

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 393

Panamá, 28 de marzo de 2023.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegatos de  
Conclusión.

Expediente: 802262022.

La firma forense Sucre, Arias & Reyes, actuando en nombre y representación de la sociedad **Seguros Suramericana, S.A.** (en adelante Suramericana, Seguros Sura o Sura), solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, emitido por el **Ministerio de Educación**, su 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 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 de plena jurisdicción 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 la razón a la empresa **Seguros Suramericana, S.A.**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, emitido por el **Ministerio de Educación**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

En ese contexto, tal como lo indicamos en la Vista Número 097 de 19 de enero de 2023, contentiva de nuestra contestación de demanda, la accionante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe los numerales 2, 4 y 9 del artículo 18, el numeral 1 del artículo 126, los artículos 99, 114, 122 y 95 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017; los artículo 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 1109 del Código Civil y el artículo 4 del

Decreto Núm. 43-leg de 30 de julio de 2018 (Cfr. foja 13-32 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, la apoderada judicial de la actora manifiesta la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, comunicó a la entidad demandada antes de la emisión de la orden de proceder, la supuesta existencia de ítems y cantidades requeridas superiores a las indicadas en el pliego de cargos, y que, a pesar de las reiteradas solicitudes por parte de la citada contratista, no fueron atendidas a través de una adenda de costos (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Adicional, señala la accionante que durante la ejecución del Contrato O-01-2018, se presentaron múltiples causas no imputables a la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, que dilataron la ejecución del contrato de obra en estudio (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

También argumentó la demandante que es de obligatorio cumplimiento que la entidad oficial demandada le reclamara primero a ésta en su condición de fiadora, dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento del incumplimiento incurrido por la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.** Asimismo, aduce la citada accionante que la vigencia de la Fianza de Cumplimiento 031850732 y sus endosos 1, 2, 3 y 4, emitidas por ella como fiadora del Contrato O-01-2018, en particular el endoso 4, para el momento en que el **Ministerio de Educación** emitió el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, que resolvió el contrato suscrito con la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, ya había vencido, desde el día 11 de julio de 2020 (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Por otra parte, adujo la actora violaciones al debido proceso ya que, a su juicio, las sustentaciones para la resolución administrativa del contrato no fueron objetivas y ajustadas a la forma como se desarrolló la ejecución del Contrato O-01-2018. Del mismo modo, indica que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas violentó el principio de uniformidad al indicar que se podía ejecutar una fianza de cumplimiento vencida y que la liquidación de los contratos tiene un

término de dos (2) meses; que el artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, hace referencia a la fecha de vencimiento de los contratos y no al vencimiento de las fianzas (Cfr. foja 20-21, 25 de del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, esta Procuraduría puede reiterar que el **Contrato O-01-2018 de 21 de mayo de 2018**, para la ejecución del proyecto denominado “Diseño y Construcción, Ampliación y Remodelación en General del Centro Educativo Victoriano Lorenzo, ubicado en el Corregimiento de Las Lomas, Distrito de David, Provincia de Chiriquí”, **fue refrendado por la Contraloría General de la República el 10 de julio de 2018**, en consecuencia, el precitado instrumento se perfeccionó después de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que reformó la Ley 22 de 2006, en razón de ello, **le es aplicable el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017**.

En ese contexto, se pudo evidenciar que el **Ministerio de Educación** mediante Nota DM/DNAL-1700-2021 de 9 de agosto de 2021, le notificó a la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, los incumplimientos incurridos por dicha contratista durante la ejecución del Contrato O-01-2018, los cuales fueron debidamente motivados en el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, de la siguiente manera:

“ ...

Que de acuerdo al análisis realizado por la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Educación, se constató que:

‘La empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., ha incumplido con la presentación de los Endosos de la Fianza de Cumplimiento y Pólizas de Todo Riesgo de Construcción, necesarios para proceder a continuar con el trámite de autorización de prórroga e informe de viabilidad para el posterior refrendo ante la Contraloría General de la República de Panamá, de la Adenda N°2 Por Extensión de Tiempo al Contrato y mantiene abandonado o suspendida la Obra sin la autorización debidamente expedida.

Como se puede observar en el Expediente Administrativo de este contrato, la empresa contratista, INVERSIONES CCO, S.A.S., no presentó endosos a la fianza de cumplimiento N°031850732 emitida por SEGUROS SURAMERICANA, S.A., ni la póliza de Todo Riesgo de Construcción N°151806284 emitida por SEGUROS SURAMERICANA, S.A., los cuales son obligatorios para continuar con la formalización de este trámite de extensión de tiempo.

De igual forma, para el trámite N°2 de la Adenda N°2 Por Extensión de Tiempo al Contrato no presentó el endoso, tampoco presentó el cronograma actualizado a la nueva fecha de finalización del contrato, Ni Póliza de Todo Riesgo de Construcción.'..." (Cfr. foja 132 del expediente judicial).

Visto lo anterior, esta Procuraduría logro constatar que, aunque la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, presentó sus descargos contra la Nota DM/SDNAL-1700-2021 de 9 de agosto de 2021, el **Ministerio de Educación**, luego del análisis correspondiente pudo determinar que no le asistía la razón a dicha contratista, frente a los argumentos presentados, **debido que los motivos planteados no eran cónsonos con la realidad contractual, a la cual se obligó la citada empresa Inversiones CCO, S.A.S., al participar del acto público y posteriormente suscribir el Contrato O-01-2018.** Esto en concordancia con lo normado en el artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, del cual se desprende que todo proponente al participar de un acto público y posteriormente suscribir el contrato respectivo, lo efectúa con conocimiento de cada una de las responsabilidades y situaciones que para el cumplimiento del objeto contractual debe asumir.

En ese contexto, se puede constatar que a la foja 3536 del Tomo IX del expediente administrativo relacionado con el contrato público objeto de estudio, pernota la Nota DINIA.GSP.139.0107-21 de 23 de abril de 2021, en donde la Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura, le solicitó al representante legal de la empresa contratista Inversiones CCO, S.A.S., los endosos de la Fianza de Cumplimiento 031850732, Póliza de Todo Riesgo de Construcción 151806284,

emitidas por Seguros Suramericana, S.A.. De igual forma, a través de la citada misiva el Ministerio de Educación, dejó constancia el porcentaje de avance físico de la obra por apenas el orden de cuarenta y nueve punto cincuenta y tres por ciento (49.53%) (Cfr. foja 172 -173 del expediente judicial).

Adicional a lo anterior, quedó evidenciado que la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, no cumplió con la ejecución del Contrato de Obra O-01-2018 toda vez que, de acuerdo a las constancias procesales a fojas 4712, 4715, 4664, 4732 del tomo XI del expediente administrativo del acto público 2017-0-07-0-04-LV-031545, se encuentran los informes técnicos y justificativos que corroboran el atraso y desfases del cronograma de trabajo incurridos por la enunciada empresa contratista (Cfr. foja 173 del expediente judicial).

Cabe destacar, que ha quedado constatado que pese a los incumplimientos incurridos por la empresa, la entidad demandada con el fin de salvaguardar el interés público le solicitó a dicha empresa la aportación de los endosos de la fianza de cumplimiento, lo cual no cumplió aun cuando conforme a lo pactado en el Contrato O-01-2018, es responsabilidad de **Inversiones CCO, S.A.S.**, actualizar la póliza. De tal manera, que es evidente que la entidad demanda efectuó los esfuerzos para procurar la culminación de la obra; sin embargo, aún cuando el Gobierno Nacional reactivó paulatinamente las actividades de la construcción en razón de las declaratorias dadas por la pandemia producida por el Covid-19, la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, no cumplió con su obligación de seguir con el avance de la obra y aunado a ello, no presentó los endosos de la fianza de cumplimiento y Pólizas de Todo Riesgo de Construcción, solicitadas por la entidad demandada, para el perfeccionamiento de la Adenda 2 y consecuentemente, la culminación de la obra (Cfr. foja 173 del expediente judicial).

Visto lo anterior, la contratista **Inversiones CCO, S.A.S.**, claramente incumplió con sus obligaciones contractuales y legales, en particular las dispuesta en el Contrato O-01-2018 y el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 2006,

ordenado por la Ley 61 de 2017, en el sentido que al momento de suscribir el contrato y al darse las reglas para las modificaciones y adiciones al contrato, dicha contratista tenía la obligación de continuar con la ejecución de la obra, en consecuencia, se desprende de todo lo antes señalado que el **Ministerio de Educación** ejerció en estricto derecho la resolución administrativa del Contrato O-01-2018 y en consecuencia, la ejecución de la Fianza de Cumplimiento 031850732, y por ende, quedan desvirtuados cada uno de los cargos de infracción aducidos por la accionante.

Por otra parte, debemos resaltar que la Ley de Contrataciones Públicas es clara al establecer que los contratos se entenderán vigentes hasta el momento de la liquidación, lo cual claramente se corrobora con lo señalado en el artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017. Del mismo modo, debemos reiterar que igualmente en cuanto a la vigencia de la fianza de cumplimiento el Decreto Num.21-LEG de 28 de marzo de 2018, en su artículo 18 señala lo que seguidamente se expone:

**“ARTÍCULO 18. La vigencia de la Fianza de Cumplimiento corresponde al período de ejecución del contrato principal y al término de la liquidación, más el término de un año, si se tratara de bienes muebles o prestación de consultorías o servicios para responder por vicios redhibitorios, tales como mano de obra, material defectuoso o de inferior calidad que el adjudicado o cualquier otro vicio o defecto en el objeto del contrato, salvo los bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial, cuyo término de cobertura será de seis meses y por el término de tres años, para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de la obra o bien inmueble.**

En razón de lo anterior, **se desprende con meridiana claridad que la liquidación de los contratos no es un elemento opcional de las entidades contratantes, debido que conforme al artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, el citado procedimiento se debe efectuar indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, a fin de que no queden saldos pendientes entre las partes; en consecuencia, el término de vigencia del**

Contrato O-01-2018, suscrito entre el **Ministerio de Educación** y la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, así como también, la **Fianza de Cumplimiento 031850732**, emitida por la sociedad **Seguros Suramericana, S.A.**, se extendían hasta la liquidación del enunciado pacto contractual, por ende, al no haberse materializado tal procedimiento de liquidación, dado a las causales de incumplimiento de contrato incurridas por la empresa **Inversiones CCO, S.A.S.**, la entidad demandada estaba en pleno derecho de ejercer la resolución administrativa del contrato y la ejecución de la fianza de cumplimiento.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera mediante el Auto de Pruebas 50 de veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023), **admitieron** a favor de la actora las pruebas documentales aportadas por ella y que se encuentran visibles en las fojas 63, 38-62, 75-78, 79-84, 85-118. De igual forma, el Magistrado Sustanciador admitió las pruebas de informe aducidas por la demandante, tendientes a solicitar oficiar la Ministerio de Educación y la Contraloría General de la República, para el envío de documentos relacionados con la ejecución del contrato público en análisis (Cfr. fojas 197-199 del expediente judicial).

Así mismo, se observa que el Tribunal no admitió de conformidad con lo dispuesto en los artículos 833 del Código Judicial los documentos aportados por la demandante visibles a fojas 64-65, 66-67, 68-69, 70-71, 72-73 y 74 (Cfr. foja 200 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, igualmente se observa que el Magistrado Sustanciador admitió la prueba de informe aducida por esta Procuraduría y tendiente a solicitar al Ministerio de Educación, la copia autenticada del expediente administrativo contentivo del Acto Público de Licitación por Mejor Valor 2017-0-07-0-04-LV-031545, para el “Diseño y Construcción, Ampliación y Remodelación General del Centro Educativo Victoriano Lorenzo, ubicado en el Corregimiento de

Las Lomas, Distrito de David, Provincia de Chiriquí” (Cfr. fojas 199-200 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 097 de 19 de enero de 2023, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En ese escenario, esta Procuraduría observa que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, **no logran** demostrar que el **Ministerio de Educación**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la empresa **Seguros Suramericana, S.A.**, 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

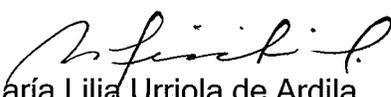
QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (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 **empresa Seguros Suramericana, S.A.**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021**, emitido por el **Ministerio de Educación**, 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  
Secretaría General