

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 069

Panamá, 16 de enero de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La Firma Forense Lau & Dudley Abogados, actuando en representación de la sociedad **J.J. & F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición de reclamo y la conclusión de la firma y tramitación de la Adenda 1 del Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17.

**Alegato de Conclusión.**

**Honorable 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, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según consta en autos, la demanda contencioso administrativa en estudio estaba dirigida a lograr que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición de reclamo y la conclusión de la firma y tramitación de la Adenda 1 del Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17 (Cfr. fojas 3 a la 21 del expediente judicial).

En ese sentido, y para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema, se indicó en la demanda que la **Caja de Seguro Social** y la sociedad **J.J. & F. International. Inc. (Técnicas Avanzadas)**, celebraron el Contrato DINISA-AL-2100687-08-17 de 11 de noviembre de 2010, con fundamento en la Resolución 1857 de 13 de octubre de 2010, expedida por el Vice Ministro de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual se autorizó al Director General; de ese momento, Exceptuar el Procedimiento de Selección de Contratista autorizándolo a Contratar de manera Directa con la citada empresa, para realizar los trabajos de "Descontaminación del techo de la policlínica Manuel María Valdés-San Miguelito", amparada por la Requisición 2100687-08-17 de 26 de agosto de 2010, por un monto de ciento ochenta mil balboas con 00/100 (B/.180,000.00) (Cfr. fojas 23 a 32 del expediente judicial).

Así las cosas, mediante la Nota DINISA-N-566-2010 de 26 de noviembre de 2010, el ex-Director General de la Caja de Seguro Social, impartió la Orden de Proceder a partir del día 1 de diciembre de 2010, para determinar el plazo de entrega del proyecto el cual debía culminar dentro del término de sesenta (60) días calendario de acuerdo a lo dispuesto en la Cláusula quinta del contrato DINISA-AL-2100687-08-17, siendo este plazo hasta el 30 de enero de 2011 (Cfr. foja 147 del expediente judicial).

En ese orden cronológico de ideas, y tal como se observó en las constancias procesales contenidas en autos, a través del Acta de Recibido Sustancial de Obra fechada 31 de enero de 2011, la entidad demandada recibió sustancialmente terminada la obra por parte de El Contratista, y en dicha Acta se dejó constancia que el Acta de Aceptación Final será firmada una vez se refrende la Adenda1, que se encontraba en trámite (Cfr. foja 34 el expediente judicial).

Por su parte, la **J.J.& F. Internacional Inc. (Técnicas Avanzadas)**, mediante la Nota 15-PPMMV-687, reiterada el 25 de julio de 2011, solicitó a la entidad información sobre el trámite de confección de la adenda, debido a que la empresa estaba incurriendo en gastos producto del financiamiento de los trabajos (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Consta además, que la sociedad demandante mediante la Nota 20-Feb-2012-PMMV de 16 de febrero de 2012, hizo una serie de solicitudes, en la que se encuentran las siguientes:

“ ...

Por lo anterior, solicitamos lo siguiente:

1. Que la Caja de Seguro Social nos comunique la posición oficial con relación a los trámites de confección, perfeccionamiento y refrendo de la adenda de este contrato para concluir el proyecto. Es importante señalar que hemos tenido un costo elevado de financiamiento desde noviembre de 2010.

2. Que la Caja de Seguro Social proceda, luego de la emisión y firma de la Adenda al Contrato, el acto de entrega/recibo formal de la obra/trabajos, a objeto de concluir con esta contratación pública, se proceda al pago de las cuentas presentadas y, en su oportunidad, al pago de las sumas retenidas con relación al contrato.

...” (Cfr. fojas 46 a 47 del expediente judicial).

Posteriormente, la Caja de Seguro Social a través de la Nota DENISA-AL-N-068-2012 de 14 de febrero de 2012, procedió a efectuar una consulta a la Dirección General de Contrataciones Públicas, sobre la viabilidad de realizar otro procedimiento excepcional de contratación o perfeccionar una adenda al contrato inicial para cancelar al Contratista el excedente en la cuantía que dio en ocasión de los trabajos adicionales realizados en la Policlínica Manuel María Valdés de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 122 a 123 del expediente judicial).

Por su parte, la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante el Informe de Opinión Legal DJ-038-2012 de 16 de marzo de 2012, indicó que sobre el tema consultado, corresponde el perfeccionamiento de una adenda al contrato, siempre y cuando la misma sea sometida a la respectiva autorización del ente competente que conoció el contrato principal de acuerdo a la cuantía (Cfr. fojas 122 a 123 del expediente judicial).

Asimismo, y tal como se observa en el expediente en estudio, el Director Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo de la Caja de Seguro Social, mediante la Nota DINISA-N-209-2012 de 13 de diciembre de 2012, dio respuesta a la solicitud formulada por la **Empresa J.J. & F. Internacional Inc. (Técnicas Avanzadas)**, en la nota de 21 de agosto de 2013, de la siguiente manera:

“ ...

La Adenda solicitada por el monto de B/. 97,215.00 se deberá continuar con su trámite, para honrar el pago de los trabajos recibidos por

la Caja de Seguro Social, ya que en su momento, la Dirección Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, representada por el Ing. Daniel Ciniglio, reconoció que hubo trabajos adicionales que se originaron a solicitud del Dr. Elvis Villarreal, Director Médico de la Policlínica Dr. Manuel María Valdés, mediante nota de 15 de octubre de 2010, adicionalmente el Dr. Javier Díaz, ex Director Nacional de Servicios y Prestaciones de Salud, solicitó los cambios en las actividades originales contratadas.

Por todo lo arriba enunciado, se deberá expedir la certificación de la partida presupuestaria, la cual será solicitada en un traslado de partida para el año 2013 y sería la garante de la existencia de los fondos para poder cancelar dicha adenda. No obstante, la empresa J.J.& F. Internacional, deberá suministrar toda la información que se requiera, para luego ser enviada a la Contraloría para su debido refrendo.

Adicional, se deberá enviar solicitud al MEF, para que se modifique la resolución que autoriza la excepción del procedimiento de selección del contratista, toda vez que este proyecto fue realizado por medio de Contratación Directa y por efectos de la adenda mencionada, el mismo se deberá actualizar.

...” (Cfr. fojas 135-136 del expediente judicial).

Así las cosas, mediante la Nota DINISA-P-002-2014 de 8 de enero de 2014, dirigida a la Directora Nacional de Finanzas, la Dirección Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, en atención a la solicitud hecha mediante el Memorando DENL-M-4,965-2013 de 20 de diciembre de 2013, por la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, solicitando la Viabilidad Presupuestaria por un monto de ciento seis mil doscientos quince balboas (B/.106,215.00), para el Proyecto “Descontaminación del Techo” de la Policlínica Manuel María Valdés – San Miguelito, advirtió que esa Unidad Ejecutora no contaba con los recursos necesarios para tal fin; y además que, paralelo a esa solicitud se requería de una Certificación de Partida Presupuestaria actualizada de la viabilidad otorgada para que cumpliera con los requisitos de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, para proceder a la confección de la Adenda (Cfr. fojas 124 – 125 del expediente judicial).

En ese orden cronológico, tal como consta en las piezas procesales contenidas en autos, mediante la Nota DINISA-N-413-2014 de 6 de mayo de 2014, la Directora de Ingeniería y Arquitectura, remitió a la Dirección Nacional de Compras y Abastos el expediente completo para proseguir con los trámites pertinentes (Cfr. fojas 118 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la Subdirección Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social, a través de la Nota DNdeCyA-AalP-498-2014 de 20 de junio de 2014, remitió al

Presidente y Representante Legal de la empresa **J.J & F. Internacional Inc. (Técnicas Avanzadas)**, Artemio Palomino Castellero, el proyecto de la Adenda1 del Contrato DINISA-AL-2100687-08-17, y la que se señaló lo siguiente:

“ ...

Sírvase a retirar de este Despacho, el Proyecto de Adenda 1 al Contrato DINISA-AL-2100687-08-17, a través del cual la Caja de Seguro Social y la Empresa J.J. & F. INTERNATIONAL INC. (TÉCNICAS AVANZADA) pactan efectuar los trabajos de: 'Descontaminación del techo de la Policlínica Manuel María Valdés – San Miguelito', por cambios en el alcance de trabajos y/o actividades que disminuyen y aumentan el monto total del contrato originalmente establecido, por la suma de ciento ochenta mil balboas con 00/100 (B/.180,000.00).

Aprovechamos para manifestarle, que el proyecto de adenda en referencia deberá suscribirse en un término de cinco (5) días hábiles, a partir del retiro de éste, razón por la cual le adjuntamos el detalle de la documentación que deberá suministrarlos para la tramitación del mismo.

...” (Cfr. fojas 117 y de 126 a 131 del expediente judicial).

En atención con lo anterior, la empresa demandante presentó mediante la Nota S/N de 7 de julio de 2014, una serie de observaciones al referido Proyecto de Adenda presentado por la Caja de Seguro Social, y en el que, en otras cosas, se señaló:

“ ...

1. Corregir el nombre y cédula del representante legal. Actualmente es el Sr. Jorge Andrés Lau, tal como aparece en el Registro Público (copia adjunto).

2. Verificar monto de la adenda. En la segunda página aparece el monto de la adenda como B/.97,215.00, por existir una disminución en el contrato de B/.1000.00, consideramos que el monto de la adenda es de B/. 96,215.00.

3. Verificar los montos de fianza de pago y de cumplimiento para que se adecúen al monto de B/. 96,215.00, de la adenda.

4. Cabe señalar que todos estos trabajos fueron realizados dentro del periodo del contrato original y solicitamos que esta condición, sea reflejada en la adenda, a fin que la Contraloría General no cuestione el plazo final de entrega del contrato y de allí que no existe un plazo mayor a la entrega el proyecto para estos trabajos adicionales.

...” (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Sucesivamente, y tal como consta en el expediente en estudio, en virtud de la precitada nota enviada por la empresa demandante, la Dirección Nacional de Compras y Abasto, remitió mediante Hoja de Trámite 794-2014 de 22 de julio de 2014, a la Dirección Ejecutiva Nacional de la Infraestructura y Servicios de Apoyo, el expediente original y completo de la Adenda 1 al Contrato DINISA-AL-2100687-08-17, y remitido posteriormente, a la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, mediante el Memorando DINISA 803-2014 de 29 de julio de 2014, a fin que se atendieran las observaciones hechas a la Adenda (Cfr. fojas 109 y 121 del expediente judicial).

Conforme está acreditado en el expediente objeto de nuestro análisis, la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, por medio del Memorando DENL-M-3,585-2014 de 21 de agosto de 2014, remitió a la Asistente de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal en la Dirección Nacional de Compras y Abastos, el expediente completo de Contrato DINISA-AL-2100687-08-17, suscrito con la empresa **J.J.& F. International, Inc. (Técnicas Avanzadas)**, con la finalidad que se procediera con todo lo concerniente al trámite de la Adenda 1 (Cfr. foja 108 de expediente judicial).

En ese sentido, la Asistente de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal en la Dirección Nacional de Compras y Abastos, mediante el Memorando ADENL-DNCYA-1629-2014 de 12 de septiembre de 2014, señaló, entre otras cosas, que;

“ ...

A través del memorando DENL-M-3,585-2014 de 21 de agosto de 2014, nos remite el expediente completo del Contrato DENISA DINISA-AL-2100687-08-17, suscrito entre la Caja de Seguro Social con la empresa J.J. & F. International, Inc., para la 'Descontaminación de la Policlínica Manuel María Valdés, San Miguelito' e instruye proceder con todo lo concerniente al trámite de la Adenda 1.

...

La Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, en el memorando citado, reconoce que se realizaron por parte de EL CONTRATISTA, trabajos adicionales originados a solicitud efectuada por el Director Médico de la Policlínica Manuel María Valdés de San Miguelito y el entonces Director Nacional de Servicios y Prestaciones de Salud, por lo que el Contrato DENISA-N-141-2012, sufrió modificaciones.

De la revisión de la documentación, se deja ver la gestión llevada desde la entrega sustancial de los trabajos por parte de EL CONTRATISTA, ya que se debía definir la figura legal aplicable al caso, es decir, procedimiento excepcional de contratación o una adenda económica, con el objeto de recibir en su totalidad la obra y producir la

correspondiente Acta Final del Contrato.

...

Se deja ver del expediente, la confección de la documentación necesaria para el trámite ante el Ministerio de Economía y Finanzas, que por razones de trámites internos, no se han concretado, desde el año 2012.

Es nuestro interés que dado el tiempo de esta contratación, se culmine lo antes posible; sin embargo, hemos de recordar que las unidades ejecutoras, deben gestionar toda la documentación exigida para que la parte legal pueda cumplir con la documentación legal que exigen los trámites.

..." (Cfr. fojas 103 a 107 de expediente judicial).

Por otra parte, la sociedad demandante mediante la Nota de 28 de abril de 2015, y dirigida a la Directora Nacional de Compras y Abastos, reiteraron su solicitud de correcciones a la Adenda 1, además de consultar el estatus de ésta, indicando que hasta la fecha no habían recibido una respuesta (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

En atención con lo anterior, la Directora Nacional de Compras mediante la Nota DNdeC-Aal.P.-N-220-2015 de 15 de abril de 2015, dirigida a la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, en donde le señaló que el expediente original fue remitido a DENISA, a través de la Hoja de Trámite 794-2014 con fecha de 22 de julio de 2014, con la nota original de la empresa, en la que solicitan ciertos cambio y correcciones a la Adenda 1 (Cfr. foja 99 del expediente judicial).

En atención al Oficio 1564 de 27 de junio de 2018 la Caja de Seguro Social por medio de la Nota ADENL-DENISA-IC-120-2018 de 16 de julio de 2018, remitió su informe Explicativo de Conducta, en el que, entre otras cosas, señaló:

"...

Mediante Nota Sec.Gral.4361-2017 fechada 7 de agosto de 2017, la Secretaria General solicita a la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo remitir el expediente del contrato 2100687-DINISA-AL-08-17, para atender solicitud de copias autenticadas.

Nuevamente la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, mediante Nota DENISA-OGP-1401-2017, fechada 4 de septiembre de 2017, solicita al Director Nacional de Compras, le remitan el expediente administrativo, la cual fue reiterada a través de la Nota DENISA-OGP-311-2017 fechada 9 de octubre de 2017 y Nota DENISA-OGP-016-2017 fechada 22 de enero de 2018, en esta

oportunidad se manifiesta que se ha realizado esta solicitud en varias ocasiones, sin obtener respuesta, por lo que recomienda que de no contar en sus archivos el expediente, agradece emitir certificación al respecto, a fin de iniciar con los trámites de pérdida y reposición de expedientes.

...

La Caja de Seguro Social mediante Nota ADENL-DENISA-196-2018 de 4 de mayo de 2018, comunica a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que luego de la verificación de los archivos de la institución no hemos ubicado el expediente administrativo contentivo del Contrato DINISA-AL-2100687-08-17 y se ordena la reposición del mismo con la finalidad de dar respuesta a la solicitud formulada en el Oficio 250 fechado 6 de febrero de 2018, reiterado mediante el Oficio 865 fechado 18 de abril de 2018.

...” (Cfr. fojas 160-161 del expediente judicial)

En su momento, y a juicio del apoderado judicial de la demandante, este señaló, entre otras cosas, que su apoderada judicial había realizado ingentes esfuerzos tendientes a que la entidad demandada emitiera el Acto Final y Formal del recibo de la obra, conjuntamente con las autoridades de la Contraloría, siendo en todos los casos infructuosa su solicitud (Cfr. foja 10 el expediente judicial).

A su vez advirtió, que la entidad actuó de manera negligente y omisa en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato en cuestión, y por ende, dejó de recibir la obra, de emitir las adendas correspondientes a los trabajos realizados, así como pagar puntualmente las cuentas presentadas por la empresa **J.J. & F. International. Inc. (Técnicas Avanzadas)**, de conformidad con el aludido contrato (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Indicó además, que la Caja de Seguro Social procedió con negligente y morosidad excesiva en el cumplimiento del contrato administrativo celebrado con la empresa demandante, resultando la falta de pago de las cuentas presentadas, así como la omisión de la expedición del Acta de Recibido Final de la obra y sus respectivas adendas (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

A su vez advirtió, que la entidad demandada desatendió sus obligaciones derivadas del contrato, aun cuando los bienes objetos del mismo están en uso y en funcionamiento de la Caja de Seguro Social, y sin haber acta de entrega y aceptación de la obra, ni la emisión de las adendas correspondientes, ni el pago de los saldos absolutos (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

**II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad planteados en la demanda, por lo que, sin mayor variación, mantenemos la opinión expresada en nuestra **Vista 1461 de 26 de octubre de 2018**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En ese sentido, y de las constancias procesales sobre los hechos que se discutieron en el proceso, se desprende, que la demanda contencioso administrativa en estudio, estuvo dirigida a lograr que se declarase nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente había incurrido la **Caja de Seguro Social**, para la ejecución y terminación del Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17 y la conclusión de la ADENDA 1.

Al respecto, señaló en su momento la demandante, que realizó ingentes esfuerzos tendientes a que la entidad demandada emitiera el Acto Final y Formal del recibo de la obra, conjuntamente con las autoridades de la Contraloría General de la República, siendo en todos los casos infructuosa su solicitud, actuando de manera negligente y omisa respecto a la obligación contraída en el Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17, suscrito con la Caja de Seguro Social.

En este punto, y contrario a lo argumentado por la accionante, se hace necesario advertir lo señalado en el Memorando ADENL-DNCYA-1629-2014 de 12 de septiembre de 2014, emitido por la Asistente de la Dirección Ejecutiva Nacional Legal en la Dirección Nacional de Compras y Abastos y dirigido a la Directora Ejecutiva Nacional Legal, cuando señala que:

“... ”

De la revisión de la documentación, se deja ver la gestión llevada desde la entrega sustancial de los trabajos por parte de EL

**CONTRATISTA, ya que se debía definir la figura legal aplicable al caso, es decir, procedimiento excepcional de contratación o una adenda económica, con el objeto de recibir en su totalidad la obra y producir la correspondiente Acta Final del Contrato.**

...

Se deja ver del expediente, la confección de la documentación necesaria para el trámite ante el Ministerio de Economía y Finanzas, que por razones de trámites internos, no se han concretado, desde el año 2012.

Es nuestro interés que dado el tiempo de esta contratación, se culmine lo antes posible; sin embargo, hemos de recordar que las unidades ejecutoras, deben gestionar toda la documentación exigida para que la parte legal pueda cumplir con la documentación legal que exigen los trámites.

..." (Cfr. fojas 103 a 107 de expediente judicial).

Lo anterior, dejó en evidencia, que la Caja de Seguro Social en ningún momento se rehusó, ni mucho menos pretendió desconocer la obligación contraída en el Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17, suscrito con la empresa **J.J. & F. Internacional Inc. (Técnicas Avanzadas)**, toda vez que, tal como se observó en la constancias procesales contenidas en el expediente judicial que ocupa nuestra atención, efectuó innumerables actuaciones, a fin de dar respuesta a la solicitud efectuada por la demandante, referente a la terminación del Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17 y la conclusión de la ADENDA 1.

En ese orden de ideas, se puede apreciar en el expediente en estudio **los procedimientos internos efectuados por la Caja de Seguro Social**, a fin de emitir el Acta de Aceptación Final de la Obra; sin embargo, la formalización de la Adenda 1 del Contrato Principal, y que en virtud del reconocimiento por parte de la Caja de Seguro Social de trabajos adicionales efectuados por la demandante, por un monto de noventa y siete mil doscientos quince balboas (B/.97,215.00), y adicionales al establecido en el Contrato Principal, que era por el orden de ciento ochenta mil balboas (B/.180,000.00), **conllevó la ejecución de algunos actos administrativos, que dieron como resultado un atraso significativo a la gestión de finalización y de cobro, pretendido por la empresa demandante.**

En ese aspecto, y tal como se apreció en la constancias procesales, que para la formalización de la Adenda 1 del Contrato DINISA-AL-2100687-08-17, la Caja de Seguro Social a

través de la Nota DENISA-AL-N-068-2012 de 14 de febrero de 2012, tuvo que efectuar una consulta a la Dirección General de Contrataciones Públicas, sobre la viabilidad para realizar otro procedimiento excepcional de contratación o perfeccionar una adenda al contrato inicial para cancelar al Contratista el excedente en la cuantía que dio en ocasión de los trabajos adicionales realizados en la Policlínica Manuel María Valdés de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 122 a 123 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, y luego de la Opinión Legal DJ-038-2012 de 16 de marzo de 2012, de la Dirección General de Contrataciones Públicas, se requirió solicitar la certificación de una partida presupuestaria para el año 2013, misma que se constituiría en la garante de la existencia de los fondos para poder cancelar dicha adenda, y en donde, además, la empresa **J.J.& F. Internacional, Inc. (Técnicas Avanzadas)**, debía suministrar toda la información que se requiera, para luego ser enviada a la Contraloría General de la República para su debido refrendo (Cfr. foja 135 del expediente judicial).

En ese contexto, y adicional a lo señalado anteriormente para la formalización de la Adenda 1, se debió enviar una solicitud al MEF, para que se modificase la resolución que autorizaba la excepción del procedimiento de selección del contratista, **toda vez que este proyecto fue realizado por medio de Contratación Directa y por efectos de la adenda mencionada, el mismo se debía ser actualizado** (Cfr. foja 136 del expediente judicial).

Al respecto, y luego de la ejecución de los procedimientos administrativos que se indican en el párrafo anterior, la Subdirección Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social, a través de la Nota DNdeCyA-AaIP-498-2014 de 20 de junio de 2014, remitió al Presidente y Representante Legal de la empresa **J.J & F. Internacional Inc. (Técnicas Avanzadas)**, Artemio Palomino Castillero, el proyecto de la Adenda1 del Contrato DINISA-AL-2100687-08-17, para su respectiva evaluación (Cfr. fojas 117 y de 126 a 131 del expediente judicial).

Ante este escenario, la empresa demandante presentó mediante la Nota S/N de 7 de julio de 2014, una serie de observaciones al referido Proyecto de Adenda 1, presentado por la Caja de

Seguro Social, en los que solicitó a la Caja de Seguro Social la corrección de algunos aspectos advertidos en la referida nota (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

En cuanto a lo expresado en los párrafos que anteceden, cabe agregar que en el Informe Explicativo de conducta presentado a la Sala Tercera mediante la Nota ADENL-DENISA-IC-120-2018 de 16 de julio de 2018, la Caja de Seguro Social, indicó, entre otras cosas que:

“ ...

Mediante el Memorando DENL-M-4,965-2013 de 20 de diciembre de 2013, la Dirección Ejecutiva Nacional Legal, devuelve el expediente administrativo a la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo, **toda vez que para confeccionar la adenda solicitada es necesario aportar la respectiva Certificación Presupuestaria.**

En virtud de lo anterior, la Directora Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicio de Apoyo, mediante Nota DINISA-P-002-2014, solicita a la Directora Nacional de Finanzas la respectiva Certificación Presupuestaria.

Mediante Memorando DINISA-N-413-2014 de 6 de mayo de 2014, la Directora Ejecutiva Nacional de Infraestructura, **remite a la Dirección Nacional de Compras y Abastos el expediente completo para proseguir con los trámites pertinentes.**

La Subdirección Nacional de Compras y Abastos a través de la Nota DNdeCyA-AaIP-498-2014 de 20 de junio de 2014, le remite a la empresa **J.J.& F. INTERNATIONAL INC. (TÉCNICAS AVANZADAS)**, proyecto de la Adenda 1 del Contrato DINISA-AL-2100687-08-17.

...

La Caja de Seguro Social mediante Nota ADENL-DENISA-196-2018 de 4 de mayo de 2018, comunica a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que luego de la verificación de los archivos de la institución no hemos ubicado el expediente administrativo, por lo cual se ha declarado la pérdida o extravío del expediente administrativo contenido del Contrato **DINISA-AL-2100687-08-17**, y **se ordena la reposición de mismo con la finalidad de dar respuesta a la solicitud** formulada en el Oficio 250 fechado 6 de febrero de 2018 reiterado mediante Oficio 865 fechado 18 de abril de 2018.

(Cfr. fojas 159-161 del expediente Judicial).

Visto lo anterior, reiteramos que distinto a los señalamientos expresados por la empresa demandante en el libelo de la demanda, cuando señaló que la entidad demandada desatendió sus obligaciones derivadas del contrato, y que procedió con negligente y morosidad excesiva en el cumplimiento del contrato administrativo; sin embargo, a juicio de este Despacho, la entidad demandada, si efectuó una serie de procedimientos administrativos, mismos que se evidencian en el expediente en estudio, y que tenían como fin, cumplir con el pago de las cuentas presentadas, además, para la expedición de la Acta de Recibido Final de la Obra y su respectiva adenda.

Asimismo, y tal como se verificó en el Informe de Conducta, respecto a la pérdida o extravío del expediente administrativo, contenido del Contrato **DINISA-AL-2100687-08-17**, **la entidad demandante para cumplir con lo solicitado por la empresa demandante, y pactado en el citado Contrato, ordenó se iniciaran los trámites de pérdida y reposición de expedientes**, con la finalidad de dar respuesta a la empresa demandante, sobre la conclusión de la firma y tramitación de la adenda del contrato administrativo citado; la emisión del acta de entrega/recibo; el pago de las sumas adeudadas; la terminación de dicho contrato; la cancelación de las fianzas de garantías.

Por su parte, y tal como ya fue advertido en nuestra contestación de la demanda, la empresa **J.J & F. Internacional Inc. (Técnicas Avanzadas)**, pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma, supuestamente incurrió la Caja de Seguro Social, al no dar respuesta a la petición de reclamo y la conclusión de la firma y tramitación de la Adenda 1 del Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17; por lo que luego de transcurrido dos (2) meses contados a partir de la presentación de su Solicitud y Reclamo, para la ejecución y terminación del Contrato Administrativo y conclusión de la Adenda 1, procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. fojas 53-59 del expediente judicial).

Sin embargo, reiteramos que no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 379 de 11 de diciembre de 2018**, se admitieron como pruebas, entre otros, los siguientes documentos: el certificado de Registro Público de Panamá 1255469 de 7 de noviembre de 2017, donde consta la existencia, vigencia, representación legal entre otros datos de la sociedad Publicuatro, S.A.; el certificado de Registro Público de Panamá 1398308 de 13 de diciembre de 2017, donde consta la existencia, vigencia, representación legal, entre otros datos, de la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**; el Contrato DINISA-AL-2100687-17 de 11 de noviembre de 2010, que se denomina "Descontaminación del Techo de la Policlínica Manuel María Valdés-San Miguelito", suscrito entre la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**, y la Caja de Seguro Social; la Nota DINISA-N-566-2010 de 26 de noviembre de 2010, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social; la Adenda 1 del Contrato DINISA-AL-2100687-17 de 11 de noviembre de 2010, que se denomina "Descontaminación del Techo de la Policlínica Manuel María Valdés-San Miguelito, suscrito entre la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**, y la Caja de Seguro Social; la Nota ADENL-DENISA-N-196-2018 de 24 de mayo de 2018, emitida por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, incluyendo la documentación que trajo adjunta (Cfr. foja 178 y 179 del expediente judicial).

De igual manera, se admitieron algunos documentos privados presentados por la parte actora, tales como: La Nota 15-PPMMV-687 de 25 de julio de 2011, suscrito por el Representante Legal de la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**; La Nota 20-Feb-2012-PMMV de 16 de febrero de 2012, suscrito por el Representante Legal de la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**; La Nota S/N de 7 de julio de 2014, suscrito por el Representante Legal de la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**; el Escrito de

Solicitud de 3 de octubre de 2017, suscrito por el Licenciado Jorge Luis Lau Cruz, en representación de la Firma Forense Lau & Dudley Abogados, dirigido a la Dirección General de la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 179 del expediente judicial).

En esa misma línea, también se admitió como prueba aducida por la parte actora y por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo contentivo del Contrato DINISA-AL-2100687-08-17 de 11 de noviembre de 2011, que se denomina: "Descontaminación del Techo de la Policlínica Manuel María Valdés-San Miguelito", suscrito entre la sociedad **J.J.& F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**, y la Caja de Seguro Social (Cfr. foja 180 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por la Sociedad Publicuatro S.A., en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

'Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...' (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS,

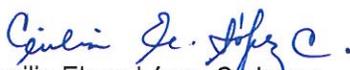
Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...'' (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por la sociedad **J.J.&F. International Inc. (Técnicas Avanzadas)**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, al no dar respuesta a la petición de reclamo y la conclusión de la firma y tramitación de la Adenda 1 del Contrato Administrativo DINISA-AL-2100687-08-17.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 916-17