

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 773

Panamá, 20 de abril de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Expediente 895-18.

La firma forense Britton & Iglesias, actuando en representación de la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición de reconocimiento de derechos y pago del Contrato 2011-1-10-0-07-LV-041596, así como la negativa tácita, por el silencio administrativo, al no contestar el recurso de apelación y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, referente a la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición de reconocimiento de derechos y pago del Contrato 2011-1-10-0-07-LV-041596, así

como la negativa tácita, por silencio administrativo, al no contestar el recurso de apelación.

La acción propuesta por la abogada de la empresa recurrente tiene como finalidad que el Tribunal le ordene a la **Caja de Seguro Social** que le cancele la suma de un millón seiscientos nueve mil ochocientos ochenta y cuatro balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/.1,609,884.64) que según la accionante se le adeuda porque la entidad demandada no cumplió las obligaciones contractuales que surgieron en virtud del Contrato 2011-1-10-0-07-LV-041596 DENISA-AL-2110487-08-17, para el "Anteproyecto, Diseño, Planos Finales, Especificaciones Técnicas y Construcción de la Nueva Unidad de Atención Primaria de Salud (ULAPS) en Guararé, provincia de Los Santos", suscrito entre las partes el 29 de mayo de 2012 (Cfr. fojas 48-77, 115-127 y 189 del expediente judicial).

En esta ocasión, **reiteramos** nuestra posición vertida en la **Vista 1386 de 29 de noviembre de 2019**, por medio de la cual contestamos la acción que ocupa nuestra atención, indicando que no le asiste la razón a la **Asociación Accidental Proyecogeed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, ya que, en la Cláusula Octava del mencionado contrato, la accionante se obligó a terminar la obra pactada y entregarla a entera satisfacción de la **Caja de Seguro Social** en el término de doce (12) meses (Cfr. foja 120 del expediente judicial).

En ese sentido, tenemos que a través de la Nota DINISA-N-859-N-859-2012 de 20 de agosto de 2012, se impartió a la sociedad demandante la Orden de Proceder a partir del 3 de septiembre de 2012, y desde ese día comenzó a contarse el término de ejecución del proyecto de conformidad con la cláusula a la que nos referimos en el párrafo que antecede, es decir, que la obra debía concluir el 3 de septiembre de 2013 (Cfr. fojas 141 y 189 del expediente judicial).

Sin embargo, en la fecha arriba indicada la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, no logró concluir con los trabajos, por lo que mediante la Adenda 1, el contrato se prorrogó por un término de noventa (90) días, de los cuales treinta (30) fueron sin multa y sesenta (60) con multa, y se estableció como nuevo plazo de entrega del proyecto el 2 de diciembre de 2013 (Cfr. fojas 128-132 y 189 del expediente judicial).

Así las cosas, **y siendo que aun con la mencionada adenda la empresa contratista no logró culminar con la construcción de la obra, se suscribió una segunda adenda en la cual se extendió la vigencia del contrato hasta el 30 de marzo de 2014, de los cuales ciento sesenta y cuatro (164) días sin multas y cuarenta y cuatro (44) días con multa** (Cfr. fojas 133-137 y 189 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la Nota OP12-004/115 de 24 de julio de 2015, la recurrente solicitó una prórroga a la contratación sustentada en una serie de eventos ocurridos a lo largo de la obra, por lo que mediante informe de solicitud de prórroga número 1066-15 de 6 de agosto de 2015, el Departamento de Ejecución de Proyecto de la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo de la **Caja de Seguro Social**, recomendó otorgar la prórroga de seiscientos cincuenta y seis (656) días calendario, ya que el atraso no era imputable a la contratista, lo que generó el perfeccionamiento de la Adenda 3, estableciendo como fecha de terminación del proyecto el 15 de enero de 2016, ello con la finalidad de concluir la gestión de cobro y cierre sustancial del proyecto (Cfr. fojas 137-140 y 189 del expediente judicial).

No obstante lo descrito en el párrafo anterior, el 19 de diciembre de 2017, la firma forense Britton & Iglesias, actuando en representación de la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades**

Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.), presentó petición de reconocimiento de Derechos y Pago a favor de sus representada por incumplimiento de las obligaciones contractuales realizadas por la Caja de Seguro Social, concluyendo que se le adeuda la suma de un millón seiscientos nueve mil ochocientos ochenta y cuatro balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/.1,609,884.64) (Cfr. fojas 48-77 y 189 del expediente judicial).

A través de la Nota DEP-N-235-18 de 11 de abril de 2018, la Oficina Nacional de Control de Calidad y Presupuesto de Obra en conjunto con el Departamento de Ejecución de Proyectos, realizaron la evaluación de las reclamaciones realizadas por la accionante, **concluyendo que el monto a reconocer al contratista es trescientos noventa mil sesenta y un balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.390,061.53)** (Cfr. fojas 1678-1683 del expediente administrativo).

Lo que antecede, produjo que la actora presentara un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social** contra el silencio administrativo, dentro de la petición de reconocimiento de derechos y pago que afirma le corresponde; medio de impugnación que fue resuelto por medio de la Providencia de 8 de octubre de 2018, a través de la cual lo rechazó, pronunciamiento que le fue notificado a la recurrente, por conducto del Edicto 1536-2018, fijado el 11 de octubre de 2018 y desfijado el 12 de ese mes y año (Cfr. fojas 80-112, 183 y reverso y 190 del expediente judicial y 1684-1716 del expediente administrativo).

En este escenario, **vale la pena destacar que la Caja de Seguro Social siempre accedió a todas y cada una de las solicitudes presentadas por la contratista; acreditándose, por un lado, su buena fe; y, por el otro, su disposición a cumplir con los compromisos adquiridos**, puesto que, por conducto de la gestión interna desplegada en la entidad demandada, y a pesar de una multiplicidad de dificultades administrativas, acogió las observaciones realizadas, lo cual se puede constatar con la Hoja de Trámite ADENL-DENISA-HT-

016-2018 de 1 de febrero de 2018 (Cfr. fojas 189 y 191 del expediente judicial y 1676 del expediente administrativo), emitida por Dirección Ejecutiva de Legal de la institución, mediante la cual se emitió un concepto legal en el que se indicó que las reclamaciones de la apoderada judicial de la actora encuentran su sustento en el artículo 21 (Equilibrio Contractual) del Texto Único de la Ley 22 de 2006; sin embargo, la determinación de los montos finales corresponde a la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo. La norma en referencia señala lo siguiente:

“Artículo 21. Equilibrio contractual. En los contratos públicos de duración prolongada se podrán pactar cláusulas y condiciones encaminadas a mantener, durante la vigencia del contrato el equilibrio contractual existente al momento de la celebración del contrato con la finalidad de que, si tales condiciones se alteran por hechos extraordinarios e imprevisibles, se pueda modificar para mantener el equilibrio. Las partes podrán suscribir los acuerdos y pactos que sean necesarios para restablecer el equilibrio contractual, incluyendo montos, condiciones, forma de pago de gastos adicionales, 19 reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiera lugar, en la forma prevista en la modificación del contrato, cuyo pago adicional, si lo hubiera, se realizará de la manera establecida en el contrato modificado y de acuerdo con las disposiciones sobre erogaciones previstas en el Presupuesto General del Estado de la vigencia en que se deba hacer dicha erogación. El equilibrio contractual al que se refiere este artículo no comprenderá, en ningún caso, la modificación de las cláusulas del contrato celebrado con el Estado para conseguir la equiparación de las condiciones y los términos de la contratación. En consecuencia, queda eliminada toda forma de equiparación para garantizar la competitividad y el desarrollo de obras y actividades, así como la prestación de servicios a través de normas uniformes, claras y transparentes en concordancia con el equilibrio contractual. En los contratos de obra, suministro de artículos de construcción o llave en mano, cuando por hechos o circunstancias posteriores a la celebración del contrato que no hayan podido preverse en ese momento o por causa de fuerza mayor o caso fortuito, se produzca una alteración u obstaculización sustancial de los costos que impida el cumplimiento del objeto del contrato, el Estado podrá tener como incluida en el contrato la cláusula de equilibrio contractual, aunque no haya sido

pactada, a efectos de permitir la correspondiente adenda.”

Para este Despacho **resulta evidente** que la **Caja de Seguro Social** no se ha negado a pagar a la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, pero a pesar de ello la apoderada de la actora, presentó petición de reconocimiento de Derechos y Pago a favor de sus representados por incumplimiento de las obligaciones contractuales realizadas por la entidad demandada, concluyendo que se le adeuda la suma de un millón seiscientos nueve mil ochocientos ochenta y cuatro balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/.1,609,884.64).

Como indicamos en los párrafos que anteceden, la **Caja de Seguro Social** en todo momento accedió y le dio trámite a las solicitudes presentadas por la hoy actora; no obstante, resaltan las siguientes observaciones:

“A través de la Nota DEP-N-235-18 de 11 de abril de 2018, la Oficina Nacional de Control de Calidad y Presupuesto de Obra en conjunto con el Departamento de Ejecución de Proyectos, realizan la evaluación de las reclamaciones concluyendo que, el monto a reconocer al contratista es trescientos noventa mil sesenta y un balboas con cincuenta y uno centésimos (B/.390,061.53).” (Cfr. fojas 1678-1683 del expediente administrativo).

Así mismo, **se hace necesario aclarar** que, el reconocimiento de los montos que la actora pretende, no constituye una decisión unilateral, ni discrecional de la **Caja de Seguro Social**, ya que la misma obedece al cumplimiento, entre otras cosas, de la viabilidad presupuestaria.

De lo hasta ahora expuesto debemos resaltar, por un lado, **la clara intención de la Caja de Seguro Social de siempre reconocer las prestaciones pactadas, lo cual se puede constatar a través de la firma de las Adendas 1, 2 y 3; las actuaciones que, siempre de buena fe desplegó la institución demandada en el curso de la vía gubernativa encaminadas a atender las solicitudes de la**

contratista; y por otro, que el reconocimiento del monto mostrado en el acto objeto de reparo, fue el resultado de una valoración integral de las constancias que reposaban en el expediente administrativo; motivo por el cual, no constituye una cantidad ni antojadiza, ni improvisada; sino que, por el contrario, se encuentra debidamente sustentado atendiendo a las normas técnicas que para su confección eran requeridas.

En otro orden de ideas, se advierte que la empresa demandante pretende que la Sala Tercera declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que alega incurrió la **Caja de Seguro Social** al no dar respuesta a la petición de reconocimiento de derechos y pago del Contrato 2011-1-10-0-07-LV-041596, así como la negativa tácita por el silencio administrativo, al no contestar el recurso de apelación; razón por la que procedió a presentar la demanda bajo estudio.

Según consta en el expediente judicial, la firma forense que representa a la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, pudo acceder al control jurisdiccional en el término establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, luego de agotada la vía gubernativa, cuando interpuso el recurso promovido en segunda instancia, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre él, lo que más allá de permitirle la oportunidad de acudir al Tribunal, no desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No.19 de 26 de enero de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora las copias

autenticadas de los documentos visibles en las fojas 3, 4 y 35 a 42 del expediente judicial, entre otros (Cfr. fojas 197-198 del expediente judicial).

Así mismo, vale la pena señalar que el Tribunal **no admitió los documentos aportados por la actora que** reposan en las fojas 115 a 127, 128 a 132, 133 a 136, 137 a 140, 141, 157, 158, 159, 160, 161 a 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170 y 171, 172 a 175, 261 a 298 y 299 a 302 del expediente de marras, “al tratarse de copias, tanto simples como cotejadas por Notario Público, carentes de la autenticación debidamente realizada por el respectivo funcionario custodio de los originales, por lo que tales reproducciones incumplen lo exigido en el artículo 833 del Código Judicial...; aunado a que tampoco se ajustan a ninguno de los supuestos enumerados en el artículo 857 del mismo texto legal...” (Cfr. foja 315 del expediente judicial).

Tampoco se admitió “las pruebas de informe solicitadas por la parte demandante, tanto para la Caja de Seguro Social..., como para su Dirección Nacional de Compras; y para el Viceministerio de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial..., puesto que tales requerimientos redundan en pretender incorporar la misma documentación e información certificada, que ha venido recabándose durante la substanciación del procedimiento de contratación pública en referencia...; por lo que tales piezas probatorias ya conforman el expediente administrativo, cuya copia autenticada fue admitida como prueba documental en el presente examen; por consiguiente, se develan como gestiones notoriamente dilatorias y son rechazadas conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del precitado artículo 783...” (Cfr. foja 316 del expediente judicial).

Ahora bien, el Tribunal, en grado de apelación, admitió los **testimonios** propuestos por la actora, **de los cuales se pueden deducir dos (2) aspectos:**

a) Las declaraciones de Beatriz Eugenia León Lucas y de Paloma González-Novo Pérez, deben ser consideradas como sospechosas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 909 (numerales 3 y 10) del Código Judicial pues, ambas trabajan para la empresa accionante y estuvieron frente al proyecto desarrollado por la recurrente cuando fue suscrito el contrato que dio origen al mismo; y

b) Únicamente se limitaron a explicar los hechos que son del conocimiento de la **Caja de Seguro Social** y que fueron expuestos en la vía gubernativa, es decir, que no aportaron nuevos elementos que pudieran cambiar el actuar de la entidad, máxime que esta no se ha negado a pagarle a la demandante el monto que según la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, se le adeuda, el cual es de trescientos noventa mil sesenta y un balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.390,061.53) de acuerdo al análisis efectuado por la institución y no el de un millón seiscientos nueve mil ochocientos ochenta y cuatro balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/.1,609,884.64), que reclama aquella (Cfr. fojas 392-399 y 400-404 del Tomo I del expediente judicial).

En lo que respecta a la **prueba de Ingeniería y Contabilidad (admitida así por la Sala Tercera)** somos del criterio que, por medio de la misma se acreditó que, en efecto, la obra desarrollada por la empresa demandante fue concluida y actualmente es utilizada por los residentes del área; y que si bien la **Caja de Seguro Social** le debe dinero a la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, lo cierto es que no es la cantidad que pretende se le pague.

Podemos concluir entonces, que la institución de seguridad social siempre accedió a todas las solicitudes presentadas por la contratista; lo que demuestra, por

un lado, su buena fe; y, por el otro, su disposición a cumplir con los compromisos adquiridos, debido a que suscribió con la accionante tres (3) adendas; lo que resultó que se llevara a cabo una **valoración integral de las constancias que reposaban en el expediente administrativo; de lo que se desprende que es un hecho cierto que la Caja de Seguro Social reconoce que adeuda una cantidad de dinero, pero no es la que exige la sociedad demandante.**

En virtud que las pruebas admitidas no logran variar el contenido de la Vista 1386 de 29 de noviembre de 2019, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, somos del criterio que la institución demandada no ha incurrido en la negativa tácita, por silencio administrativo, como afirma la empresa actora.

En ese orden de ideas, esta Procuraduría observa que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que, repetimos, la **Caja de Seguro Social se haya negado a acceder a lo petitionado por la accionante**, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:**

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios

para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

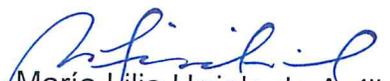
En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por la **Asociación Accidental Proyeco-Geed Arquitectos (conformado por las sociedades Proyectos, Ejecución y Control de Obras, S.A., y Geed Arquitectos, S.L.)**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en el que incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición de reconocimiento de derechos y pago del Contrato 2011-1-10-0-07-LV-041596, así como la negativa tácita, por el silencio administrativo, al no contestar el recurso de apelación y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General