



Panamá, 22 de Mayo de 2006

**MINISTERIO PUBLICO  
PROCURADURIA DE LA  
ADMINISTRACION**

Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena jurisdicción

Contestación de la demanda

Demanda interpuesta por el licenciado César Omar Pinilla Marciaga, en representación de la empresa **REPRESENTACIONES Y SERVICIOS ARO, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Nota AC(N) 1330- 2004 del 28 de febrero de 2005, dictada por la Dirección Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante su Despacho con fundamento en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de contestar la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 3 a 13 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. Cfr. foja 7 del expediente judicial.

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

**Cuarto:** No consta; por tanto, se niega.

**Quinto:** No consta ; por tanto, se niega.

**Sexto:** No consta; por tanto, se niega. (Cfr. artículo 833 del Código Judicial).

**Séptimo:** No consta; por tanto, se niega. (Cfr. artículo 833 del Código Judicial).

**Octavo:** No consta; por tanto, se niega. (Cfr. artículo 833 del Código Judicial).

**Noveno:** No consta; por tanto, se niega.

**Décimo:** No consta; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**II.- Disposiciones que se aducen violadas, conceptos de la infracción y descargos de la Procuraduría de la Administración:**

a. Se señala como violado el numeral 5 del artículo 16 de la Ley 56 de 1995 que dispone que los actos administrativos que se generen en la contratación pública o con ocasión de ella deben motivarse en forma detallada y precisa.

El abogado de la demandante aduce que se ha conculcado la norma de forma directa a través de la nota AC (N) 1330-2004 de 28 de febrero de 2005 dictada por el Director Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social, y su acto confirmatorio, por tratarse de documentos que carecen de motivación, no separan de forma ordenada y clara la parte

motiva de la resolutive y parecen de una coherencia de hechos.

Añade, que la nota impugnada es contradictoria al establecer como nueva fecha de entrega de la obra señalada en el contrato el 4 de octubre de 2004 y de seguido informar que se procedería a efectuar el trámite para imponerle a la empresa una multa por atraso correspondiente a 543 días, (desde el 11 de abril de 2003 hasta el 04 de octubre de 2004). (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

La Procuraduría de la Administración no comparte el criterio expuesto por el apoderado judicial de la demandante en cuanto a la alegada violación del numeral 5 del artículo 16 de la Ley 56 de 1995, puesto que el acto administrativo que se impugna fue dictado por la entidad demandada como resultado del atraso injustificado en la ejecución de la obra y esta situación no era desconocida para la demandante, ya que existían sendos llamados de atención en relación al incumplimiento del cronograma de trabajo. (Cfr. fojas 655, 654 y 648 del expediente administrativo).

En relación con la formalidad que debe contener el acto administrativo, ese Alto Tribunal de Justicia expresó en Sentencia de 11 de agosto de 1999 lo siguiente:

"Cabe aclarar en este punto, que los pronunciamientos de las autoridades administrativas, no sólo se expresan en resoluciones; muchas veces lo hacen por otros instrumentos, tales como Notas o Resueltos,...Ya esta Sala en fecha reciente se ha pronunciado advirtiendo que el nombre que se le asigne al acto administrativo impugnado, no es lo más importante, al contrario, es el contenido mismo, lo que tiene la

relevancia y que es en última instancia lo que se ataca por los medios procesales establecidos en la Ley".

(Ruby Sonia de Young, en representación de CORPORACIÓN PANAMEÑA DEVIVIENDA, S.A. VS MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS).

Por consiguiente, el hecho que la Caja de Seguro Social haya actuado mediante la referida nota AC (N) 1330-2004 de 28 de febrero de 2005 y no mediante una resolución en la que suele separarse claramente la parte motiva de la resolutive, no invalida en forma alguna el acto administrativo impugnado, que en su parte sustancial advierte sobre la aplicación de una penalización ante el incumplimiento por parte de la demandante en la entrega de la obra.

En el proceso que se analiza, es evidente que la empresa Representaciones y Servicios Aro, S.A., adquirió el pliego de cargos correspondiente a la Solicitud de Precios 211127-08-17 de 13 de septiembre de 2001, participó de la convocatoria de la cual resultó adjudicatario y suscribió con la Caja de Seguro Social el Contrato de Obra DAL-DINISA-211127-08-17 para efectuar "Reformas al Servicio de Urgencia y Reubicación de la Oficina y Depósito de Mantenimiento de la Policlínica Presidente Remón", por lo que era de su conocimiento que existía un término de ciento veinte (120) días para ejecutar la obra.

Conforme se estipula en la cláusula Sexta del contrato en mención (Cfr. foja 7 de expediente judicial), en el Capítulo I "Condiciones Generales" y en el Capítulo II "...Modelo de Contrato" del Pliego de Cargos (Cfr. fojas 233 y 209 del expediente administrativo), en caso de incumplimiento

en la ejecución del contrato el contratista tenía que pagar a la entidad licitante, en concepto de multa, "...el uno por ciento (1%) del monto total del contrato dividido entre treinta (30) por día de atraso...".

Por consiguiente, la empresa demandante debió iniciar la ejecución de la obra contratada el 18 de noviembre de 2002, de conformidad con la orden de proceder entregada, y finalizar el proyecto el 18 de marzo de 2003, fecha en que concluía el término estipulado en el contrato.

Sin embargo, el 12 de marzo de 2003 la empresa solicita una extensión del plazo de entrega por un período adicional de 63 días, que se le niega en base a informe rendido por la Dirección de Ingeniería y Arquitectura de la Caja de Seguro Social (cfr. fojas 655, 654 y 648 del expediente administrativo) en el que se evidencia un atraso por parte de la demandante desde el inicio de la obra que no está justificado. (Cfr. fojas 657, 658 y 659 del expediente administrativo).

El Director Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social al multar a la empresa, lo hizo debidamente facultado por la Resolución 1061-2004 D.G. de 25 de octubre de 2004 mediante la cual el Director General de la Caja de Seguro Social, le delega la facultad de imponer las sanciones y aprobar o rechazar las solicitudes de prórrogas de las órdenes de compra o contratos suscritos por la entidad. (Ver fotocopia debidamente autenticada que se aporta al proceso).

A foja 715 del expediente administrativo reposa copia del acta de entrega sustancial de la obra de fecha 11 de

abril de 2003, en la que se señala que del monto total de la obra, B/.96,800.00, se había ejecutado la suma de B/.67,551.00, quedando pendientes de realizar trabajos por una cantidad de B/.29,249.00; los cuales, de acuerdo al contenido de la documentación que reposa en el expediente administrativo, no se concluyeron sino hasta el 4 de octubre de 2004, fecha en que la obra fue recibida por la Caja de Seguro Social, con un atraso significativo de 543 días. (Cfr. fojas 714 y 175 del expediente administrativo y foja 49 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, no existe contradicción en el contenido de la nota que se impugna, toda vez que el 11 de abril de 2003 la entidad contratante tomó la decisión de aceptar para su uso u ocupación la obra sustancialmente ejecutada y el 4 de octubre de 2004 fue el día fijado por dicha entidad estatal para emitir el acta de aceptación final y dar por recibida en su totalidad la obra objeto del contrato.

El período que abarca del 11 de abril de 2003 al 4 de octubre de 2004, corresponde a los 543 días de atraso imputables al contratista, toda vez que éste no demostró ante la instancia administrativa que tal demora no era su responsabilidad. (Cfr. artículo 86 de la Ley 56 de 1995).

b. También se señala que se ha infringido el ordinal 15 del artículo 17 de la Ley 56 de 1995 que faculta a la entidad contratante para ordenar, de oficio o a petición de parte, la realización de los trámites omitidos o su corrección, si no se hubiese interpuesto recurso alguno por la vía gubernativa.

El abogado de la demandante manifiesta que la entidad contratante violó esta disposición de manera directa, al no realizar la corrección del trámite efectuado por el Director Nacional de Compras y Abastos ni contestar el recurso interpuesto ante el Director General de la Caja de Seguro Social.

Este Despacho no comparte el criterio del representante legal de la parte actora, ya que mediante Resolución 1061-2004 de 25 de febrero de 2005 el Director General de la Caja de Seguro Social facultó al Director de Compras y Abastos de la institución para imponer las multas correspondientes a quienes incumplieran con el plazo de entrega o ejecución en los procedimientos de selección de contratistas. En relación al recurso de reconsideración interpuesto por la demandante, el mismo fue contestado a través de la resolución s/n fechada 31 de mayo de 2005 que confirma el contenido del acto impugnado.

Examinada la documentación que reposa en el expediente judicial y en el expediente administrativo, se pueden observar los diversos llamados de atención efectuados por la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del Departamento de Ejecución de Proyectos de la entidad contratante en relación a los atrasos en la ejecución de la obra contratada.

A foja 648 del expediente administrativo, reposa copia del memorando fechado 7 de marzo de 2003, remitido a la empresa demandante por la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del Departamento de Ejecución de Proyectos de la Caja de Seguro Social, que evidencia que desde el inicio

de la ejecución del proyecto Representaciones y Servicios Aro, S.A., presentó demoras en el desarrollo de su programa de trabajo. Igualmente existe evidencia de las notas enviadas a dicha empresa con respecto a la colocación de una lámpara de urgencia que no se llegó a instalar; sobre trámites de órdenes de cambios de unos materiales por otros, solicitudes de prórrogas, etc., (Cfr. foja 684 a 714 del expediente administrativo) acontecimientos que no se produjeron en razón de caso fortuito o fuerza mayor, sino que pudieron ser evitados por el contratista y conllevaron el atraso injustificado en la terminación de la obra.

c. Igualmente se señala violado el numeral 5 del artículo 18 de la Ley 56 de 1995 según el cual la responsabilidad por la dirección y manejo del proceso de selección de contratista y la actividad contractual recaerán sobre el jefe o representante legal de la entidad licitante.

En relación con la alegada infracción a esta norma, el apoderado judicial de la demandante manifiesta que ha sido violada de manera directa, puesto que le correspondía al Director General de la Caja de Seguro Social ordenar que se efectuaran los trámites para imponer las multas aplicadas a su representante y no al Director Nacional de Compras y Abastos.

La Procuraduría de la Administración no comparte el criterio vertido por la demandante en esta oportunidad, ya que la actuación del Director Nacional de Compras y Abastos se encontraba amparada por la ya mencionada Resolución 1061-2004 de 25 de febrero de 2005, por medio de la cual el

Director General de la Caja de Seguro Social facultó a este último para aplicar las multas correspondientes en razón de atrasos en el cumplimiento del contrato por parte del contratista.

Examinadas las fojas del expediente judicial y del expediente administrativo, se observa que la empresa demandante presentó por primera vez, el 12 de marzo de 2003, solicitud de prórroga por un término de 63 días; petición que le fue negada por la institución a través de la nota AC(N) 371-2003 de 27 de marzo de 2003, con fundamento en el informe rendido por la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del Departamento de Ejecución de Proyectos de la entidad, en el que se indicó a la demandante que se le aplicarían las sanciones pecuniarias por entrega tardía, por considerarse que tal demora no obedecía a caso fortuito o fuerza mayor. (Cfr. fojas 655,657 a 665 del expediente administrativo).

También reposa constancia en el expediente judicial, que la empresa demandante solicitó nuevamente el 10 de abril de 2003 que se le reconsiderara su petición de prórroga. Tal petición fue negada por la institución mediante nota fechada 6 de mayo de 2003, por estimar, al igual que en la anterior oportunidad, que la empresa no había demostrado que la demora obedecía a un hecho fortuito o fuerza mayor. (Cfr. fojas 47 a 48 del expediente judicial).

Mediante nota de fecha 11 de octubre de 2004 la demandante procedió por tercera vez a solicitar que se le concediera prórroga para la entrega de la obra. En esta ocasión, su petición fue negada a través de la nota que se

impugna ante la jurisdicción contencioso administrativa. (Cfr. foja 1 del expediente judicial .

En este orden de ideas, resulta necesario destacar que el incumplimiento de la empresa demandante en lo que respecta a su obligación de entregar en tiempo oportuno la obra convenida, afecto un área crítica de la Policlínica Presidente Remón como lo es **el Servicio de Urgencia;** desmejorando la atención a un considerable número de personas que requieren de los servicios médicos.

d. También se señala violado el numeral 11 del artículo 40 de la Ley 56 de 1995 que establece que los vacíos en el procedimiento de selección de contratista se llenarán con la aplicación de las normas del procedimiento fiscal y, en su defecto, por las normas del procedimiento civil.

Manifiesta el apoderado judicial de la parte actora que la Caja de Seguro Social ha violado esta norma de manera directa, al dejar de aplicar las normas establecidas en la Ley 56 de 1995 y en el procedimiento fiscal.

A juicio de este Despacho, no se ha dado la violación de esta disposición, habida cuenta que conforme se observa en el expediente administrativo, las medidas aplicadas a la demandante como resultado del incumplimiento de sus obligaciones contractuales, en lo que respecta a las prórrogas y la multa aplicada, se encuentran contenidas en la Ley 56 de 1995.

e. Así mismo, se considera infringido el numeral 2 del artículo 67 de la Ley 56 de 1995 que señala que los actos correspondientes a la etapa precontractual estarán sujetos a

las leyes orgánicas de la entidad contratante, de existir, y al contenido de la Ley 56 de 1995, estableciendo además que tales actos se estimarán separables del contrato, sujetos a ser anulados según los procedimientos fiscal y contencioso administrativo.

El demandante manifiesta que se ha violado el citado numeral de manera directa, ya que debió aplicarse la ley orgánica de la institución que permite interponer recursos de reconsideración y obliga al Director General a manejar los asuntos de la institución, por lo que éste no podía abstenerse de conocer los asuntos de la Caja de Seguro Social y debió pronunciarse en vez de declinar y remitir a la esfera contencioso administrativa.

A juicio de este Despacho no se ha infringido el numeral 2 del artículo 67 de la Ley 56 de 1995, ya que el Director General de la Caja de Seguro Social, debidamente autorizado por la Ley de Contrataciones Públicas (numeral 5 del artículo 18) y el Decreto Ley 14 de 1994, Orgánico de esa institución, mediante la Resolución 1061 2004 de 25 de octubre de 2004 delegó en el Director Nacional de Compras y Abastos de la entidad la facultad de aplicar las sanciones relacionadas al atraso en la ejecución de un proyecto, por lo que, en consecuencia, la violación a la norma no se ha dado.

f. Se aduce la infracción del artículo 78 de la Ley 56 de 1995 que indica que los contratos celebrados en Panamá se ejecutarán conforme a las leyes panameñas, y que las controversias que se susciten con ocasión de su

interpretación, ejecución o terminación serán de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con respecto a esta supuesta ilegalidad, manifiesta el apoderado judicial de la demandante que la norma fue violada en forma directa, ya que se dejó de aplicar su texto al proferirse la nota AC(N) 1330- 2004 de 28 de febrero de 2005, suscrita por el Director Nacional de Compras y Abastos, que otorga a su representada la prórroga solicitada, pero le impone una multa.

Este Despacho disiente del criterio esgrimido en esta ocasión por la parte demandante, ya que la prórroga a la que se refiere el apoderado judicial fue concedida para establecer una fecha límite para la entrega final de la obra licitada. Por otro lado, la multa que fue impuesta a la actora obedeció fundamentalmente al atraso en la ejecución del proyecto con respecto al plazo original pactado en el contrato, que estipulaba un término para su finalización de ciento veinte (120) días.

Por consiguiente, la entidad licitante procedió a aplicar la sanción pecuniaria a través de la nota que se impugna y cuyo contenido se mantuvo con el acto confirmatorio.

g. Por otro lado, se señala la violación del artículo 84 de la Ley 56 de 1995 que indica que los retrasos no imputables al contratista darán derecho a que se le extienda el plazo del contrato, por un período no menor al retraso, los cuales se tramitarán como adiciones o adendas al contrato principal.

La demandante manifiesta que se ha violado dicha disposición legal de manera directa, ya que se dejó de aplicar un texto claro en manifiesta contravención del mismo.

La Procuraduría de la Administración disiente del criterio vertido por el representante de la parte demandante, ya que es precisamente el artículo 84 de la ley 56 de 1995 el que sirve de sustento a la actuación de la Caja de Seguro Social, puesto que faculta a la entidad contratante a conceder la prórroga en tiempo, siempre y cuando, tal retraso no sea imputable al contratista, porque de lo contrario deberá negarla tal como sucedió en el presente caso.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Dirección Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social procedió a aplicar la multa correspondiente a la demandante, por tratarse de un retraso en la ejecución de la obra imputable al contratista; por lo que no se ha violado la norma.

h. Finalmente se aduce la infracción del numeral 1 del artículo 1238-A del Código Fiscal que se refiere a los recursos en el procedimiento administrativo fiscal y que, en el caso particular del recurso de reconsideración, indica que el mismo deberá interponerse o anunciarse en la diligencia de notificación de la resolución objeto del recurso.

El apoderado judicial de la parte actora expresa que se ha violado el citado artículo, al declararse impedido el Director General de la Caja de Seguro Social para conocer el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora.

La Procuraduría de la Administración no comparte el criterio expuesto por la parte actora en relación con la alegada infracción del artículo 1238-A del Código Fiscal, ya que la entidad demandada actuó de conformidad a la Ley 56 de 1995 y demás normas jurídicas que regulan la contratación pública, en lo referente al recurso de reconsideración interpuesto por la demandante en relación a la multa impuesta en su contra, ya que el mismo fue desestimado a través de la resolución sin número fechada 31 de mayo de 2005, firmada por el Director General de la Caja de Seguro Social; mediante la cual se le notifica a la empresa que se mantiene en el contenido de la nota AC(N) 1330- 2004 del 28 de febrero de 2005, que se impugna, y que podrá acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En atención a lo expresado, la Procuraduría de la Administración es del criterio que el acto administrativo demandado no trasgredió el numeral 5 del artículo 16, el numeral 15 del artículo 17, el numeral 5 del artículo 18, el numeral 11 del artículo 40, el numeral 2 del artículo 67, el artículo 78, ni el artículo 84, todos de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, así como tampoco el numeral 1 del artículo 1238-A del Código Fiscal.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota AC(N) 1330- 2004 del 28 de febrero de 2005 dictada por la Dirección Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social, ni tampoco, su acto confirmatorio.

**Pruebas:**

Aducimos como prueba de la Administración:

1. El expediente administrativo relativo a este caso que reposa en la Caja de Seguro Social.
2. Copia autenticada de la Resolución 1061-2004 de 25 de febrero de 2004 que faculta al Director Nacional de Compras y Abastos de la Caja de Seguro Social a aplicar las sanciones correspondientes por el atraso en la ejecución de la obra.

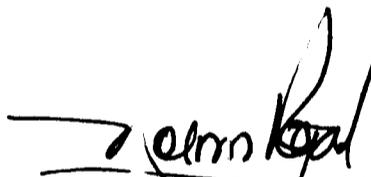
Solicitamos que a través del Tribunal se cite a declarar sobre los hechos discutidos en el presente proceso, a las siguientes personas:

Carlos Choy, Angela Cruz y Jeremías Yau, los cuales pueden ser localizados en el Departamento de Ejecución de Proyectos de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura de la Caja de Seguro Social.

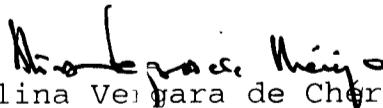
**Derecho:**

Negamos el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**



Alina Vergara de Cherigo  
**Secretaria General, Encargada**

OC/1062/iv.