



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 015-2024

RECURRENTE: ASSA COMPAÑIA DE SEGUROS, S.A., EN ESPAÑOL, Y ASSA INSURANCE COMPANY, INC. EN INGLÉS.

ACTO IMPUGNADO: Resolución 920 de 18 de enero de 2024, por la que la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ, adjudicó el acto de selección de contratista por licitación pública N°2023-1-95-0-08-LP-024943.

MAGISTRADO LUIS MARISCAL  
PONENTE:  
RESOLUCIÓN N°039-2024-Pleno/TACP de 7 de marzo de 2024 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

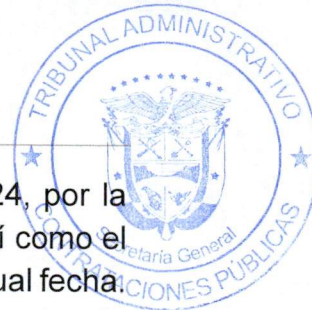
I. ANTECEDENTES

- 1. La Dirección Nacional de Proveeduría y Compras de la Universidad Tecnológica de Panamá (entidad, universidad o UTP), convocó el 11 de octubre de 2023, el acto de selección de contratista por licitación pública N°2023-1-95-0-08-LP-024943, a través de *PanamaCompra*, para la “ADQUISICIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO COLECTIVA DE ACCIDENTES PERSONALES PARA LOS ESTUDIANTES, COLABORADORES, DOCENTES E INVESTIGADORES DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ” (sic).
- 2. El precio de referencia del referido acto público fue de trescientos veintiocho mil cuatrocientos setenta y un balboas con veinticuatro centésimos (B/.328,471.24).
- 3. Consta, en el *Acta de apertura de propuestas*, que el acto público se celebró el 3 de enero de 2024, con la participación de los siguientes proponentes:

| Nombre Proponente                   | Fecha y hora de ingreso | Precio total oferta |
|-------------------------------------|-------------------------|---------------------|
| ASSA Compañía de Seguros, S.A.      | 03-01-2024 09:11 a.m.   | B/.206,357.22       |
| Seguros Suramericana, S.A.          | 02-01-2024 05:54 p.m.   | B/.258,138.17       |
| Cía, Internacional de Seguros, S.A. | 02-01-2024 10:11 a.m.   | B/.270,505.73       |

- 4. Superado el periodo de subsanación, la entidad publicó el 5 de enero de 2024,





en *PanamaCompra*, la Resolución N°DNP-919 de 2 de enero de 2024, por la cual fueron designados los integrantes de la *Comisión Verificadora*, así como el Informe de verificación de propuestas, rendido por dicha comisión en igual fecha.

5. El 18 de enero de 2023, fue publicada la Resolución 920 de 18 de enero de 2024, por la cual la entidad adjudicó el acto público de marras, a Seguros Suramericana, S.A., por la suma de doscientos cincuenta y ocho mil ciento treinta y ocho balboas con diecisiete centésimos (B/.258,138.17).
6. En consecuencia, el 29 de enero de 2024, la firma forense Legistrategy, a través de la licenciada Cristina Elena Thayer H., en calidad de apoderada especial de ASSA Compañía de Seguros, S.A (ASSA, recurrente, impugnante o parte actora), promovió recurso de impugnación en contra de la Resolución 920 de 18 de enero de 2024.

## II. ADMISIÓN DEL RECURSO

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la ley y su reglamento, admitiendo el recurso de impugnación a través de la Resolución de Admisión N°011-2024/TACP de 29 de enero de 2024, publicada el 31 de enero de 2024, en *PanamaCompra*.

## III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, con fundamento en las siguientes razones:

1. **La entidad no aportó modelo de certificación de presencia a nivel nacional**, por lo que los proponentes contaban con libertad de certificar la información en cualquier formato. En ese sentido, contrario a lo indicado por la Comisión Verificadora, **ASSA presentó certificaciones de presencia a nivel nacional, por tanto, cumple el numeral 4 del apartado “Otros requisitos”** del pliego de cargos del acto público de marras.
2. Las certificaciones aportadas por ASSA, fueron emitidos por la **Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá**, y **certifican que dicha aseguradora posee autorización** para desarrollar el negocio de seguros en Panamá y que cuenta con **presencia local de más de 10 años**; adicionalmente, ASSA aportó información de todos los hospitales en que atiende a nivel nacional, mediante el uso de proveedores de servicios, **documentos todos que se ajustan el espíritu del referido requisito**, en consonancia con el *Principio de eficacia* y la obligación de obtener el mayor beneficio para el Estado, ambos contenidos en la Ley 22 de 2006.
3. En el año 2021, la entidad celebró el acto público N°2021-1-95-0-08-LP-019647, para el mismo objeto contractual (periodos distintos), por plazo, montos y alcances similares al acto público en estudio; aquel acto fue adjudicado a ASSA, por haber sido la oferta de menor precio, que además cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, que dentro de sus requisitos incluyó *“Certificación de Presencia a Nivel Nacional...”* y ASSA presentó las mismas certificaciones que en el presente acto. Así las cosas, **la entidad va en contra de sus propios actos y del Principio de buena fe procesal**, al señalar que la propuesta de ASSA no cumple.
4. **El pliego de cargos no fue claro**, dado que el requisito en comento también podría **interpretarse** que los proponentes **certificaran la existencia de**





**sucursales en cada una de las provincias y comarcas**, con oficinas (propias o alquiladas) y capacidad de prestar servicios, con lo cual ningún proponente podría cumplir el requisito.

5. La adjudicataria, segunda oferta de menor precio, no cumple el pliego de cargos debido a que la propuesta fue presentada por el señor José Concepción, **usuario registrado en PanamaCompra para SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**, y dentro de la propuesta **no existe poder de representación a su favor**.
6. Por lo anterior, la impugnante solicitó a este Tribunal admitir el recurso de impugnación, ordenar la suspensión del acto público y resolver el fondo de la petición: (i) revocando el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado a ASSA, por ser la oferta de menor precio y hacer cumplido todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos o declarando desierto el acto público; o (ii) anulando lo actuado por la entidad, por contravenir las normas de contratación pública.

#### IV. INFORME DE CONDUCTA

El 7 de febrero de 2024, a las 9:10 a.m., la entidad publicó en *PanamaCompra*, el *Informe de Conducta* identificado como nota N°RUTP-N-67-027-2024 de 1 de febrero de 2024, suscrito por la Rectora Encargada, y posteriormente, remitió a la Sede de este Tribunal, mediante nota N°DNPC-N-115-2024 de 7 de febrero de 2024, suscrita por la Directora Nacional de Proveeduría y Compras de la UTP, el referido informe, visible de foja 048 a 051 del expediente jurídico, junto con el expediente administrativo del acto público en estudio.

En dicho, la entidad hizo un recuento de sus actuaciones desde la convocatoria, hasta culminar con el acto administrativo por el cual adjudicó el acto público de marras, siguiendo la recomendación de la comisión verificadora, emitida a través de su informe de 5 de enero de 2024.

#### V. ALEGACIONES DE TERCERO

El 7 de febrero de 2024, a las 3:09 p.m., la firma forense LAC Legal, a través del licenciado Diego Lacayo, en nombre y representación de Seguros Suramericana, S.A., presentó escrito de alegaciones de terceros en interés particular, visible de foja 055 a 059 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*, fundamentado en las siguientes razones:

1. ASSA Compañía de Seguros, S.A., no presentó la certificación de presencia a nivel nacional, tal como consta en el *Acta de apertura de propuestas*, por tanto, la Comisión Verificadora concluyó que no cumple el pliego. Aunado a lo anterior, ASSA pretendió “subsana” la ausencia del referido documento, aportándolo con posterioridad.
2. En el *Acta de reunión previa y homologación*, consta que para dar por cumplido el requisito #4 de *Otros requisitos* del pliego de cargos, los proponentes debían presentar dos (2) certificaciones; la primera, referente a la presencia a nivel nacional y la segunda, relacionada a la calificación de riesgo. Lo cual fue corroborado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante Resolución N°DS-DF-1610-2023 de 5 de diciembre de





2023, por la cual resolvió acción de reclamo contra el pliego de cargos del acto público de marras, interpuesta por SEGUROS SURAMERICANA, S.A.

3. Mediante el recurso de impugnación, ASSA alegó extemporáneamente, que no está de acuerdo con la redacción y el contexto del requisito en comentario.
4. Los argumentos de ASSA, para solicitar la revocatoria de la adjudicación del acto público, a Seguros Suramericana, S.A., son infundados, ya que esta última sí aportó la certificación de presencia a nivel nacional y no requería presentar poder de representación, debido a que la representante legal de Seguros Suramericana, S.A., es quien firma la propuesta de dicha compañía, a través del usuario "suraseguros" registrado en *PanamaCompra*.
5. Por lo anterior, la tercerista solicitó a este Tribunal rechazar el recurso de impugnación, presentado por ASSA Compañía de Seguros, S.A. y confirmar la Resolución 920 de 18 de enero de 2024, proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá.

## VI. ETAPA PROBATORIA

Mediante la Resolución N°017-2024-TACP de 21 de febrero de 2024 (Pruebas), el Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas por la actora, así como también ordenó pruebas de oficio a la Universidad Tecnológica de Panamá y a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá; así como prueba de documento privado a ASSA Compañía de Seguros, S.A.

En atención a lo anterior, el 5 de febrero de 2023, fueron recibidas en la Secretaría del Tribunal, las pruebas solicitadas, por lo que procedemos a citar cada una de ellas a continuación:

### 1. Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP)

Mediante la nota N°DSR-0150-2024 de 27 de febrero de 2024, suscrita por el Superintendente de Seguros y Reaseguros de Panamá, incorporada de foja 088 a 090 del expediente jurídico, visible en *PanamaCompra*, fue remitida el 29 de febrero de 2024, la prueba de informe requerida. Veamos:

" ...

- En su calidad de Ente Regulador de Seguros y Reaseguros en la República de Panamá ¿cuenta la SSRP con información y está en capacidad de certificar si las compañías aseguradoras autorizadas para desarrollar negocios de seguros, tienen presencia a nivel nacional? Explique.

R. En cumplimiento a lo establecido en artículo 1 de la Ley 12 de 03 de abril de 2012, "Que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones", la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, somete al control, autorización previa, fiscalización, supervisión, reglamentación y vigilancia de las empresas o entidades que tengan por objeto realizar operaciones de seguros en cualquiera de sus ramos, y de fianza, así como los agentes de ventas de seguro, ejecutivos de cuenta de seguros, las agencias de ventas de seguros, los ajustadores independientes de seguros e inspector de averías, las administraciones de empresas y corretaje o de corredores de seguros, y las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la profesión de corretaje de seguros.

Adicional, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, tiene como objetivo fundamental la protección de los contratantes y el fomento de un mercado de seguro





inclusivo, por medio del ejercicio de funciones y actividades que garanticen la solvencia y liquidez de las aseguradoras y el ejercicio de las actividades reguladas en cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos.

Por tanto, esta autoridad administrativa se encuentra completamente facultada para certificar cuales compañías se encuentran autorizadas o no para operar el negocio de seguros en la República de Panamá.

- Diga a este Tribunal ¿ASSA Compañía de Seguros, S.A., Seguros Suramericana, S.A. y Compañía Internacional de Seguros, S.A?, ¿cuentan con presencia a nivel nacional?

R. Sobre esta interrogante, procedemos señalar lo siguiente:

- **ASSA Compañía de Seguros, S.A.**, mediante Resolución No. 49 de 17 de agosto de 1981, obtuvo su aprobación para operar en los ramos de personas, generales y fianzas.
- **Seguros Suramericana, S.A.**, mediante Resolución No. 40-A del 13 de diciembre de 1976, obtuvo su aprobación para operar en los ramos de personas, generales y fianzas.
- **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, mediante Resolución No. 6 de 26 de junio de 1957, obtuvo su aprobación para operar en los ramos de generales y fianza. Mediante Resolución No. 147 de 11 de marzo de 1993, obtuvo su aprobación para operar en el ramo de personas.

Todas las compañías antes mencionadas, para operar dentro del territorio panameño.

- A su criterio, sobre el requisito del pliego en comentario: “Certificación de Presencia a Nivel Nacional” ¿cuál es el espíritu? es decir ¿qué podría buscar la entidad con dicho requisito? ¿cuál podría ser la finalidad u objetivo del mismo? ¿todos o la mayoría de sus regulados (compañía de seguros), podrían cumplir con el requisito de tener presencia a nivel nacional?

R. Cumpliendo con las disposiciones legales de la Ley 12 de 03 de abril de 2012, que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, indicamos que toda empresa o entidad, pública o privada, que tenga por objeto realizar actividades supervisadas u otras operaciones relacionadas con la industria del seguro en o desde la República de Panamá, deberá estar previa y debidamente autorizada para ello por la

Superintendencia. Dicho esto, una vez emitida la licencia de autorización por parte de la Superintendencia, todos los regulados tienen la capacidad para ejercer la actividad en cualquier parte del país.

Además, la Ley 12 de 3 abril de 2012, en su artículo 153 indica que es obligatorio para las entidades, empresas y personas domiciliadas en la República de Panamá contratar con las aseguradoras autorizadas para operar en el país todos los seguros sobre bienes y personas situados en Panamá, por tanto, es de forzoso cumplimiento que para asegurar dentro del territorio panameño, la entidad aseguradora debe estar autorizada por la Superintendencia para operar en Panamá.

- Brinde a este Tribunal cualquier otra información o explicación que considere relevante, en relación al requisito en comentario (Certificación de presencia a nivel nacional).

R. Bajo este contexto, podemos indicar que, las personas jurídicas autorizadas por la Superintendencia pueden desarrollar la actividad de seguros a nivel nacional sin ningún tipo de restricción, siempre y cuando estas empresas cuenten con la previa autorización para operar en el ramo correspondiente y bajo el cumplimiento de todas las regulaciones vigentes.

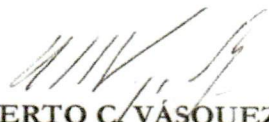




Fundamento Legal: Ley No. 12 de 3 de abril de 2012

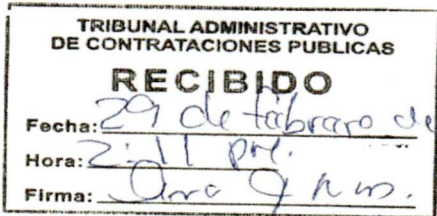
Al desarrollar estas interrogantes, esperemos que las misas sean de ayuda para desvirtuar cualquiera duda existente con relación a la autorización que se les brinda a las compañías de seguros para operar a nivel nacional; por tanto, quedamos a su entera disposición para cualquier otra información adicional requerida por Usted,

Atentamente;

  
**ALBERTO C. VÁSQUEZ R.**  
Superintendente de Seguros y  
Reaseguros de Panamá



48  
vivo



REC18100  
24 FEB 29 PM 2111

... .

2. Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)

Por medio de la nota N°RUTP-N-69-036-2024 de 29 de febrero de 2024, suscrita por la Rectora Encargada, incorporada de foja 093 a 097 del expediente jurídico, visible en *PanamaCompra*, fue remitida el 1 de marzo de 2024, la prueba de informe solicitada. Veamos:

“ ...

1. Diga a este Tribunal ¿ASSA Compañía de Seguros, S.A., presentó alguna certificación relacionada a su presencia como aseguradora a nivel nacional? Brinde detalles.

ASSA Compañía de Seguros, S.A., no presentó en su propuesta la certificación indicando que cuentan con presencia como aseguradora a nivel nacional.

Es importante destacar los siguientes antecedentes:

- Que en el Acta de Reunión Previa y Homologación realizada el 24 de octubre de 2023, una de las empresas participantes realizó la consulta referente a si se debía entregar una certificación de la información sobre la presencia a nivel nacional y de la calificación mínima de B+ o si debían ser dos certificaciones y la respuesta de la entidad fue que debían entregar **ambas certificaciones**. (Ver Acta de reunión previa y homologación publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamáCompra*, el 26-10-2023 01:35 PM, Pág.1).
- Que el 23 de noviembre de 2023, Seguros Suramericana, S.A., presentó Acción de Reclamo en contra el Pliego de Cargos del Acto Público No. 2023-1-95-0-08-LP-024943, referente a El Requisito No.4 de Otros Requisitos, en el sentido de separar la exigencia de una “Certificación de Presencia a Nivel Nacional”, de la exigencia distinta de presentar una “calificación mínima de B+ por una compañía calificadora de Riesgo conocido.





- Que, en respuesta a reclamo presentado por Seguros Suramericana, S.A., la Dirección General de Contrataciones Públicas según Resolución No. DS-DF-1610-2023, manifiesta que se evidencia que el Requisito No.4 de la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico es claro al solicitar **dos (2) tipos de certificaciones** por lo que consideraron que el pliego de cargos era claro al identificar las certificaciones que exige su presentación. (Ver Resolución de Fondo 1610 de la DGCP publicada el 7/12/23, Pág.4).

Es importante hacer notar que ASSA Compañía de Seguros, S.A., al subir en el portal de PanamaCompras la subsanación del Pacto de integridad aprovechó para subir en el mismo archivo la certificación que indica que la empresa cuenta con presencia a nivel nacional, documento que no fue presentado inicialmente con la propuesta; pero tal y como lo establece el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula lo ordenado por la Ley 153 del 8 de mayo de 2020, concordante con el artículo 59 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, **sólo se pueden subsanar documentos presentados con la propuesta.**

2. Sobre el requisito del pliego: "Certificación de Presencia a Nivel Nacional" ¿cuál es el espíritu? es decir ¿qué busca la entidad con dicho requisito? ¿cuál es la finalidad u objetivo? Desarrolle sus respuestas.

La Universidad Tecnológica de Panamá es una institución oficial del Estado que brinda educación superior, científica y tecnológica a nivel nacional. En atención a lo anterior contando con presencia en ocho (8) provincias requieren que el servicio se brinde en todo el país, por ello es necesario la presencia a nivel nacional de la Compañía que preste este servicio, a fin de procurar un manejo administrativo expedito.

Dicha certificación tiene como fin primordial que las empresas acrediten en su propuesta que tiene presencia en todo el país de manera que puedan brindar sus servicios en todas las sedes con que cuenta la Universidad Tecnológica de Panamá, en beneficio de la vida e integridad física de los miembros que componen la Comunidad Universitaria, ya que de otra forma la Institución no puede confirmar que la empresa participante tenga la capacidad de brindar los servicios administrativo de manera expedita, a nivel nacional.

3. A su criterio, el requisito #4 del apartado "Otros requisitos" ¿implica que los proponentes debían presentar 2 certificaciones? De ser así, diga a este Tribunal ¿qué certificaciones debían presentar para cumplir el referido requisito y por qué?

- En relación con la pregunta de que si el requisito #4 del apartado "Otros requisitos" implica que los proponentes debían presentar 2 certificaciones?

Nuestro criterio es que **Sí se debían presentar 2 certificaciones con respecto al requisito establecido en el #4.**

Cabe destacar que esta consulta fue ampliamente aclarada en la reunión de homologación y en la Resolución N° DS-DF-1610-2023 de 5 de diciembre de 2023, de la Dirección General Contrataciones Públicas (DGCP) al reclamo interpuesto por la empresa Seguros Suramericana, S.A., en el que se indica en la página 6 (Resolución de Fondo 1610 de la DGCP publicada en el Portal Electrónico de PanamáCompra el 05-12-2023 06:52-PM):

***"Que de lo expuesto, se evidencia que el Requisito N°4 de la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico es claro al solicitar dos (2) tipos de certificaciones.***





*Que la respuesta dada por la Entidad Licitante fue congruente a la pregunta formulada por el posible proponente MAFRE como se aprecia en el acta de reunión previa y homologación, en este sentido, consideramos que no le asiste la razón al Accionante, ya que el pliego de cargos es claro al identificar las certificaciones que exige su presentación; es además responsabilidad de la Entidad Licitante instruir a los miembros de la Comisión, acerca de las reglas del procedimiento de selección de contratista, las condiciones y especificaciones técnicas del acto público al momento de la Instalación de la Comisión Verificadora.” (El resaltado en nuestro).*

- En relación con la pregunta de ¿qué certificaciones debían presentar para cumplir el referido requisito y por qué?

Nuestro criterio es que la empresa participante debería entregar:

- Una certificación de que la empresa participante acredite que la misma tiene **presencia a nivel nacional**, es con el fin que quede en blanco y negro un documento con valor legal (es decir firmado por el representante legal o apoderado) donde exprese que la empresa de seguros a la cual representa, podrá prestar la atención médica en caso de accidentes de manera rápida, inmediata y eficaz, con la intención de salvaguardar la vida de nuestro estudiantes, administrativos, docentes e investigadores en todas la Sedes de la Universidad Tecnológica de Panamá a nivel nacional.
- Una certificación de **calificación mínima de B+** emitida por una compañía calificadora de Riesgo conocido. Este requisito garantiza que la empresa que brinde el servicio de póliza de seguro colectivo de accidentes personales a nuestros estudiantes y colaboradores sea una empresa que tenga fortaleza y habilidad financiera para cumplir con sus obligaciones adquiridas con la Universidad Tecnológica de Panamá.

Adicional a lo anterior, se debe tomar en cuenta que la certificación de las otras empresas participantes, a saber, Compañía Internacional de Seguros, S.A. y Seguros Suramericana, S.A., presentaron dichos documentos con su propuesta en tiempo oportuno.

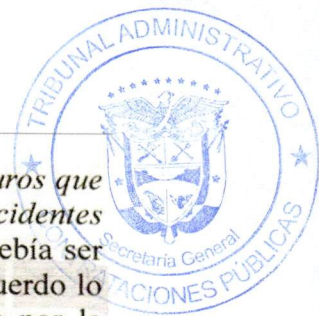
4. Diga a este Tribunal, si el requisito contenido en el numeral 4 del apartado "Otros requisitos" (Certificación de presencia a nivel nacional), del acto público supra citado ¿podría estar vinculado a los requisitos exigidos en los numerales 2 y 3 de dicho apartado o, por el contrario, serían requisitos distintos? Explique. ¿Se podría decir que la propuesta cumple con los requisitos 2 y 3, implícitamente, ha cumplido el 4?

Los requisitos exigidos de los numerales 2 y 3 son requisitos distintos al del numeral 4, por lo que pasamos a explicar:

- El requisito No.2, establece: “*Certificación de la Superintendencia de Seguros donde indique que la Licencia de la Compañía de Seguros está vigente*”, el cual tiene como propósito, mediante certificación la Superintendencia de Seguros, acreditar que la Licencia de la Compañía de Seguros para operar estaba vigente al momento de la celebración del acto público.

La certificación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros acredita que la empresa ASSA Compañía de Seguros, S.A., está legalmente autorizada para desarrollar el negocio de seguros en la República de Panamá. Lo afirmado o certificado por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros no acredita o garantiza que dicha empresa cuente con presencia a nivel nacional.





- En cuanto al requisito No. 3: “*Certificación de la Compañía de Seguros que indique su experiencia en Pólizas de Seguro Colectivo contra Accidentes Personales en entidades públicas o privadas*”, dicha certificación debía ser emitida por la empresa de Seguros acreditando su experiencia de acuerdo lo indicado. En este punto en específico, la certificación presentada por la empresa acredita la experiencia de la empresa en el manejo de colectivos de accidentes personales en entidades públicas y privadas por más de 10 años en la República de Panamá, lo cual de ninguna manera certifica que la empresa cuente con presencia a nivel nacional para brindar sus servicios a todas las sedes de la Universidad Tecnológica de Panamá en todo el país.

En virtud de todo lo anterior, podemos concluir que el requisito contenido en el numeral 4 del apartado “Otros requisitos” que establece la **Certificación de presencia a nivel nacional**, no está vinculado a los requisitos exigidos en los numerales 2 y 3 de dicho apartado ya que son requisitos distintos, adicionalmente aclaramos que el cumplimiento de los requisitos 2 y 3 en las propuestas presentadas **no implícitamente que el proponente ha cumplido el requisito establecido en el numeral 4.**

5. Brinde a este Tribunal cualquier otra información o explicación que considere relevante, en relación al requisito en comento y su cumplimiento (Certificación de presencia a nivel nacional).

La citada certificación tiene como fin primordial que las empresas acrediten en su propuesta que tiene presencia en todo el país de manera que puedan brindar sus servicios en todas las sedes con que cuenta la Universidad Tecnológica de Panamá, en beneficio de la vida e integridad física de los miembros que componen la Comunidad Universitaria.

El artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula lo ordenado por la Ley 153 del 8 de mayo de 2020, concordante con el artículo 59 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, **sólo se pueden subsanar documentos presentados con la propuesta.**

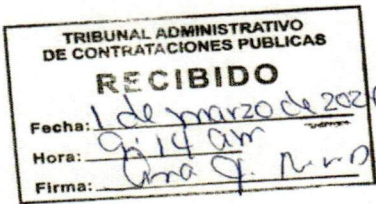
La Resolución N° DS-DF-1610-2023 de 5 de diciembre de 2023, de la Dirección General Contrataciones Públicas (DGCP) al reclamo interpuesto por la empresa Seguros Suramericana, S.A., en el que se indica en la página 6 que es claro lo indicado por la entidad licitando al solicitar dos (2) tipos de certificaciones. (Publicada en el Portal Electrónico de PanamáCompra el 05-12-2023 06:52 PM).

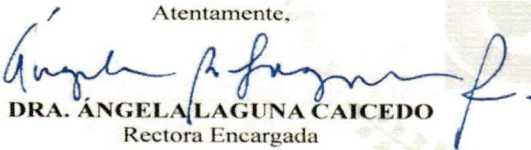
La Compañía Internacional de Seguros, S.A. y Seguros Suramericana, S.A., empresas proponentes en el citado Acto Público presentaron la Certificación de presencia a nivel nacional en su propuesta en tiempo oportuno.

La certificación de presencia a nivel nacional no fue presentada en la propuesta de Assa Compañía de Seguros, S.A., al momento de acreditar sus documentos para el Acto Público, cabe mencionar que dicha certificación es de gran importancia para esta Alta Casa de Estudios Superiores, ya que garantiza que nuestros estudiantes, administrativos, docentes e investigadores recibirán el servicio a contratar de manera rápida, profesional y de calidad.

En espera de haber contribuido con la aclaración a sus interrogantes se despide, con muestras de consideración y respeto.

Atentamente,



  
DRA. ÁNGELA LAGUNA CAICEDO  
Rectora Encargada







### 3. ASSA Compañía de Seguros, S.A.

A través de la nota N°VPEN-23-2024 de 1 de marzo de 2024, suscrita por el representante legal de ASSA Compañía de Seguros, S.A., incorporada de foja 100 a 103 del expediente jurídico y visible en *PanamaCompra*, fue remitida el 1 de marzo de 2024, la prueba de documento privado requerida. Veamos:

“ ...

1. **¿ASSA Compañía de Seguros, S.A., presentó al momento indicado para la presentación de propuestas, alguna certificación, borrador de documento, copia simple, certificación sin autenticaciones, etc., relacionada a su presencia como aseguradora a nivel nacional? Brinde detalles.**

**Es correcto, ASSA presentó:**

- (a) Documento de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá certificado la autorización para desarrollar el negocio de seguros en la República de Panamá. (Ver Anexo I)
  - (b) Documento donde constan todos los hospitales en que atiende a nivel nacional y sus contactos, documentando que mediante el uso de proveedores puede cumplir con expectativas de servicios a nivel nacional. (Ver Anexo II)
2. **¿Qué motivó que ASSA, con posterioridad a la presentación de su propuesta, durante la etapa de subsanación, presentara certificación de presencia a nivel nacional, suscrita por la apoderada de ASSA en el acto público? Explique.**

Respuesta: Al percatarse ASSA de que la Comisión Verificadora no estaba aceptando la información en el formato suministrado, ASSA quiso hacer uso de su derecho de subsanar la información previamente presentada, en vista de que la Comisión Verificadora no estaba aceptando la información presentada bajo el formato utilizado.

3. **A su leal saber y entender, la numeración de los requisitos del apartado “Otros requisitos” del pliego de cargos (del 1 al 8) ¿exige la presentación de diferentes documentos para cumplir cada numeral/requisito?**

Respuesta: De acuerdo al leal saber y entender de ASSA, la numeración de los requisitos 1 al 8 en el apartado “Otros Requisitos” no exige la presentación de diferentes documentos para cumplir cada numeral/requisito. Uno o varios documentos en su conjunto, puede cumplir con uno o varios de los requerimientos de un Pliego de Cargos, ya que lo relevante para ASSA, y así debería serlo para la Entidad Contratante, es que la empresa proponente cumpla con el sentido, alcance y espíritu de lo que se pide que asegure en mejor beneficio para el Estado.

Por consiguiente, la información como fue presentada por ASSA cumple con las exigencias del Pliego de Cargos. Es deber de la Entidad Contratante ser clara en lo que solicita, aportando los modelos necesarios, de ser el caso de requerir documentos diferentes para cada punto del Pliego de Cargos, y no rechazar información que ha sido debidamente proporcionada, por no cumplir con un formato que ni siquiera se exigió de manera clara e indiscutible en el Pliego de Cargos.





4. **A su leal saber y entender ¿podría ser suficiente la presentación de un (1) solo documento, para que se entienda que se han cumplido con los numerales/requisitos del apartado "Otros requisitos" del pliego de cargos? ¿por qué? A su entender ¿bastaría con cumplir la mayoría de los numerales de "Otros requisitos", para dar por satisfecha esta categoría de exigencias ("Otros requisitos")?**

Respuesta: Sí el documento contiene la información que se solicita en uno o varios numerales, la presentación de un solo documento debe bastar para que se entienda que se han cumplido con los numerales/requisitos del apartado "Otros requisitos" del Pliego de Cargos. Lo importante es la información que los documentos contienen, si la información proporcionada cumple con el sentido y alcance de lo que solicita la Entidad Contratante, la presentación de un solo documento debería bastar. Privilegiar la forma, que ni siquiera fue debidamente solicitada en el Pliego de Cargos, sobre el fondo de lo pedido, resulta contrario no sólo a la más elemental lógica, sino también al principio de eficacia y a la obligación de obtener mayor beneficio para el Estado contenidos en la Ley de Contrataciones Públicas.

5. **A su criterio, el requisito contenido en el numeral 4 del apartado "Otros requisitos" (Certificación de presencia a nivel nacional), del acto público supra citado ¿podría estar vinculado a los exigidos en los numerales 2 y 3 de dicho apartado o, por el contrario, serían requisitos distintos? Explique.**

Respuesta: De acuerdo al leal saber y entender de ASSA, el requisito contenido en el numeral 4 del apartado "Otros requisitos" (Certificación de presencia a nivel nacional), del acto público impugnado puede estar vinculado a los exigidos en los numerales 2 y 3 de dicho apartado dependiendo del contenido expresado en los documentos aportados para cumplir con dicho(s) requisito(s). Como hemos indicado, para ASSA lo relevante, y así debe serlo para la Entidad Contratante, es que la información que se pretende recibir por medio de los requisitos listados sea aportada, de manera de satisfacer el sentido y alcance de lo pedido. Si la Entidad Contratante espera recibirla en algún formato específico (como por ejemplo en un documento independiente con una redacción específica), ello debe indicarlo clara e indiscutiblemente en el Pliego de Cargos para que no se de margen a diferentes interpretaciones, como en este caso que nos ocupa en que la propia entidad interpretó la posibilidad de cumplimiento de ese mismo requisito de manera distinta, en dos licitaciones con el mismo requisito y sobre el mismo tema. Por ello, la claridad de lo que se pide es un principio cardinal de los procesos de contratación pública, sin lo cual las propuestas presentadas no podrían ser equivalentes y comparables.

Sin más por el momento, agradecemos de antemano la atención a la presente comunicación.



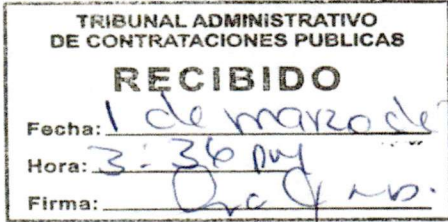


Atentamente,

**Eusebio Lee Carrizo**  
**Cédula: 6-700-51**  
**Representante legal**  
**ASSA COMPAÑIA DE SEGUROS, S.A.**

RECIBIDO  
104 MAR - 1 PM 0136

TACP



...

**VII. INCIDENTE DE NULIDAD**

El 27 de febrero de 2024, la firma forense LAC Legal, a través del licenciado Diego Lacayo, en nombre y representación de Seguros Suramericana, S.A. (incidentista), presentó ante la Secretaría de este Tribunal, escrito denominado “*INCIDENTE DE NULIDAD POR DESVIACIÓN DE PODER*”, el cual fue recibido por insistencia y publicado en *PanamaCompra*, el 28 de febrero de 2024, al cual se le abrió el cuadernillo N°015-2024-A.

Mediante la Resolución N°008-2024-TACP de 5 de marzo de 2024 (Incidente), publicada en *PanamaCompra*, el 5 de marzo de 2024, el Magistrado Sustanciador, conforme el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, así como el artículo 242 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, en congruencia con la Ley de Procedimiento Administrativo General, en lo relacionado a los incidentes, resolvió rechazar el *Incidente de nulidad por desviación de poder*, identificado como N°015-2024-A, con fundamento en que la incidentista carecía de legitimación procesal para actuar por la vía de incidente, y ordenó incorporar el cuadernillo del incidente al expediente principal.

**VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL**

**A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras**

En cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, procedemos a analizar el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una licitación pública, dispuesta en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006:

“**Artículo 58.** Licitación pública. La licitación pública es el 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). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las reglas siguientes:

- ...
4. La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.
- ...
7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de





propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.
- ...
11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.
12. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.
13. Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días.

En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

Contra el nuevo informe de la comisión cabe la acción de reclamo, la cual será tramitada conforme a lo establecido en el artículo 153.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio ofertado sea conveniente para el Estado". (Lo subrayado es nuestro).

## **B. Criterios de interpretación**

### **1. Constitucionales**

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

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

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

**"Artículo 266.** La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación".

### **2. Legales**





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

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

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por la recurrente hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que llevaron a la parte actora a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

Así pues, en atención al *Principio de motivación*, pasamos a analizar el hecho sobre el cual la recurrente fundamentó su pretensión.

**C. Análisis de los cargos endilgados a la Comisión Verificadora**

La parte actora sostuvo que el informe rendido por la Comisión Verificadora, fundamento del acto administrativo impugnado, en lo referente a la evaluación de la propuesta presentada por ASSA, no se apegó a lo establecido en el pliego de cargos, por las siguientes razones:

**1. Certificación de presencia a nivel nacional**

Contrario a lo indicado por la comisión, la actora sostuvo que la proponente ASSA Compañía de Seguros, S.A cumple el requisito contenido en el numeral 4 del apartado “*Otros requisitos*” del pliego de cargos, debido a que aportó documentos emitidos por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, en los cuales certifica que dicha aseguradora, posee autorización para desarrollar el negocio de seguros en Panamá y que cuenta con presencia local de más de 10 años.

Aunado a lo anterior, la recurrente manifestó que, en la propuesta de ASSA, fue incorporado listado con información de todos los hospitales en que atiende a nivel nacional, mediante el uso de proveedores de servicios.

Veamos el pliego de cargos (el subrayado es del Tribunal):

| Otros requisitos |                                                                                                                                                                                                                                                   |            |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| N°               | Nombre documento                                                                                                                                                                                                                                  | Subsanable |
| 4                | <u>Certificación de Presencia a Nivel Nacional</u> , calificación mínima de B+ por una compañía calificadora de Riesgo conocido. La calificación debe estar vigente al momento de la celebración del Acto Público. (Lo subrayado es del Tribunal) | Sí         |





Ahora veamos lo indicado por la *Comisión Verificadora* en su informe de 5 de enero de 2024, publicado en *PanamaCompra*, en igual fecha:

“ ...

Luego del término de subsanación indicado en el Pliego de Cargos, se procedió a verificar la propuesta del menor precio del proponente **ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.**, 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.

Proponente #1: **ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.**

...

No presentó certificación de presencia a nivel nacional como se solicita en el pliego de cargos, este punto se dejó claro en el acta de homologación N°2023-1-95-0-08-LP-024943 y la resolución N° DS-DF-1610-2023, ver punto 4 foja 75.

Por tal motivo la nota enviada con fecha del 4 de enero de 2024 no puede ser tomada en cuenta para subsanación en base al artículo 55 de la ley 22 del 27 de junio de 2006 en el penúltimo párrafo.

...

Debido a que el proponente ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., quien presentó el precio más bajo, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procede a verificar al proponente SEGUROS SURAMERICANA, S.A., quien presentó la oferta con el segundo precio más bajo; 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. (El subrayado es el Tribunal).

...”

La comisión indicó que ASSA no aportó la certificación de presencia a nivel nacional, de ahí que determinó que no cumple el pliego de cargos.

Ahora, bien la actora en sus descargos manifestó que aportó documentos en cumplimiento del requisito en comento, sin embargo, en el informe requerido por este Tribunal y remitido por ASSA, citado de foja 10 a 12 de la presente resolución, la propia recurrente describió la documentación aportada y claramente no correspondía a la certificación de presencia nacional (ver respuesta 1), solicitada por la entidad en el pliego de cargos, por ello, durante el periodo de subsanación de propuestas, pretendió subsanar la ausencia de la referida certificación (ver respuesta 2).

En otras palabras: la recurrente sí presentó la referida certificación, sin embargo, lo hizo a destiempo: durante el periodo de subsanación. Lo cual deriva una importante pregunta: ¿es jurídicamente válido, subsanar un documento que no fue presentado?

Ante tal escenario, es preciso resaltar el artículo 55 de la Ley 22 de 2006, que, sobre la subsanación de documentos, establece lo siguiente:

**“Artículo 55. Propuesta.** La propuesta deberá presentarse por medio electrónico o, en su defecto, por escrito. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.

...

La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y, además, solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original.

**Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiéndose por subsanación la corrección de estos,** siempre que no se trate de documentos ponderables.

...” (El énfasis y subrayado es nuestro).





En congruencia con lo anterior, el artículo 59 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, señala lo siguiente:

**“Artículo 59.** Documentos subsanables. La subsanación no procederá cuando se trate de documentos ponderables; entendiéndose como tales, aquellos documentos que serán objeto de puntuación de acuerdo con el cuadro de ponderación. En ningún caso se podrán subsanar documentos que no hubiesen presentado con la propuesta.

Cuando se trate de documentos no ponderables, la entidad establecerá en el pliego de cargos cuáles podrán o no ser objeto de subsanación.

El término para efectuar la subsanación no podrá ser mayor a tres días hábiles”.  
(Lo subrayado es del Tribunal).

Visto lo anterior, se evidencia que, ante la falta de presentación de la certificación de presencia a nivel nacional, mal podía ser considerada como subsanación la incorporación de dicha certificación, posterior a la fecha en que se celebró el acto público. En ese orden de ideas, este Tribunal es del criterio que no le asiste la razón a la parte actora.

## 2. Pliego de cargos

La actora manifestó que el pliego de cargos no fue claro, ya que el requisito de presencia a nivel nacional podía interpretarse de varias formas, aunado a que la entidad no incorporó un modelo de certificación a ser utilizado por los proponentes, por ello contaban con libertad de certificar la información en cualquier formato.

Al respecto, en las constancias procesales, visibles en el expediente electrónico del acto público de marras, encontramos el *Acta de reunión previa y homologación*, realizada el 23 de octubre de 2023, en la que a folio 1, uno de los interesados en participar en el acto público realizó consulta sobre el requisito de certificación de presencia a nivel nacional. Veamos:

“ ...

Se dio inicio con las preguntas administrativas, legales y técnicas, según el orden de llegada de los posibles proponentes

### Consultas Capítulo II del Pliego de Cargos. Condiciones Especiales

...

**Pregunta 3:** ¿Se debe entregar la certificación de la presencia a nivel nacional con la calificación mínima de B+?

**Respuesta:** Debe entregar ambas certificaciones.

...”.

Sobre la reunión previa y homologación, la Ley 22 de 2006, en su artículo 51, establece lo siguiente:

**“Artículo 51.** Reunión previa y homologación. La reunión previa y homologación es la celebrada entre la entidad licitante y quienes tienen interés de participar en un determinado acto de selección de contratista, cuyo monto sea superior a los ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175 000.00), con el propósito de absolver consultas y de formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores en condiciones igualitarias, así como aclarar cualquier aspecto relacionado con el pliego de cargos u otros documentos entregados.

La reunión previa y homologación será pública y se celebrará preferentemente en una sola jornada, que deberá concluir con un acta en la





que las partes homologan los documentos finales manifestando la aceptación de todas las condiciones y los términos del pliego de cargos. El acta será suscrita por todos los que hayan participado en dicha reunión y será parte del expediente.

En caso extraordinario, cuando la naturaleza o complejidad del acto público así lo amerite, se declarará en sesión permanente a los integrantes de la reunión previa, por un periodo adicional de hasta cinco días hábiles.

En caso de discrepancia con los interesados, si esta no pudiera ser resuelta, los documentos se adoptarán de manera unilateral por parte de la entidad licitante procurando tomar en cuenta las observaciones de los interesados.

La homologación de los documentos o, en su caso, su expedición por parte de la entidad licitante tendrá como efecto la aceptación sin reservas ni condiciones de tales documentos por los participantes en el acto público, siempre que no se opongan al interés público y al ordenamiento jurídico. En consecuencia, no procede ningún reclamo derivado del contenido de tales documentos por parte de los interesados en el acto público que corresponda.

La presentación de la propuesta equivaldrá a la aceptación sin reservas ni condiciones de todo el contenido del pliego de cargos.

Si la mayoría de los participantes en la reunión de homologación acuerdan con la entidad hacer cambios al pliego de cargos, la entidad está obligada a realizar la adenda respectiva". (El subrayado es del Tribunal).

El artículo arriba citado no da lugar a dudas sobre la validez y alcance de la homologación del pliego, previo a la presentación de propuestas, pues una vez llevada a cabo, es decir, homologado el pliego, en ambos supuestos, implica la aceptación sin reservas ni condiciones de los requisitos y términos del pliego de cargos, en tanto no sean contrarios al interés público, ni al ordenamiento jurídico, como en el caso que nos ocupa. De ahí que, de manera categórica, la Ley de Contrataciones Públicas establece que no procede reclamo alguno, en el acto público de que trate, sobre los documentos ya homologados.

Y es que, las reglas del pliego son verdaderas normas regulatorias de carácter general, en la que se establecen todos aquellos requisitos y condiciones habilitantes, no solo para la objetiva selección del contratista, sino, y sobre todo, con la finalidad de medir la aptitud (competencia) del proponente.

Dichas competencias pueden ser vistas desde diversos ángulos: para gestionar un contrato (competencia de administración), respecto de la capacidad jurídica, la capacidad financiera, la experiencia y en el caso concreto que estamos viendo, el grado de cobertura de sus servicios.

Los requisitos son entonces condiciones, que se le exigen al proponente, con el fin de poder evaluar si pudiese ser competente para brindar, en nombre del Estado, una solución de orden público o de carácter social. Los requisitos son, en fin, herramientas de evaluación o de medición de las capacidades del oferente.

En este caso, los proponentes, serían medidos desde diversas capacidades, a objeto de que se garantizara el cumplimiento del contrato, por ello los requisitos deben ser cumplidos. Y con ello, mínimamente la entidad pueda, evaluar, con cierta seguridad, la posibilidad de contratar con el proponente que cumplió con aquellos mínimos. Y es que, el pliego de cargos es una expresión adecuada de mínimos, los cuales le podrían garantizar, la buena ejecución de un contrato público.





En ese orden de ideas, **no le asiste la razón a la parte actora**, dado que la etapa de evaluación del cumplimiento documental, atendiendo a los requerimientos del pliego de cargos, es una etapa en que los proponentes deben probar el cumplimiento de sus propuestas con la aportación de la correspondiente documentación, en este caso, conforme fue homologada previamente.

Antes de la presentación de las propuestas, los proponentes contaban con la reunión de homologación, ya referida, así como con la acción de reclamo contra el pliego de cargos, como mecanismo de control previo. Lejos de eso la hoy impugnante ha pretendido oponerse al pliego de cargos, activando la vía recursiva ante este Tribunal y queriendo suplir por medio de la argumentación jurídica, los hechos constatados, es decir, la ausencia de certificación de presencia a nivel nacional.

#### **D. Análisis de los cargos endilgados a la propuesta de Seguros Suramericana, S.A.**

De acuerdo a la recurrente, la adjudicataria del acto público de marras, Seguros Suramericana, S.A., segunda oferta de menor precio, no cumple el pliego de cargos debido a que la propuesta no fue presentada por el representante legal de dicha compañía, a su vez señaló que no cumple con la certificación de presencia a nivel nacional.

Veamos el documento anexo a la propuesta electrónica de Seguros Suramericana, S.A., visible en el archivo denominado *"Carta de presencia a nivel Nacional.pdf"*:

"...

**SEGUROS**



Panamá, 2 de enero de 2024

Doctor Omar O. Aizpurúa P.  
Representante Legal  
Universidad Tecnológica de Panamá  
Ciudad. -

**Referencia – Acto Público No. 2023-1-95-0-08-LP-024943 / ADQUISICIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO COLECTIVA DE ACCIDENTES PERSONALES PARA LOS ESTUDIANTES, COLABORADORES, DOCENTES E INVESTIGADORES DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ**

Estimado Doctor Aizpurúa:

La suscrita, Carolina Margarita Cuenca Armella, mujer, española, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° E-8-171258, vecina de esta ciudad, actuando en mi condición de Representante Legal de la empresa SEGUROS SURAMERICANA, S.A., sociedad debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá, por este medio le certificamos que contamos con presencia a nivel nacional, encontrándonos radicados en las principales ciudades del país, desde donde extendemos nuestra cobertura por todo el ancho y largo de la República de Panamá, y estamos dispuestos a recibirles con la mejor atención y capaces de prestar el servicio que se requiere.

Sin más por el momento nos despedimos,

Dada en la ciudad de Panamá, a los dos (2) días del mes de enero de 2024.





Atentamente,



[F] NOMBRE CUENCA  
ARMELLA CAROLINA  
MARGARITA - ID  
E-8-171258

Firmado digitalmente por  
[F] NOMBRE CUENCA  
ARMELLA CAROLINA  
MARGARITA - ID E-8-171258  
Fecha: 2024.01.02 16:57:32  
-05'00'

**CAROLINA M. CUENCA A.**  
**Cédula No. E-8-171258**  
**Representante Legal**  
**Seguros Suramericana, S.A.**

...

Como se puede observar en el documento arriba citado, Seguros Suramericana, S.A. aportó certificación en la que expresamente señala que cuenta con presencia a nivel nacional, tal como fuera solicitada en el pliego de cargos (citado a foja 14 de la presente resolución) .

Ahora bien, corresponde a este Tribunal verificar que la firmante, efectivamente sea la representante legal de Seguros Suramericana, S.A., o bien que acredite que cuenta con el respectivo poder para representar a la compañía en el acto público de marras, en atención a lo alegado por la actora sobre que la adjudicataria no aportó poder de representación.

Veamos el certificado de registro público de Seguros Suramericana, S.A., anexado en su propuesta electrónica, visible en *PanamaCompra*, en el archivo denominado "CRP+Sura+Agosto+2023.pdf":

" ...



CON VISTA A LA SOLICITUD

316085/2023 (0) DE FECHA 01/08/2023

QUE LA SOCIEDAD

SEGUROS SURAMERICANA, S.A. (SURAMERICANA, SEGUROS SURA O SURA).  
TIPO DE SOCIEDAD: SOCIEDAD ANONIMA  
SE ENCUENTRA REGISTRADA EN (MERCANTIL) FOLIO N° 11611 (S) DESDE EL JUEVES, 20 DE JULIO DE 1972  
- QUE LA SOCIEDAD SE ENCUENTRA VIGENTE

- QUE SUS CARGOS SON:

SUSCRIPTOR: DAVID SAMUDIO A.  
SUSCRIPTOR: JORGE RICARDO RIVA





DIRECTOR SUPLENTE: GLORIA MARIA ESTRADA  
DIRECTOR SUPLENTE: JUAN CAMILO PARRA OSORIO  
GERENTE GENERAL: CAROLINA MARGARITA CUENCA ARMELLA  
DIRECTOR: SUSANA LAU HOU  
DIRECTOR: JUANA FRANCISCA LLANO CADAVID  
DIRECTOR: JOHN JAIRO URIBE VELASQUEZ  
DIRECTOR: LUIS RAMOS ESPINOZA  
DIRECTOR: ERNESTO ARIAS SELLES  
DIRECTOR SUPLENTE: JUAN FERNANDO URIBE NAVARRO  
DIRECTOR SUPLENTE: LUIS GUILLERMO ACEVEDO TRUJILLO  
DIRECTOR SUPLENTE: SERGIO PIMIENTA DUARTE

AGENTE RESIDENTE: NADILI ISABEL RIVERA JAEN

➡ - QUE LA REPRESENTACIÓN LEGAL LA EJERCERÁ:  
LA REPRESENTANTE LEGAL ES CAROLINA MARGARITA CUENCA ARMELLA  
... ”

Este Tribunal se dio a la tarea de corroborar los documentos que integran la propuesta de Seguros Suramericana, S.A., encontrando que fueron suscritos por la representante legal, la señora Carolina Margarita Cuenca Armella, de ahí que **no le asiste la razón a la recurrente**, en lo referente a que carecía de poder de representación, pues siendo la representante legal basta con probar, mediante el certificado de registro público que efectivamente lo es, tal como ocurrió.

Ahora bien, vale recordar a la actora que, desde el 1 de enero de 2021, todas las propuestas son presentadas electrónicamente, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*. Ante tal escenario, los proponentes deben cumplir con los requisitos correspondientes para registrarse como proponentes, que, en el caso de Seguros Suramericana, S.A., se encuentra registrada y cuenta con los siguientes datos en el sistema:

“ ...

Datos Proponente

|                                 |                                                    |
|---------------------------------|----------------------------------------------------|
| RUC                             | 895-64-104231-84                                   |
| Razón Social o Nombre Comercial | SEGUROS SURAMERICANA, S.A. (SURAMERICANA , SEGUROS |

Datos de la Propuesta

|                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| Usuario de Registro | suraseguros     |
| Nombre de Usuario   | Jose Concepcion |

... ”

Como se puede observar Seguros Suramericana, S.A., así como todos los proponentes registrados como tal en *PanamaCompra*, se encuentran debidamente identificados (cédula o RUC, nombre comercial o razón social) y a cada proponente se asocia un usuario y nombre de usuario, que corresponden al registro del proponente y no debe confundirse con la representación legal del proponente.

IX. CONCLUSIÓN GENERAL

Luego del procedimiento de control realizado por este Tribunal, con el auxilio de las partes, ASSA Compañía de Seguros, S.A y la Universidad Tecnológica de Panamá, así como del ente regulador del mercado de seguros, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a manera conclusiva, tenemos que en el presente caso las partes incorporaron al proceso, por un lado la verdad sustancial planteada por la impugnante, ASSA Compañía de Seguros, S.A., y por el otro los hechos traídos por la entidad contratante, Universidad Tecnológica de Panamá.





Ante ese escenario, reiteramos que la valoración del cumplimiento documental, solicitado en el pliego de cargos, es una etapa fáctica, es decir, estrictamente de hechos, que en el caso particular se traduce en demostrar la presentación de los requisitos y que estos se ajusten a las exigencias establecidas por la entidad en el pliego respectivo.

Concretamente, la actividad de evaluación del cumplimiento de los requerimientos mínimos del pliego, es una labor de simple constatación, según se ha dicho, de acreditación del cumplimiento fáctico (por vía de la entrega o el recibo de documentos) de los requisitos.

Ahora bien, según el recurrente, el requisito específico sobre la presencia a nivel nacional, no ha sido bien concebido por la entidad, al momento de la redacción del pliego; no obstante, esta temática fue tratada en homologación, por lo cual en este momento, se tendría como una temática superada.

Así pues, más allá de estas precisiones, la duda que cabría plantearse es si, ese requisito guarda proporción con el objeto de la contratación.

Esta duda del Tribunal fue despejada, en el informe que brindó la entidad, al indicar que la exigencia de tener presencia a nivel nacional tenía directa relación, en tanto que, para que se garantizara el servicio médico-asistencial, los pacientes-asegurados-beneficiarios, debían tener acceso inmediato a tales servicios. Y es por eso que la entidad, pretende que la compañía de seguros, no tanto tenga físicamente un establecimiento, más sí, contar con la red de prestadores del servicio médico-asistencial, en todos los lugares en donde haya potenciales beneficiarios, o en los lugares en donde la Universidad Tecnológica de Panamá, tenga o desempeñe funciones académicas.

Siendo así, el Tribunal no puede reemplazar por medio de la argumentación jurídica, la constatación de los hechos, pues esto iría en contra del propio pliego de cargos. Ahora bien, esto no obsta que la argumentación jurídica sea válida, más no para tratar de cubrir una omisión (ausencia de certificación de presencia a nivel nacional) que estaba previamente establecida (pliego de cargos y acta de homologación).

Mal podría, este Colegiado, interpretar valores como el principio de eficacia y la obtención del mayor beneficio para el Estado, mediante el razonamiento lógico de la norma de Derecho, sin antes determinar que se ha constatado el hecho que regula la ley. En otras palabras, los hechos son la causa de la generación del derecho y si ese hecho no ocurrió (la aportación de certificación de presencia a nivel nacional), mal podría suponerse que la argumentación jurídica puede reemplazarlo.

El Derecho permite que se apliquen instituciones obligacionales y luego se razone o piense mejor la constatación, pero hay que actuar, hay que aportar el documento oportunamente (certificación de que trata), de lo contrario, la argumentación jurídica no puede ser válida.

Así las cosas, este Tribunal no encuentra objeción para confirmar el acto administrativo impugnado, por el cual se adjudicó a Seguros Suramericana, S.A., el acto de licitación pública N°2023-1-95-0-08-LP-024943, por la suma de doscientos cincuenta y ocho mil ciento treinta y ocho balboas con diecisiete centésimos (B/.258,138.17), con fundamento en el artículo 244 de la Ley 22 de 2006:

**“Artículo 244.** 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". (El subrayado es del Tribunal).

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

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

En ese sentido, recordamos a la entidad que el acatamiento de lo resuelto por este Tribunal, a través de la presente resolución, conlleva proseguir el procedimiento, es decir, proferir el contrato respectivo, el refrendo del mismo, y su notificación a través de *PanamaCompra*.

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, conforme lo establece el artículo 246 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

**“Artículo 246.** Ingreso de la fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional. En los casos en que la decisión ejecutoriada sea adversa al recurrente, se ordenará el ingreso de dicha fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional, salvo que a juicio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se determine que el recurrente no actuó de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero". (El subrayado es del Tribunal).

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** los efectos de la Resolución 920 de 18 de enero de 2024, proferida por la Universidad Tecnológica de Panamá, en el acto público N°2023-1-95-0-08-LP-024943, para la *“ADQUISICIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO COLECTIVA DE ACCIDENTES PERSONALES PARA LOS ESTUDIANTES, COLABORADORES, DOCENTES E INVESTIGADORES DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ”* (sic).

**SEGUNDO: RATIFICAR** la Resolución N°008-2024-TACP de 5 de marzo de 2024 (Incidente), mediante la cual se resolvió rechazar el incidente de nulidad por desviación de poder N°015-2024-A, presentado por Seguros Suramericana, S.A., S.A., e incorporar el cuadernillo del referido incidente, al expediente principal del recurso de impugnación N°015-2024

**TERCERO: ORDENAR** la devolución de la Fianza de Impugnación N°FGOB-102909-2024 de 26 de enero de 2024, emitida por General de Seguros, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de treinta y dos mil ochocientos cuarenta y siete balboas con doce centésimos (B/.32,847.12), según Diligencia de



Consignación N°011-2024 de 29 de enero de 2024, visible a folio 032 del expediente jurídico de este Tribunal.

**CUARTO: DEVOLVER** a la Universidad Tecnológica de Panamá, el expediente administrativo, remitido a este Tribunal mediante nota N°DNPC-N-115-2024 de 7 de febrero de 2024, visible de foja 047 a 051 del expediente jurídico.

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

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

**SÉPTIMO: DISPONER** la salida y archivo del expediente N°015-2024, previa anotación en el registro respectivo.

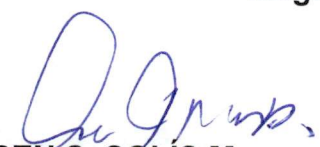
**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

  
**MARTIN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Magistrado Suplente

*con voto Razonado.*  
  
**KAREN S. SOLIS M.**  
Secretaria General Encargada







REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

**VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO MARTÍN WILSON CHEN, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 920 DE 18 DE ENERO DE 2024, DICTADO POR LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ.**

Con todo respeto y consideración reitero mi explicación de voto en el presente caso, dejando claro que comparto la postura de confirmar la decisión venida en impugnación, por ser lo que en derecho corresponde, de conformidad al procedimiento estatuido y el cabal cumplimiento de la propuesta beneficiada con la adjudicación del presente acto público. No obstante, muestro mi disconformidad con un hecho que a mi criterio es transgresor del debido proceso y que versa sobre la decisión del incidente de nulidad, al cual se le ha dado un tratamiento distinto a la ley especial y ordinaria.

Me refiero a que el incidente de nulidad que fue presentado por la proponente **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**, indistintamente de su valoración, estimo que debió ser considerado por el Pleno de este Tribunal y no de manera individual como en efecto se realizó por parte del sustanciador de la causa, argumento que apoyo en base a la reglamentación de la ley especial.

*Artículo 242. Magistrado sustanciador. El reparto de los negocios del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas servirá para designar el magistrado que debe sustanciar el recurso, incidente o excepción que se haya promovido, así como los incidentes de impedimento o recusación de otro magistrado, y para los demás casos semejantes.*

Lo que la disposición ejecutiva narra es la persona que se encargará de sustanciar el negocio jurídico; es decir, el conocimiento de conformidad a las reglas del reparto, no de la decisión unilateral, sobre todo cuando estamos ante una petición de previo y especial pronunciamiento, cuya decisión podría haber afectado el pronunciamiento de fondo, teniendo en consideración que las decisiones del Tribunal se adoptan por mayoría.

Generalmente los incidentes son decididos mediante auto, que para los efectos del Tribunal sería una resolución varia, que también es plenaria, y que puede ser resuelta con el fondo de la causa, pero en el caso de los incidentes de previo y especial pronunciamiento (nulidad de lo actuado, caducidad de la instancia, la recusación de la autoridad que ha aprehendido el conocimiento del proceso, etc.) la resolución que lo decide tiene el carácter de sentencia.

*Art. 693. Cuando el Juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, aunque ésta no se haya propuesto ni alegado, debe reconocerla en el fallo, una vez surtida la tramitación del proceso y decidir*



*el pleito en consonancia con la excepción reconocida; sin embargo, respecto de las excepciones de prescripción y de compensación, es preciso que se aleguen.*

*La resolución que decide el incidente de previo y especial pronunciamiento en cualquiera de las materias antes indicadas tendrá carácter de sentencia.*

En síntesis, tratándose de un Tribunal Colegiado, los incidentes deben ventilarse con el conocimiento y participación de cada uno de los homólogos que la componemos, de lo contrario, se estaría alterando el procedimiento legalmente establecido y vulnerando normas de obligatoria observancia e imperativas, lo que podría desencadenar en la nulidad de la actuación, por contaminación en un vicio que hoy estoy manifestando.

Asuntos de esa índole deben ser decididos por el Pleno de esta Colegiatura, porque versa sobre aspectos que inciden en la decisión final y que no deben ser sometidos exclusivamente al control del sustanciador. De acuerdo a la ley, el sustanciador es quien lo tramita como ponente, con la finalidad de ser escrutado por el resto de los que componemos este foro, pues no tendría sentido que solo el ponente decida algo que puede ser de suma importancia en el litigio como eventualmente lo es. Sustanciar no es decidir en sala unitaria, sino tramitar el caso y dárselo a conocer al resto para emitir su valoración.

Así, pues, aunque expreso mi sentir de acompañarlos en la decisión de fondo, aprovecho el momento coyuntural para manifestar mi desacuerdo con el trámite proporcionado al incidente de previo y especial pronunciamiento, cual debió decidirse por el Pleno y no de manera aislada como en efecto se realizó, hecho que sin lugar a dudas desnaturaliza el funcionamiento jurídico de este Tribunal y crea un mal precedente, que en vez de uniformar los fallos, genera dudas y echa por tierra los pronunciamientos anteriores en la historia jurídica de este ente decisorio en materia de administrativa especial, los cuales han sido por el Pleno, razón suficiente ésta que provoca en mi explicar mi voto.

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**KAREN S. SOLÍS M.**  
Secretaria General Encargada







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

**ACUERDO N°008-2022**  
(De veinticuatro (24) de marzo de 2022)

El día de hoy, veinticuatro (24) de marzo de 2022, se reunieron en Sala de Acuerdo, el Magistrado Presidente, Martín Wilson Chen, el Magistrado Vicepresidente, Luis Mariscal y el Magistrado Vocal, José Aranda Ríos, con la asistencia del Secretario General, Manuel Beckford.

Abierto el acto, el Magistrado Presidente señaló que el propósito de la reunión era someter a la consideración de los Magistrados la aprobación de la delegación de firma de resoluciones para la Secretaría de Impugnación, en aquellos casos que se dé ausencia temporal del Secretario General.

Por tanto, los Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO:**

Que, el Secretario General por funciones inherentes a su cargo, puede ausentarse temporalmente por encontrarse cumpliendo Misión Oficial, en práctica de diligencias judiciales y alguna otra actividad encomendada por el Pleno o por los Magistrados, lo que hace necesario delegar la firma de las resoluciones en la Secretaría de Impugnación.

Que, con esta delegación de firma se busca agilizar los trámites y cumplir con los términos de admisión y decisión, en caso de que se dé una ausencia temporal del Secretario General.

Que de conformidad al artículo 152 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se adoptarán por mayoría.

Por tanto,

**ACUERDA:**

**PRIMERO: DELEGAR** en la Secretaría de Impugnación la firma de las resoluciones en caso de ausencia temporal del Secretario General.



**SEGUNDO:** Este Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación en Gaceta Oficial.

**Fundamento de Derecho:** Artículo 152 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

**Publíquese, Comuníquese y Cúmplase,**



**LUIS MARISCAL**  
Magistrado Vicepresidente



**MARTIN WILSON CHEN**  
Magistrado Presidente



**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado Vocal



**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General