel Montenegro Serrano
Representante Legal
Q. S.A.
Firma electrónica según Decreto Ejecutivo 439 Ley 22 Artículo #2

Firmado digitalmente por
[F] NOMBRE MONTENEGRO
SERRANO ALDO ASBEL - ID
4-180-898
Fecha: 2022.11.15 17:35:44
+05'00'





El Pliego de Cargos al enunciar el “Desglose de Actividades” (visibles a fojas 22 y 28), exige identificarlas de conformidad a los medios de comunicación social a utilizar enunciándolas, e incluso “anexa cuadros modelo” que detallamos a continuación:

“

DESGLOCE DE ACTIVIDADES:

Medios Digitales: Los medios de publicidad que se van a requerir para esta campaña son los siguientes:

- Redes sociales: Facebook, Twitter, YouTube, Instagram con duración de por lo menos 20ss.

Radio:

- Promoción y pauta
- 4 cuñas Rotativas con duración de 30ss
- 3 cuñas diarias rotativas de 30 segundos (total 15 cuñas diarias) de lunes a viernes.
- Transmisión en 3 emisoras simultáneamente.
- Transmisión en emisoras AM y FM cubriendo todo el territorio Nacional.
- Frecuencias en Provincias Centrales, Provincia de Panamá, Colón, Darién, Chiriquí, Bocas del Toro.
- Cuña para todo Público con un fin educativo y promocional
- Que sea de interés a la audiencia.
- Bonificación: 2 Entrevistas, las mismas serán de un Representante del Ministerio de Ambiente para dar información detallada del programa Mi Ambiente TV.
- Que llegue a todo el Territorio Nacional, incluyendo comunidades campesinas e indígenas, en área de difícil acceso.

Cuña de Radio	Duración	días	Emisoras	días
Cuñas rotativas incluyendo todo el Territorio Nacional	30ss	3 cuñas diarias rotativas	* Provincia de Panamá. * Provincias Centrales incluyendo. * Provincia de Colón * Provincia de Bocas del Toro * Provincia de Chiriquí * Provincia de Darién	lunes a viernes

Televisión – Recomendados:

- TVN
- Telemetro /Eco TV
- SERTV
- Promoción y pauta en canales a Nivel Nacional con duración de 30ss
- Cuñas con duración de 30ss promocionando los 12 segmentos del programa Mi Ambiente TV.
- 2 Entrevistas, las mismas serán de un Representante del Ministerio de Ambiente para dar información detallada del programa Mi Ambiente TV
- Pauta – cuña para cada uno de los 12 segmentos.

Cuña en Corte Comercial	Duración	días	Pieza por programa	Total de Piezas
Noticiero Matutino	30ss	2	1	2
Noticiero Medio Día	30ss	2	1	2
Noticiero Estelar	30ss	2	1	2

Cuña en Corte Comercial	Duración	días	Pieza por programa	Total de Piezas
Lotería Miercoles y Domingos	30ss	2	1	2



- Transmisión de resumen o paquete en Televisión Nacional del programa Mi Ambiente TV (12 segmentos de 30 minutos cada uno).
- La transmisión de la promoción (paquete / resumen) del Programa Mi Ambiente TV debe ser en programas de alto rating a nivel nacional.
- El programa aprobado por la Oficina de Relaciones Públicas que cuente con alto rating para transmitir los 12 segmentos de Mi Ambiente TV deberá realizar promoción y pauta para cada programa:

Cuña en Programa	Duración	días	Pieza por programa	Total de Piezas
Programa	30ss	3	1	3

Promoción	Duración	por programa	Total por Programa
Post en redes sociales	30ss	2	2
Stories	30ss	2	2
YouTube - retransmisión del programa	27ss	1	1

A simple vista, la propuesta del proponente **Q, S.A.**, adjunta up-supra, de conformidad al Informe de la Comisión Verificadora incumple y carece de dichos requisitos y demás términos de referencia exigidos por el Pliego de Cargos, razón que trajo como consecuencia la emisión del Informe de la Nueva Comisión Verificadora de **14 de marzo de 2023**, publicado en el portal electrónico “PanamaCompra” el 15 de marzo de 2023, al realizar una evaluación ceñida a la objetividad y justicia que les permite la ley, tal cual lo mandan los artículos 21 numeral 3, referente a las “*obligaciones de las entidades contratantes*” y el numeral 5 del artículo 26 que desarrolla el “*principio de transparencia*”, en cuanto a la motivación de los actos administrativos que se expidan con ocasión a la actividad contractual al igual que los informes de la evaluación precontractual inclusive. Al igual que su actuar se compadece con lo preceptuado por el numeral 5 del artículo 28 que desarrolla el principio de “*responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*”, que a la letra dice:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos.

(...)

5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos”. (El subrayado y resaltado es nuestro).

Examinemos a continuación, la propuesta del otro proponente **PUBLICUATRO, S.A.**, seleccionado de conformidad al Acta de Apertura, publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, el 22-11-2022, en el acto de selección de contratista que nos ocupa, a saber:



Datos de la Propuesta

Usuario de Registro	LegalPublicuatro
Nombre de Usuario	LegalPublicuatro
Fecha y Hora de Ingreso	16-11-2022 10:56 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	16-11-2022 10:56 a.m.
Documentos Adjuntos	03.Certificado de existencia del Proponente.pdf 04.Poder de representación en el acto público de selección de contratista.pdf 07.Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social.pdf 06.Paz y Salvo de Renta.pdf 08.Declaración Jurada de Medidas de Retención.pdf 09.Aviso de Operaciones.pdf 01.Formulario de Propuesta.pdf 02.Formulario de Desglose de Precios.pdf 05.Copia simple de cédula de identidad personal del Representante Legal y de Apoderados.pdf 10.Incapacidad legal para contratar.pdf 11.Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad.pdf 12.Pacto de Integridad.pdf 13.Digital de la copia de la cédula del Representante Legal de la empresa que participa. Copia de la cédula del Apoderado..pdf 14.Certificado de Registro de Proponente.pdf 15.Hojas de Vida.pdf 16.Copia del Diplomas y cursos realizados.pdf 18.Anexo 1 - Perfil del Proponente y Certificaciones de Experiencia del Proponente.pdf 17.Cartas expedidas por las empresas miembros equipo técnico.pdf
SubTotal	B/. 168,046.00
Impuestos	B/. 11,763.22
Total	B/. 179,809.22

Incapacidad Legal para Contratar

Declaración

Ver declaración

Al abrir el enlace de uno de los documentos adjuntos “Desglose de Precio” en la plataforma electrónica “PanamaCompra” antes resaltado, a continuación, aparece con fecha de 15 de noviembre de 2022, mediante la cual, la proponente **PUBLICUATRO, S.A.** segrega su precio y costos propuesto se detalla lo siguiente:

DESGLASE DEL PRECIO

Panamá, 15 de noviembre de 2022

Licenciada
Jessica Bunting
Representante Legal
Ministerio de Ambiente
E.S.O.

Señora Sub-Directora de Administración y Finanzas

En referencia al acto público No. 2022-1-06-0-08 LE 033556, para la CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIONES/PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMENSA: CONSTRUYENDO UN PUENTE NATURAL ENTRE LOS SERES HUMANOS” PARA LA TELEVISIÓN, REDES SOCIALES Y RADIO EN LA REPUBLICA DE PANAMA, se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

Bien/Servicio/Actividad	Detalle (Conforme a la naturaleza del contrato)	Cantidad (Cuando aplique)	Unidad de Medida (Cuando aplique)	P. Unitario	Total
1. PAUTA RADIO	Producción y Pauta	N/A	N/A	B/. 33.540.00	B/. 33.540.00
2. PAUTA TELEVISIÓN	Producción y Pauta	N/A	N/A	B/. 99.954.00	B/. 99.954.00
3. PAUTA REDES SOCIALES	Producción y Pauta	N/A	N/A	B/. 31.550.00	B/. 31.550.00
4. LANZAMIENTO	Realización	N/A	N/A	B/. 3.000.00	B/. 3.000.00
ITEMS (Cuando aplique)					B/. 11.763.22

[Indicar si aplica exoneración de impuestos] NO APLICA
[Señalar cualquier condición que aplique a la descripción, del bien, servicio, actividad, por ejemplo, en materia de suministro la indicación de marca, fabricante y país de origen] NO APLICA.

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá, hoy 15 de noviembre de 2022.

Elizabeth Carrasco Pérez
Apoderada
Cédula No. 8-420-125
PUBLICUATRO, S.A.

Firma:

Observaciones particulares:
(1) EL DOCUMENTO DEBERÁ MOSTRAR EL NOMBRE, NÚMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (CÉDULA O PASAPORTE) Y FIRMA AUTÓGRAFA DEL REPRESENTANTE LEGAL/APODERADO DEL PROPONENTE.
(2) SI EL PROPONENTE ES UN CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL DEBE INDICARSE EN EL ESPACIO DEL NOMBRE DEL PROPONENTE Y LA PROPUESTA DEBE SER FIRMADE POR EL REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA EMPRESA LÍDER DEL CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL.



DESGLOSE DE PRECIO DETALLADO

Bien/Servicio/Actividad	Detalle (Conforme a la naturaleza del contrato)	Cantidad (Cuando aplique)	Unidad de Medida (Cuando aplique)	P. Unitario	Total
1. Pauta en Radio	Producción: 3 cuñas de 30s de duración: 1 versión por mes	N/A	N/A	B/ 15,340.00	B/ 15,340.00
	Pauta Rotativos: En todo el Territorio Nacional: En emisoras de Provincia de Panamá, Provincias Centrales, Provincia de Colón, Provincia de Bocas del Toro, Provincia de Chiriquí, Provincia de Darién. En horario de mayor audiencia.	N/A	N/A	B/ 18,200.00	B/ 18,200.00
	Sub-Total Radio			B/ 33,540.00	B/ 33,540.00
2. Pauta en TV	Producción: 12 versiones de 30s cada una. Una para cada uno de los 12 segmentos.	N/A	N/A	B/ 4,956.00	B/ 4,956.00
	Pauta: En TVN, TVMax, Telemetro, RPC, EcoTV y SERTV. En horario de alto rating. - Promoción y Pauta en canales a nivel nacional con duración de 30s. 2 Entrevistas: Serán a un Representante del Ministerio Mi Ambiente, para dar información detallada del Programa Mi Ambiente TV. - Transmisión de los 12 segmentos en televisión nacional, con duración de 2 minutos y 5 minutos en TVMax y RPC.	N/A	N/A	B/ 95,000.00	B/ 95,000.00
	Sub-Total Televisión			B/ 99,956.00	B/ 99,956.00
3. Pauta en Redes Sociales	Producción: Adaptación de 12 versiones a 30s de duración al formato digital.	N/A	N/A	B/ 14,750.00	B/ 14,750.00
	Pauta: Facebook, Twitter, Youtube, Instagram.	N/A	N/A	B/ 16,800.00	B/ 16,800.00
	Sub-Total Redes Sociales			B/ 31,550.00	B/ 31,550.00
4. Lanzamiento	Acto para el lanzamiento de la campaña publicitaria en un hotel de la localidad área metropolitana, el cual debe contemplar medios de comunicación y redes sociales. Contemplar una estación de coffee break para por lo mínimo 50 participantes.	N/A	N/A	B/ 3,000.00	B/ 3,000.00
	Sub-Total Lanzamiento			B/ 3,000.00	B/ 3,000.00
Sub-Total					B/ 148,046.00
ÍTEMAS (Cuando aplique)					B/ 11,763.22
GRAN TOTAL					B/ 179,809.22

Bizabeth Carrasco Pérez
Apoderada
Cédula No. 8-490-126
PUBLICUATRO, S.A

Firma:

Nótese a continuación, y a título de ejemplo, como parte de los documentos aportados por el segundo proponente, **PUBLICUATRO S.A.** en orden al precio ofrecido, guardan relación con el Desglose de Precio actividad por actividad exigido en el Punto 4 Capítulo II denominado “Condiciones Especiales del Pliego de Cargos”, (visible a página 26 de dicho Pliego) publicado desde el 23-09-2022 en el portal electrónico “PanamaCompra”, textualmente dice:

“

“2.13. El Contratista deberá presentar el desglose de precio detallado por el cual se ajustará al presente Contrato.” (El resaltado es nuestro).

DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá, 15 de noviembre de 2022

Licenciada
Jessica Bunting
Representante Legal
Ministerio de Ambiente
E.S.D.

Señora Sub-Directora de Administración y Finanzas:

En referencia al acto público No. 2022-1-08-0-08-LP-033486, para la CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIONES/PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA: CONSTRUYENDO UN PUENTE NATURAL ENTRE LOS SERES HUMANOS” PARA LA TELEVISIÓN, REDES SOCIALES Y RADIO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:



Bien/Servicio/Actividad	Detalle (Conforme a la naturaleza del contrato)	Cantidad (Cuando aplique)	Unidad de Medida (Cuando aplique)	P. Unitario	Total
1. PAUTA RADIO	Producción y Pauta	N/A	N/A	B/.33.540.00	B/.33.540.00
2. PAUTA TELEVISIÓN	Producción y Pauta	N/A	N/A	B/.99.956.00	B/.99.956.00
3. PAUTA REDES SOCIALES	Producción y Pauta	N/A	N/A	B/.31.550.00	B/.31.550.00
4. LANZAMIENTO	Realización	N/A	N/A	B/.3.000.00	B/.3.000.00
ITBMS (Cuando aplique)					B/.11.763.22

[Indicar si aplica exoneración de impuestos] NO APLICA
[Señalar cualquier condición que aplique a la descripción, del bien, servicio, actividad. Por ejemplo, en materia de suministro la indicación de marca, fabricante y país de origen] NO APLICA.

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá, hoy 15 de noviembre de 2022.

Elizabeth Carrasco Pérez
Apoderada
Cédula No. 8-490-126
PUBLICUATRO, S.A

Firma:

- Observaciones particulares:
- (1) EL DOCUMENTO DEBERA MOSTRAR EL NOMBRE, NÚMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (CÉDULA O PASAPORTE) Y FIRMA AUTÓGRAFA DEL REPRESENTANTE LEGAL/APODERADO DEL PROPONENTE.
 - (2) SI EL PROPONENTE ES UN CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL, DEBE INDICARSE EN EL ESPACIO DEL NOMBRE DEL PROPONENTE Y LA PROPUESTA DEBE SER FIRMADA POR EL REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA EMPRESA LIDER DEL CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL.

DETALLE DE PRECIO DETALLADO

Bien/Servicio/Actividad	Detalle (Conforme a la naturaleza del contrato)	Cantidad (Cuando aplique)	Unidad de Medida (Cuando aplique)	P. Unitario	Total
1. Pauta en Radio	Producción: 3 copias de 30s de duración 1 versión por mes.	N/A	N/A	B/.15.340.00	B/.15.340.00
	Pautas Rotativas. En todo el territorio nacional. En emisoras de Provincia de Panamá, Provincias Centrales, Provincia de Colón, Provincia de Bocas del Toro, Provincia de Chiriquí, Provincia de Darién. En horario de mayor audiencia.	N/A	N/A	B/.18.200.00	B/.18.200.00
	Sub-Total Radio			B/.33.540.00	B/.33.540.00
2. Pauta en TV	Producción: 12 versiones de 30s cada una una para cada uno de los 12 segmentos.	N/A	N/A	B/.4.956.00	B/.4.956.00
	Pautas: En TVN, TVMax, Telemetro, RPC, Eco TV y SERTV. En horario de alta rating. Promoción y Pauta en canales a nivel nacional con duración de 30s. 2 Entrevistas. Serán a un Representante del Ministerio Ambiente, para dar información detallada del Programa de Ambiente TV. Transmisión de los 12 segmentos en televisión nacional, con duración de 2 minutos y 5 minutos en TVMax y RPC.	N/A	N/A	B/.95.000.00	B/.95.000.00
	Sub-Total Televisión			B/.99.956.00	B/.99.956.00
3. Pauta en Redes Sociales	Producción: 4 adaptaciones de 12 versiones a 30s de duración al formato digital.	N/A	N/A	B/.14.750.00	B/.14.750.00
	Pautas: Facebook, Twitter, Youtube, Instagram.	N/A	N/A	B/.16.800.00	B/.16.800.00
	Sub-Total Redes Sociales			B/.31.550.00	B/.31.550.00
4. Lanzamiento	Acto para el lanzamiento de la campaña publicitaria en un hotel de la localidad área metropolitana, el cual debe contemplar medios de comunicación y redes sociales. Contemplar una estación de coffee break para por lo menos 30 participantes.	N/A	N/A	B/.3.000.00	B/.3.000.00
	Sub-Total Lanzamiento			B/.3.000.00	B/.3.000.00
	Sub-Total				B/.148.046.00
ITBMS (Cuando aplique)					B/.11.763.22
GRAN TOTAL					B/.159.809.22

Elizabeth Carrasco Pérez
Apoderada
Cédula No. 8-490-126
PUBLICUATRO, S.A

Firma:

Así queda demostrado, por parte de la entidad contratante y la instancia administrativa regente de los procesos de selección de contratista, actuaron de conformidad con la ley, previa formalización de objeciones y admisión de reclamos enderezados por el proponente **Q, S.A.**, en lo que respecta a los Informes de la Comisión Verificadora, al emitir las resoluciones antes detalladas; no obstante, y en apego a la normativa vigente (artículo 69 de la Ley 135), reconoce como competencia exclusiva de las comisiones, la verificación o evaluación de las propuestas, en cuanto a la evaluación y modificación de los Informes de Comisión Verificadora se refieren.



En ese sentido, esta colegiatura mediante Resolución No.010-2023-PLENO de 11 de enero 2023, al resolver un recurso de impugnación en contra de la Resolución No.208-SC-2022, emitida por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, por la cual se declara desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-5-76-0-08-LP-015604 (Expediente 297-2022), se manifestó en torno a la “Valoración Objetiva-Comisión Verificadora” y en cuanto a las consecuencias jurídicas en los siguientes términos:

“

En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar, cuyos informes deben ser vistos como opiniones circunscritas a la evaluación de la calidad científica y profesional de las propuestas implicadas en un acto público determinado.

No obstante, ocasionalmente los comisionados se dan a la tarea de hacer análisis simplemente formales de las propuestas, en el sentido de limitarse a verificar si se han presentado o no determinados documentos exigidos por el Pliego de Cargos, como el caso que nos ocupa. En estos supuestos la Comisión cede su rol de evaluadora de exigencias técnicas, para convertirse en verificadora de requisitos; situación ésta que no está prevista en el ordenamiento legal, dado que, para la mera interpretación de la validez de los documentos presentados en la propuesta, los comisionados deberían hacerse auxiliar por la entidad, a través de la DGCP, cuya labor les permiten ser agentes de verificación formal de los requisitos.

En ese sentido, la ley panameña les da a los comisionados la facultad de ser agentes de verificación formal de los requisitos del pliego y según se ha dicho, la más importante labor, de brindar criterios técnicos; así sean agentes de simple verificación formal o evaluadores con criterio altamente técnicos, para el ordenamiento jurídico su rol en la contratación es fundamental.

Los informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar; visto que, en el primer caso, estamos ante un informe de mera verificación de documentos y en el segundo, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios

u obras ofertados.

En otras palabras, cuando la labor de la comisión se circunscribe a una verificación de requisitos para la adjudicación, por ser meramente formal, se convierte en un acto preparatorio de la voluntad administrativa y, por tanto, el auténtico acto de la administración o decisión gubernativa pasa a ser lo actuado por el representante legal de la entidad o el funcionario en quien se delegue la competencia de adjudicación. El informe sería un antecedente de la adjudicación y el acto verdaderamente recurrible es la adjudicación misma, no el informe de la comisión.

En este sentido el informe no constituye un acto administrativo típico, por cuanto no contiene una expresión de voluntad de la administración para crear, modificar o extinguir un derecho, porque esa simple opinión formal no produce efecto jurídico directo alguno. En estas circunstancias el informe es un mero acto preparatorio.

La facultad de adjudicación es una potestad conferida en la Ley al representante legal de la entidad o el funcionario a quién se delegue de conformidad a lo preceptuado por el artículo 71 del Texto Único de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, en concordancia con el artículo 132 del Decreto No.439 de 10 de septiembre de 2020 reglamentario.

Por su parte, el numeral 41 del artículo 2 de la Ley 153 identifica el Procedimiento de selección de contratista como:



“Artículo 2. (Glosario). Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1.

(...)

41. *Procedimiento de selección de contratista.* Procedimiento administrativo por el cual el Estado, previa convocatoria pública, selecciona la proponente, ya sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, y, en igualdad de oportunidades, la propuesta o las propuestas que reúnen los requisitos que señalan esta Ley, los reglamentos y el pliego de cargos.” (El subrayado es nuestro).

En cuanto a la escogencia o selección del contratista, el tratadista colombiano en su obra “DERECHO ADMINISTRATIVO General y colombiano”, Libardo Rodríguez R. reseña:

“550.C) Selección o escogencia del contratista. Cuando la administración decide celebrar un contrato determinado, debe proceder, lógicamente, a escoger la persona natural o jurídica con la cual celebrará ese contrato. Si el contrato es de aquellos para los cuales se exige el registro previo de los proponentes, el contratista será escogido entre las personas inscritas, clasificadas y calificadas. En los demás casos, el contratista podrá ser escogido con mayor libertad por la administración. Sin embargo, en todo caso la escogencia del contratista está regida por el principio de selección objetiva, analizado anteriormente, el cual, implica que la administración, contrariamente a lo que ocurre con los particulares, no tiene plena libertad para seleccionar a la persona con la que celebrará el contrato.” (RODRÍGUEZ R. Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO General y colombiano. Décimo Cuarta Edición. TEMIS, Bogotá, 2005. 568 páginas. El subrayado es nuestro).

En ese sentido es claro que el Informe de Comisión ejerce una solemnidad formal y técnica en su recomendación, cual es posterior a la evaluación previa de los requisitos o términos de referencia del pliego de cargos, en lo que a sus condiciones generales, especiales y especificaciones técnicas se refiere, a través de un ente técnico integrado por personas idóneas, previamente designadas en base a su idoneidad, especialidad y experiencia profesional se refiere. En ese sentido este cuerpo colegiado mediante Resolución No.095-2021 de 12 de agosto del mismo año, en cuanto al papel instrumental de las comisiones manifestó:

“

De lo anterior se desprende que el Informe debe contener una debida motivación, conforme a su ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, siendo un elemento indispensable, y en este debe sustentar las razones por la cual forja la recomendación, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que la propuesta recomendada en su dictamen se ajustaba al cumplimiento o no de las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos.

En otras palabras, los informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar; visto que, en el primer caso, estamos ante un informe de mera verificación de documentos y en el segundo, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

En todo caso, los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos y, sobre todo, facilitar el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras requeridos por el Estado. Así pues, los informes son instrumentales, es decir, instrumentos para un fin superior, el de la satisfacción de intereses públicos.

”



Además, ha quedado evidenciado que las dos comisiones conformadas y redactoras de los respectivos Informes, han acatado las responsabilidades y deberes y han actuado con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidas en el pliego de cargos de conformidad al principio de responsabilidad de los servidores públicos consagrado en el artículo 28 de la Ley.

Reiteradas decisiones colegiadas de este Augusto Tribunal, en cuanto a seguir el principio consagrado por la doctrina dominante "*Pacta Sunt Servanda*" en materia de cumplimiento de los contratos, relacionado al alcance y efectos de las cláusulas y términos de los contratos públicos, en el sentido de reiterar como fundamento incuestionable de que "*el contrato es Ley entre las partes*"; es decir, con relación a los criterios de Evaluación de las Propuestas, el Punto **10. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS**, es claro en el subpunto 10.1.2. Reglas de Evaluación, donde el Pliego establece en forma categórica que la comisión verificadora evaluará, en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Los procesos de selección de contratista implican por su naturaleza jurídica una versatilidad y diversidad de requisitos y exigencias de cara a las necesidades y requerimientos de la Administración Pública, a efecto de satisfacer necesidades relacionadas al servicio público, previa convocatoria pública, a través de términos de referencia cónsonos con un pliego de condiciones con requisitos y exigencias generales, especiales y técnicas, que pueden derivar en esenciales, naturales o accidentales, impuestos por las entidades a los proponentes, a personas naturales o jurídicas interesadas, y en caso de faltar alguno de dichas exigencias, el proceso de selección de contratista, puede acarrear incluso la nulidad; difieren de los contratos entre particulares, debido a las cláusulas exorbitantes en favor del Estado, invocables por este, con un propósito de bien común y servicio público.

En reiteradas ocasiones nos hemos pronunciado respecto a la trascendental importancia de los términos de referencia del pliego de cargos, en los distintos actos de selección de contratista consagrados en nuestra legislación, tal es el caso del pronunciamiento conformado por la Resolución No.095-2021 PLENO/TACP de 12 agosto de 2021 (Exp.080-2021) al enunciar en uno de sus considerandos así:

“

En esta ocasión, estimamos a propósito de resaltar que este Tribunal en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera, por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista”. (El resaltado y subrayado es nuestro).



Tomando en consideración las ponderaciones antes detalladas y una vez ~~cumplidos~~ los trámites establecidos de conformidad con la normativa vigente para este proceso de selección de contratista, el Tribunal ejerce la exégesis para decidir la litis, tomando en consideración el conocimiento en virtud de la competencia de esta colegiatura debido a la naturaleza de la causa y que estamos ante un procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública.

Al respecto destacamos en particular el principio de transparencia desarrollado en el artículo 26 de la ley que reza así:

“Artículo 26. Principio de Transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios y las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección de contratista.
2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán la oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controversias.
3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada. Para lo anterior, se utilizarán los medios que, para tal efecto, indican esta Ley y sus reglamentos.
4. Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copias de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.
5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.
6. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; además, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente ley.” (El subrayado es nuestro).

Aunado a lo anterior, la Ley de Procedimiento Administrativo General No.38 de 31 de julio de 2000 reguladora del Proceso Administrativo General, de conformidad con lo preceptuado en el **Artículo 201** numeral **31** conceptualiza el “*Debido Proceso Legal*” como:

(...)

el “Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria__o administrativa”. (El subrayado es nuestro).

En ese sentido, el tratadista español JOAQUÍN SILGUERO ESTAGNAN define el concepto de Tutela Judicial Efectiva como:

“El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso.” (Ob.cit. JOVANÉ BURGOS, Jaime. Página 34)

Siendo ello así, constan en el portal electrónico “PanamaCompra”, una serie de actos administrativos de parte de la entidad, tendientes a perfeccionar el acto público de referencia tales como:

60

Pliego de Cargos

Número: 2022-1-08-0-08-LP-033486
Nombre del acto: Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña "Educación Ambiental en la Televisión Panameña".
Objeto de la contratación: Servicio

Información de la entidad

Entidad: AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE
Dependencia: SEDE
Unidad de compra: COMFRAS
Dirección: Dirección de Cultura Ambiental

Contenido de la unidad de compra

Nombre: Damaris De Seda
Cargo: Cotizador
Teléfono: 507-5000985
Correo electrónico: ddesedas@miamambiente.gob.pa

Aviso de convocatoria

Número de acto: 2022-1-08-0-08-LP-033486
Tipo de procedimiento: Licitación Pública que exceda B/ 175.000
Objeto contractual: Servicio
Descripción: Contratación de una agencia de comunicación publicidad para que realice la gestión de Diseño, Producción y Difusión de la campaña "Educación Ambiental en la Televisión Panameña".
Fecha de publicación: 28-06-2022 11:37 AM
Fecha y hora presentación de propuestas: 18-11-2022 Hasta 11:00 AM
Fecha y hora de apertura de propuestas: 18-11-2022 - 11:01 AM
Lugar de presentación de propuestas: La presentación de propuestas será de manera electrónica, según lo establecido en el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020
Fecha y hora de reunión previa y homologación: 01-11-2022 12:00 AM
Lugar reunión previa y homologación: Salón de Acto Público del Ministerio de Ambiente, Edificio N°804 Albrook
Precio referencia: B/ 200.000,00
Partidas presupuestales:

N°	Número partida
1	400.14866206

Programa: ---
Modalidad de adjudicación: Global
Provincia de entrega: PANAMÁ

Condiciones generales

Ver condiciones

Principios de Sostenibilidad



Condiciones especiales

Documentos a presentar con la propuesta

IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

N°	Nombre documento	Subsanable
1	Certificado de existencia del Proponente. De tratarse de una persona natural, deberá acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte cuando se trate de personas naturales extranjeras. Cuando se trate de una persona jurídica, acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la certificación del Registro Público de encontrarse registrada en Panamá o de la autoridad competente del país de constitución, cuando se trate de persona jurídica extranjera no registrada en Panamá. Cuando se trate de un consorcio o de unión temporal debe adjuntarse el acuerdo de consorcio notariado en el que se establecieron las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental. Todos los integrantes del consorcio o asociación accidental deberán estar inscritos en el Registro de Proponentes, antes de la celebración del acto público. Observación: Para todos los efectos legales, se entiende por proponente cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que participa y presente una oferta en un acto de selección de contratista.	No
2	Poder de representación en el acto público de selección de contratista. En caso que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente, su representante deberá acreditar mediante original, copia cotejada, copia simple o copia digital, que cuenta con poder especial, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público o con poder general debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, con las facultades expresas para actuar como representante en el acto de selección de contratista.	No
3	Paz y Salvo de Renta. Todo proponente que sea contribuyente en Panamá deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional, a través de la impresión de la certificación digital emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante situaciones no imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, la Dirección General de Ingresos podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso. Los proponentes extranjeros que no sean contribuyentes en Panamá deberán presentar una declaración jurada ante Notario, en la que harán constar que no son contribuyentes. No obstante, antes de la firma del contrato deberán inscribirse en la Dirección General de Ingresos, para obtener su Número Tributario (NT) y su respectivo paz y salvo con el Tesoro Nacional.	No
4	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por dicha entidad de seguridad social.	No
5	Declaración Jurada de Medidas de Retención. Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2018, a través de la declaración jurada de las medidas de retención, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	No
6	Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba lícito, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital.	No
7	Incapacidad legal para contratar. Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, que será suscrita y presentada a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". En el caso de consorcio o asociación accidental, esta declaración podrá ser presentada por el representante legal del consorcio o empresa líder, establecido en el Acuerdo Consorcial, en cuyo caso, para todos los efectos legales, todos sus integrantes serán responsables de forma solidaria por el contenido de la misma.	No
8	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad. Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2008, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 62 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores.	No
9	Pacto de Integridad. Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2008, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.	No

Otros requisitos

IMPORTANTE: Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o "condicionar" los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de "Otros Requisitos".

1	DIGITAL DE LA COPIA DE LA CÉDULA O PASAPORTE DEL REPRESENTANTE LEGAL de la empresa, de la Persona Natural o Consorcio que participa. De autorizar o facultar a un Apoderado en el acto, copia de la cédula o Pasaporte del Apoderado. (No subsanable).	No
2	CERTIFICADO DE REGISTRO DE PROPONENTE. Mediante la inscripción en el Registro de Proponente y la obtención del correspondiente certificado de proponente emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Se podrá aportar la copia digital de la certificación. En caso de consorcios, estos deberán aportar copia digital de la certificación emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas. (No Subsancable).	No
3	Hoja de vida.	No
4	Copia del Diploma y cursos realizados en las áreas de: Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación entre otros que vayan acorde a la estrategia integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital.	No
5	Cartas expedidas por las empresas certificando sus experiencias en Marketing, Publicidad, Diseño Gráfico, Creador de contenido, Medios de Comunicación, entre otros que vayan acorde a la estrategia integral de comunicación y marketing en planes de divulgación y promoción digital.	No
6	El personal propuesto debe tener Licencia de locución para las cuñas.	No

Criterios de selección

IMPORTANTE: Será adjudicada al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos

Porcentaje de onerosidad a considerar	No Aplica
Validez de la propuesta	120 Días Hábiles

Condiciones de la contratación

Entrega:	Parcial
Lugar de entrega:	Ministerio de Ambiente, Edificio N° 804 Albrook.
Termino de entrega:	3 Meses
Vigencia del contrato:	3 Meses
Forma de pago de contrato:	Crédito
Termino de pago:	90 Días hábiles
Multas:	4.00 %
Modificaciones y adiciones al contrato:	En base al interés público, se atenderá a lo dispuesto en el artículo 98 del Texto Único de la Ley 22 del 2008 ordenado por la Ley 153 de 2020
Causales de la resolución administrativa del contrato:	Además de las dispuestas en el artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 del 2008 ordenado por la Ley 153 de 2020, se tendrán las siguientes:



Fianzas y otras garantías

IMPORTANTE: Las Fianzas deberán presentarse de acuerdo a los modelos aprobados por la Contraloría General de la República y que se encuentran disponibles en los documentos adjuntos del Pliego de Cargos.

Fianza de cumplimiento:	
Monto:	10.00 %
Vigencia:	3 Meses
Garantías:	Los proponentes seleccionados deberán garantizar por escrito a la entidad contratante lo siguiente: a) En el caso de obras, se obliga a responder por los defectos de construcción hasta por un término de tres (3) años. b) En el caso de bienes, se obliga a responder por los vicios hasta por un término de un (1) año; en caso de bienes perecederos el término será el usual al ciclo de vida del producto. c) En el caso de servicios, el término será de un (1) año para responder por el cumplimiento de éstos, en las posiciones pactadas

Especificaciones técnicas

Bien/Servicio/Obra seleccionados

R	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de medida	Descripción	SES
1	82101802	Publicidad en televisión	1	Unidad	CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIONES/ PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMENSA: CONSTRUYENDO UN PUENTE NATURAL ENTRE LOS SERES HUMANOS? PARA LA TELEVISIÓN	---

Documentos adjuntos

Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
Pliego de Cargo	Pliego de Cargos	23-09-2022 11:58 AM	
Formulario	Otros	23-09-2022 12:14 PM	
Certificación de Partida Presupuestaria	Certificación Partida Presupuestaria emitida MEF	23-09-2022 12:18 PM	
Documentos	Otros	23-09-2022 12:19 PM	
Acta de Homologación	Actas	01-11-2022 12:38 PM	
Acta de Apertura	Actas	22-11-2022 08:45 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	09-12-2022 08:46 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	09-12-2022 08:46 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	09-12-2022 08:47 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	09-12-2022 08:47 AM	
Nota Q.S.A.	Otros	13-12-2022 09:22 AM	
Acción de Reclamo - Q. S.A.	Acción de Reclamo	19-12-2022 02:28 PM	
Res 1834-22 Admisión Q vs A. AMBIENTE	Resolución de Admisión	22-12-2022 07:06 PM	
RES 1556-22 Fondo Q. S.A. vs MIAMBIENTE	Resolución de Fondo DGCP	30-12-2022 08:17 PM	
Acta de Instalación de la Comisión Evaluadora	Resolución Informe	17-01-2023 02:44 PM	
Informe de Comisión Verificadora /Informe	Resolución Informe	17-01-2023 02:46 PM	
Nota de Observación al Informe	Otros	18-01-2023 03:06 PM	
ACCION DE RECLAMO Q. S.A.	Acción de Reclamo	26-01-2023 02:20 PM	

Res 087-23 Admisión Q.S.A. vs MIAMBIENTE (Contra segundo Informe)	Resolución de Admisión	30-01-2023 03:16 PM	
RES 115-23 Fondo Q.S.A. vs MIAMBIENTE (Reclamo contra 2do Informe CV) (1)	Resolución de Fondo DGCP	08-02-2023 04:22 PM	
Nota DCA-M-035-2023	Otros	17-02-2023 12:30 PM	
Justificación para Deshacer comisión	Justificación para deshacer comisión	23-02-2023 02:22 PM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	16-03-2023 10:33 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	16-03-2023 10:40 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	16-03-2023 10:40 AM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	16-03-2023 10:41 AM	
Nota Q.S.A. (OBSERVACIONES)	Otros	17-03-2023 02:16 PM	
Acción de Reclamo contra Informe de Comisión Q. S.A. vs MINISTERIO DE AMBIENTE	Acción de Reclamo	24-03-2023 02:31 PM	
Resolución por la cual no es admitida la Acción de Reclamo	Resolución de NO admisión_DGCP	27-03-2023 04:16 PM	

MEMO N°080-2023	Otros	21-04-2023 09:06 AM	
MEMO DCA-059-2023	Otros	21-04-2023 09:06 AM	
Resolución Adjudicación DAyF N°017-2023	Resolución de decisión	05-05-2023 03:52 PM	
Certificación de interposición de Recurso Exp 079-2023	Interposición de Recurso de TAdCP	16-05-2023 11:33 AM	
Informe Secretarial Exp 079-2023	Otros TAdCP	17-05-2023 11:31 AM	
Resolución de Admisión, Exp. 079-2023	Resolución de Admisión TAdCP	17-05-2023 11:32 AM	
Escrito para el traslado Exp. 079-2023	Otros TAdCP	17-05-2023 11:32 AM	
INFORME DE CONDUCTA	Informes	24-05-2023 09:02 AM	
Informe de trámite, Exp.079-2023	Otros TAdCP	25-05-2023 10:18 AM	
Nota DM-1001-2023 (Informe de conducta), Exp.079-2023	Otros TAdCP	25-05-2023 10:54 AM	
Informe de trámite corregido, Exp.079-2023	Otros TAdCP	26-05-2023 11:26 AM	

Documentos del acto público

Documento	Fecha	Acciones
Acta apertura	22-11-2022	Ver Acta apertura
Informe de verificación - 1	09-12-2022	Informe de verificación - 1
Informe de verificación - 2	15-03-2023	Informe de verificación - 2



Cabe anotar que, en este tipo de procedimiento de selección de contratista, la ley es clara en cuanto a lo que preceptúa el artículo 58 numeral 9 en el sentido que, si la comisión verificadora previamente conformada, determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y aspectos técnicos del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto. Y en el caso de marras consta el referido informe donde la comisión verificadora una vez realizada la evaluación de rigor y de conformidad con la ley, recomienda a la empresa **PUBLICUATRO, S.A.**, quien cumple a cabalidad con los términos de referencia, las condiciones generales y especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos. (El subrayado es nuestro)

De conformidad con los numerales 2, 3, 18 del artículo 21 del Texto Único, ordenado por la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, que ordena la Ley 22 de junio de 2006, dentro de las obligaciones de las entidades contratantes, además de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos las entidades contratantes deben:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes: Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1.
(...)

2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.

3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base a lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también le corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

(...)

18. Suministrar en los pliegos de cargos información auténtica, exacta y precisa que permita a los proponentes hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones. Cuando se compruebe que la información suministrada es inexacta y/o falsa y cause un perjuicio para el Estado, se aplicarán las sanciones establecidas en el artículo 18 de esta Ley.” (El subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 153 de 2020 que ordena la Ley 22 de junio de 2006, estatuye el *Debido Proceso* como el derecho fundamental y humano que debe permitir a que todas las personas tienen el derecho a que se les brinden las 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; dentro de los parámetros que la ley contempla para la debida observancia y aplicación del mismo destacamos lo dispuesto por el numeral 1 de dicha excerta que establece:



“Artículo 32. Principio del Debido Proceso.

(...)

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación. (El subrayado es nuestro).

La ley 153 en su artículo 35 en concordancia con el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No.439 de septiembre de 2020, contempla dentro de sus disposiciones las reglas de interpretación sobre los contratos públicos en 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, al disponer que 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 derechos que caracterizan los contratos conmutativos.

En ese caso, en virtud de nuestro deber jurisdiccional administrativo y de los principios orientadores de la Contratación Pública, establecidos en el artículo 25 del Texto Único la Ley de Contrataciones, tales como el de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, igualdad de los proponentes y en particular, como el debido proceso que expresa, en el artículo 32 de la Ley 22 de 2006 que, *“los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación”*.

Tal como se observa, la normativa vigente exige que la entidad delimite la necesidad a satisfacer con el proceso de contratación con sus especificaciones y así lo recalca el numeral 8 del artículo 39 del Texto Único, concordante con la parte final del artículo 46 del Decreto 153 2020 reglamentario de la Ley de Contrataciones, al enunciar:

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos: La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración de procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1.

(...)

8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.” (El subrayado es nuestro).

En lo que respecta al objeto del contrato el tratadista colombiano Libardo Rodríguez manifiesta:

“ **516.2. Objeto del contrato.** Con este requisito se indica que los contratos de la administración son administrativos cuando tienen por objeto la ejecución de un servicio público. Esta idea fue producto del gran auge que tuvo en su época la escuela del servicio público. Inicialmente se dijo que los contratos administrativos eran aquellos cuyo objeto tenía relación con la organización o el funcionamiento de los servicios públicos. Pero al entrar en crisis la escuela, especialmente por la ambigüedad del concepto de servicio público, pues se llegó a afirmar que ya fuera directa o indirectamente la actuación de la administración siempre tenía una finalidad de servicio público, se optó como solución que, para poder calificar un



contrato administrativo, con base en este criterio, era necesario que su objeto implicara la participación directa del contratista en la ejecución misma del servicio público. RODRÍGUEZ R. Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO. General y colombiano. Décimo cuarta edición. Temis. Bogotá-Colombia, 2005.página 376. (El subrayado es nuestro)

Como quiera que, al acto público de marras, ha quedado evidenciado el papel de la comisión verificadora en cuanto a que quien ofertó el precio más bajo no cumple los requisitos y las exigencias de los términos de referencia en el pliego de cargos, y su proceder en cuanto a la evaluación de la siguiente propuesta y su respectiva recomendación a favor del segundo precio más bajo en interés de la obtención del mayor beneficio para el Estado (redunda en la satisfacción del interés público), existen pronunciamientos reiterados de esta colegiatura en cuanto a la naturaleza jurídica y de fortaleza solemne de las valoraciones realizadas por las comisiones, como órgano garante de las evaluaciones frente a los actos de selección en cuanto al requerimiento de los bienes, obras o servicios ofertados como lo es en presente caso, quedando en evidencia que la recurrente en su propuesta omitió uno de los elementos integrales del objeto contractual como lo es la “Difusión de la campaña publicitaria”, segmentada por costos de conformidad a la actividad a realizar, medios de comunicación a utilizar, horas de difusión, tipo de cobertura, regularidad (a nivel provincial y nacional), tiempo estimado de las cuñas (duración), público a quién va dirigida, cantidad de colaboradores a utilizar en el lanzamiento de esta, etc.; términos de referencia con estrecha relación al giro normal de actividades de una empresa que explote actividades publicitarias y de promoción en general. Todo lo anterior, es de utilidad para evitar la posible especulación de futuros proponentes en cuanto al detalle de costos, actividades y gastos que atenten contra los fines de obtención de los mejores servicios, bienes y obras se refiere a favor del Estado.

Como quiera que el acto de selección de contratista expuesto, carece de afectaciones en cuanto a la validez procedimental, puesto que, desde la valoración de las propuestas por parte de la comisión verificadora no se ha causado pretermisión alguna en la realización del procedimiento legalmente establecido para ello, es decir, contó con la aplicación de lo dispuesto en los artículos 58 numeral 9, 68 en claro acatamiento del procedimiento instituido por disposición expresa de la ley y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 95 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, es por lo que, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se dispone a decretar la CONFIRMACIÓN de la Resolución de Adjudicación No. DAYF-017de 27 de abril de 2023, por la cual se adjudicó la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA” emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE, conforme a los efectos de los artículos precitados y en virtud de la facultad que nos concede el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020, cuyo texto refiere:



“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.” (Lo subrayado es nuestro)

Por considerar que se desestiman los cargos y las pretensiones aludidas por la impugnante al no probar ni demostrar veracidad de estas frente a la actuación de la Administración.

Luego del análisis de los hechos y las pruebas que obran en el caso de marras y en uso de las facultades y atribuciones que nos confiere la ley y demás normas reglamentarias y suplementarias, nos corresponde CONFIRMAR el contenido de la Resolución de Adjudicación No. DAYF-017 de 27 de abril de 2023, por la cual se adjudicó la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA” emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución, a través, del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, en todas sus partes, la Resolución de Adjudicación No. DAYF-017 de 27 de abril de 2023, por la cual se adjudicó a favor de **PUBLICUATRO, S.A.** la Licitación Pública No.2022-1-08-0-08-LP-033486 para la “CONTRATACIÓN DE UNA AGENCIA DE COMUNICACIÓN PUBLICIDAD PARA QUE REALICE LA GESTIÓN DE DISEÑO, PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA TELEVISIÓN PANAMEÑA” emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE, por un valor de Ciento Setenta y Nueve Mil Ochocientos Nueve Balboas con 22/100 (B/.179,809.22), al ajustarse a los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación constituida mediante la No. 04-09-46411-0, de 12 de mayo de 2023, expedida por **ALIADO SEGUROS, S.A.**, por la suma de Veinte Mil Balboas con 00/100 (B/.20,000.00); monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia tal y como se indica en la Diligencia de Consignación No.061-2023 de 15 de mayo de 2023, que reposa a foja 020 del expediente del Tribunal.

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

CUARTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y en la misma vía 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 079-2023, previa anotación en el registro.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 33, artículos 58,146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, los Artículos 95, 244, 245 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


José Aranda Ríos
Magistrado


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

