

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 995

Panamá, 8 de septiembre de 2017.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

El Bufete De Santis, actuando en representación de **Millenium Security Service, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al no dar respuesta a la nota enviada a dicho ministerio el 13 de enero de 2015.

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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestra Vista de contestación de la demanda número 1489 de 30 de diciembre de 2016, no le asiste razón a **Millenium Security Service, S.A.**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al no dar respuesta a la nota enviada a dicho ministerio el 13 de enero de 2015 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa, toda vez que no le asiste el Derecho a la demandante, tal como reiteramos a continuación:

Como hemos indicado, la sociedad recurrente estima que el acto acusado infringe los artículos 22, 62 (numeral 6), 70, y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, y el

artículo 155 de la Ley 38 de 2000, **cuyos cargos de infracción serán analizados en conjunto por la estrecha relación entre los mismos** (Cfr. fojas 10 a 19 del expediente judicial).

Al respecto, la actora estima que la entidad demandada ha vulnerado el principio de buena fe y de confianza legítima al manifestarle el interés de renovar el Contrato de Servicio de Seguridad Privada para las diferentes instalaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, en similares términos a los contenidos en el contrato original, para el período comprendido entre el 1 de marzo al 31 de diciembre de 2014; sin embargo, con posterioridad no se materializó dicha contratación (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial).

Continúa indicando la recurrente que el Ministerio de Economía y Finanzas debió llevar a cabo el procedimiento excepcional de contratación a fin de prorrogar el contrato firmado en el año 2013, para luego obtener el respectivo refrendo; sin embargo, alega que no hay constancias que se haya realizado dicho procedimiento (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

De igual manera, estima que era un deber de la entidad formalizar el nuevo contrato, sin embargo, la misma no lo hizo. En tal sentido, indica que en la situación en estudio se desconoció la figura de la tácita reconducción la cual permite prorrogar un contrato mes a mes, si el arrendatario sigue ocupándolo bajo las mismas condiciones del contrato vencido, mientras no haya requerimiento formal de dar por terminado el contrato (Cfr. foja 17 a 19 del expediente judicial).

Así mismo, afirma que la entidad demandada no le ha manifestado de manera formal las razones por las cuales ha omitido llevar a cabo los trámites para obtener el refrendo de la Contraloría General de la República y honrar el pago de los servicios de seguridad prestados productos de la supuesta renovación del contrato (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Una vez visto los principales argumentos en los cuales la recurrente sustenta su demanda, debemos rechazar los mismos sobre la base de las siguientes consideraciones de hecho y de Derecho.

En efecto, esta Procuraduría no comparte los señalamientos de la actora puesto que la entidad demandada mediante la Nota OLI 129 de 9 de noviembre de 2016, recibida el 11 de noviembre de 2016, **dio respuesta a la solicitud formulada por Millenium Security Service, S.A para que se le pagaran los montos correspondientes a los supuestos servicios prestados durante el período en que tenía la expectativa de la renovación del contrato.**

En este punto, cabe resaltar que **la mera expectativa de derecho es una pretensión** de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado, **distinto a un derecho adquirido que puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona**, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; así en un caso similar, la Sala Tercera mediante Sentencia de 28 de septiembre de 2010, expuso lo siguiente:

“IV. DECISIÓN DE LA SALA:

Una vez expuestos los argumentos plasmados por las partes dentro del presente proceso contencioso administrativo, procede la Sala a dictar los elementos de juicio que servirán de fundamento para desatar la litis planteada.

...

Además, al no haberse celebrado o perfeccionado el contrato de la parcela 13 de Amador, con la demandante Hilton Panamá Canal, Inc., la celebración y derechos que traerían el mismo no paso de ser una mera expectativa de derecho, el cual no llegó a consolidarse.

Para aclarar, las simples expectativas son las esperanzas de adquisición de un derecho fundado en la ley vigente y aun no convertidas en derecho por falta de alguno de los requisitos exigidos por la ley.

En conclusión la autorización otorgada a través de la Resolución 074-05 de 8 de noviembre de 2005, no creó a favor de la empresa demandante ningún derecho, sino una mera expectativa, toda vez que lo acordado por la Junta Directiva de la ARI requería para su perfeccionamiento de otros trámites y autorizaciones

previstos en las normas de contratación pública que se encontraban vigentes.

Visto lo anterior, nos corresponde advertir que la Dirección Superior de Asesoría Legal - Oficina de Litigación mediante el **Memorando DS/OL 008-2014 de 9 de octubre de 2014; determinó la improcedencia de la solicitud de pago hecha por la recurrente en atención al hecho que el contrato nunca fue formalizado.**

Al respecto, la actora aduce una supuesta tácita reconducción del contrato original celebrado por ella y el Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, dicho señalamiento carece de sustento; ya que la propia recurrente admite que durante el período posterior a la finalización del contrato original y durante la **expectativa de la celebración de un nuevo contrato**, el Ministerio de Economía y Finanzas **le solicitó la suspensión de los servicios prestados** y, en tal sentido, la misma **reconoce que atendió dicha solicitud entregando los respectivos puestos** (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De lo anterior, **se desprende la improcedencia de lo manifestado por la demandante en el sentido que la entidad no actuó de buena fe al supuestamente consentir que siguiera prestando un servicio y luego no formalizar el contrato respectivo, manifestando, por consiguiente, la tácita reconducción de aquel, figura jurídica aplicable exclusivamente en materia de arrendamiento de conformidad con el Código Civil de Derecho Privado, distinto a la materia de contrataciones públicas que ocupa nuestra atención.**

Por consiguiente, lo señalado por la atora en el sentido que en la situación en estudio se había producido la figura de la tácita reconducción establecida en el artículo 1317 del Código Civil, **puesto que, tal como hemos mencionado, dicha figura es propia de los contratos de arrendamiento** y no del contrato de prestación de servicios de seguridad como el que originalmente había suscrito **Millenium Security Service, S.A.**, y el Ministerio de Economía y Finanzas, tal como lo manifestó la entidad demandada en el **Memorando DS/OL 008-2014 de 9 de octubre de 2014**, en la cual se hace referencia al artículo 3 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 3.** Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de la presente Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al afecto y a las estipulaciones contenidas en los contratos y en los pliegos de cargo.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y normas del **procedimiento civil** y comercial.” (La negrita es nuestra).

En efecto, resulta oportuno hacer referencia a los artículos 1316, 1317, 1318 y 1333 del Código Civil, propios del Contrato de Arrendamiento en el Derecho Privado y no del Contrato de Prestación de Servicios, los cuales son del tenor siguiente:

“**Artículo 1316.** Si el **arrendamiento** se ha hecho por tiempo determinado, concluye el día prefijado sin necesidad de requerimiento.”

“**Artículo 1317.** Si al terminar el contrato, permanece el **arrendatario** disfrutando quince días de la cosa arrendada con aquiescencia del arrendador, se entiende que hay tácita reconducción por el tiempo que establecen los artículos 1329 y 1333, a menos que haya procedido requerimiento.”

“**Artículo 1318.** En el caso de la tácita reconducción, cesan respecto de ella, las obligaciones otorgadas por un tercero para la seguridad del contrato principal.”

“**Artículo 1333.** Si no se hubiese fijado plazo al **arrendamiento**, se entiende hecho por años, cuando se ha fijado un alquiler anual, por meses cuando es mensual, por días cuando es diario.”

De la lectura de los artículos anteriormente citados se desprende que la **figura de la tácita reconducción en nuestro ordenamiento civil es propia de los contratos de arrendamiento** y, por lo tanto, contrario a lo aducido por la recurrente, **no resulta aplicable en el negocio jurídico en estudio**, tal como se manifestó en el Memorando DS/OL 008-2014 de 9 de octubre de 2014, en el cual se indicó: “...la observación de las normas citadas permite colegir que la tácita reconducción es un fenómeno característico

de los contratos de arrendamiento y que, para configurarse, debe haber finalizado la vigencia del mismo, por lo que mal puede entenderse como un prórroga del contrato...”

Lo anterior también fue reconocido por la Procuraduría de la Administración en Consulta de 8 de septiembre de 1999, en la cual manifestó lo siguiente:

“En este sentido, es necesario analizar el término **tácita reconducción**, dado que su conocimiento es medular en la absolución del cuestionamiento planteado.

Así, Dulio Arroyo Camacho, sobre la tácita reconducción, expresa lo siguiente:

‘A propósito de la terminación por expiración del término, la ley contempla un caso excepcional, conocido con el nombre de tácita reconducción, en el cual, vencido éste, si bien el contrato original concluye, la ley entiende, si se cumplen los requisitos que a continuación veremos, celebrado tácitamente un nuevo contrato entre las mismas partes. **De allí que pueda decirse que la tácita reconducción no es más que un nuevo contrato de arrendamiento consentido tácita o presuntamente por las partes.** Así se ha fallado (Jurisprudencia Civil, N° 34). En el mismo sentido el Tribunal Supremo de España en sent. de 11 de abril de 1942 (V. PUIG PEÑA, ob. cit., p.215 y 216).

En efecto, reconducción es acción y efecto de reconducir, volver a arrendar.

Algunos códigos han proscrito esta institución; el nuestro, al igual que el español y muchos otros, la admite, pero siempre que se cumplan ciertos requisitos. Dicen a este respecto los arts. 1317 y 1318 del C.C.P.:

‘Artículo 1317: Si al terminar el contrato, permanece el arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada con aquiescencia del arrendador, se entiende que hay tácita reconducción por el tiempo que establecen los artículos 1329 y 1333, a menos que haya precedido requerimiento.’

‘Artículo 1318: en el caso de tácita reconducción, cesan respecto de ella, las obligaciones otorgadas por un tercero para la seguridad de un contrato principal.’

De estas disposiciones resulta que para que se dé el fenómeno de la tácita reconducción se requiere:

a) **Que se trate de un arrendamiento de inmuebles rústicos o urbanos sujetos a las normas del C. Civil**, v. gr. tratándose de locales de uso comercial, industrial, profesional o docente, de conformidad con art. 42 de la Ley 93 de 1973.

b) Que el contrato esté sujeto a término.

c) Que haya expirado el término. Por tanto, no procede la tácita reconstrucción si antes de vencerse dicho término las partes prorrogan el contrato.

d) Que al terminar el contrato permanezca el **arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada**. Como se advierte la propia Ley reconoce que el contrato original ha terminado.

e) **Que lo haga con la aquiescencia del arrendador**. El Tribunal Supremo de España, en Sent. de 1º de diciembre de 1922, estimó que la mera tolerancia del arrendador, concediéndole al inquilino unos días más sobre el vencimiento, para efectuar la mudanza, no significa ampliación del contrato ni enerva la acción de lanzamiento.

f) **Que no haya precedido requerimiento, o desahucio o sea, una manifestación de voluntad hecha por el arrendador al arrendatario, dando por terminado el arrendamiento, la cual debe hacer judicialmente** (arts. 1385 y ss. del Código Judicial) (La negrita es nuestra).

En este orden de ideas, también debemos acotar que no compartimos el argumento que refiere **la supuesta falta de buena fe de la entidad demandada, puesto que tal como se desprende de la doctrina, este principio guarda estrecha relación con el cumplimiento de los requerimientos exigidos por la ley**, así, el tratadista español Jesús González Pérez, expresa lo siguiente:

"La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración **no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos** que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales u sociales, y a las propias necesidades públicas..." (EL PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL

DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Pág. 116) (El resaltado es nuestro).

De la reflexión jurídica anotada, estimamos que si bien en cierto **el Estado debe atender el principio de buena fe, este no puede comprometer el "Principio de Legalidad"**, el cual es más que un principio fundamental del Derecho Público y del Estado Social de Derecho, conformado por normas a las que deben someterse y sustentarse jurídicamente el ejercicio de potestades de la Administración Pública en general a través de sus dependencias y, claro, que ello, con la finalidad de determinar que la misma es competente y capaz de interpretar y aplicar correctamente el conjunto de materias y disposiciones legales que caen bajo su jurisdicción y competencia.

Es decir, lo que se busca con la consideración del principio de legalidad es, por una parte, que esencialmente las entidades estatales o de Derecho Público, cumplan sus roles en estricto apego a las disposiciones legales vigentes al tiempo en que se encuentren en la necesidad de proferir un acto, ya sea, administrativo o judicial.

Por otro lado y en el marco de lo antes expuesto, no debemos soslayar tres puntos elementales que se desprenden de la litis que ocupa nuestra atención, los cuales son:

1) **El contrato originalmente firmado entre las partes para la prestación del servicio de seguridad privada en las instalaciones del Ministerio de Economía y Finanzas ya había culminado;**

2) Según lo reconoce la propia recurrente **la entidad demandada le pidió el cese de las operaciones luego del vencimiento de contrato original;** y

3) **El nuevo contrato al que hace referencia la actora nunca se formalizó ni se refrendó.**

Ante el escenario anterior, debemos indicar que a pesar de la intención inicial que pudo tener la entidad demandada en renovar el contrato suscrito con **Millenium Security Service, S.A.**, no se puede perder de vista que para su materialización se requería el refrendo de la Contraloría General de la República, lo que como hemos advertido no había

ocurrido; **razón por la cual, resultaba imposible el pago de suma alguna en virtud de un contrato que nunca entró a la vida jurídica,**

Vale destacar que los contratos públicos constituyen actos administrativos complejos que deben contar con las autorizaciones necesarias para surgir a la vida jurídica, pues no sólo requieren el consentimiento y la firma de las partes, como ocurre en los contratos civiles, sino que por mandato expreso de la ley, necesitan del refrendo de la Contraloría General de la República para considerarse perfeccionados y puedan generar derechos y obligaciones para las partes.

La Sala Tercera ha referido en numerosas ocasiones a los efectos jurídicos del refrendo de una contratación pública, recalcando que la falta de refrendo impide el perfeccionamiento del contrato y hace que éste no sea vinculante entre las partes, toda vez que no existe jurídicamente. En este sentido, ese Tribunal en Sentencia de 29 de noviembre de 2013, indicó lo siguiente:

" Este mecanismo procesal propio de la Contraloría General de la República, tiene su génesis en el artículo 77 de la Ley N° 32 de 1984, "Orgánica de la Contraloría General de la República", en el cual se establece lo siguiente:

‘Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.’

...

‘Artículo 65. Facultad de contratación. La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. **Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República,** y surtirán

sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas...'

'Artículo 74. Toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional o contra cualquier otro tesoro público deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito podrá ser pagada...'

La Corte advierte, que de las normas previamente transcritas, sin el referido refrendo, no es posible determinar la viabilidad del pago de los Cheques Núm. 53094 y Núm. 53095, ambos de 19 de agosto de 2011, por la suma de veinticinco mil cuatrocientos sesenta y un balboas con 00/100 (B/.25,461.00) y ochocientos sesenta y un balboas con 00/100 (B/.861.00), respectivamente.

...

En fallo de 12 de febrero de 2008, **la Sala Tercera abordó el tema sobre la importancia del refrendo por parte de la Contraloría General de la República, por motivo del perfeccionamiento de un contrato.** Pasemos revista a un extracto del mismo:

'...

En estrecha relación a las consideraciones expuestas, surge el hecho que al encontrarnos con unos contratos que no han sido refrendados por la Contraloría General de la República, se contradice lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2; 45 y 48 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, relativos a la exigencia de refrendo en atención al cumplimiento de las normas jurídicas respectivas y la facultad de refrendo atribuida al Contralor, así como lo estipulado en el artículo 73 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995:

'Artículo 73. Facultad de contratación.

La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad pública correspondiente por parte del Estado, de acuerdo con el modelo de contrato incluido en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos serán refrendados por el Contralor General de la República.'

...'

La Sala no puede dejar de lado, la importancia del refrendo de la Contraloría General de la República y el perfeccionamiento de los contratos, lo cual incide en la exigibilidad del acto.

A estos efectos, debido a que no se puede considerar vigente un contrato que no se ha perfeccionado.

...

Sin el respectivo refrendo al que aluden las normas en comento, y vistos los documentos que constan en el expediente, sugieren a esta Sala, que no se ha perfeccionado debidamente el procedimiento para que proceda el pago respectivo, y solicitado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales a la Contraloría General de la República..."

En ese mismo contexto, cabe resaltar lo establecido en el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República el cual establece lo siguiente:

“Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto.” (Lo destacado es nuestro).

Frente a lo anotado, resulta totalmente improcedente que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República aprueben un pago que no se sustenta en un contrato vigente válido, de ahí que deba descartarse la pretensión que para tal fin a formulado la sociedad recurrente.

Finalmente, en cuanto a la solicitud que formula entre sus pretensiones la apoderado judicial de la demandante, para que el Tribunal le reconozca el pago de una indemnización por la suma de doscientos mil balboas (B/.200,000.00), correspondiente a los intereses y gastos en que incurrió **Millenium Security Service, S.A.**, para el cobro que supuestamente le corresponde de acuerdo a los servicios solicitados por el Ministerio de Economía y Finanzas, más el lucro cesante y daño emergente, **este Despacho estima que resulta a todas luces improcedente, puesto que la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, los que, debido a su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los

derechos subjetivos que se estiman lesionados, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

Lo anterior es confirmado por la Sala Tercera en su **Sentencia de 5 agosto de 2016**, en la cual expresó lo siguiente:

“ ...

Finalmente, **debemos descartar la solicitud de reconocimiento de indemnización por daños y perjuicios, ya que la misma no va a ser considerada por este Tribunal Colegiado, primeramente porque la determinación de los posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización y no de plena jurisdicción, debido a que estos últimos, por su naturaleza, solo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados** y segundo, porque del análisis de los planteamientos realizados por la actora en cuanto a los cargos de ilegalidad de los artículos 32 del Código Civil; 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y 18 numeral 9 del Decreto Ley 7 de 1998; hemos podido concluir que los mismos carecen de fundamento jurídico, por lo que esta Sala procederá a decretar la legalidad de la Resolución GGM-DFM-003-2015 de 9 de febrero de 2015.

...” (La negrita es de esta Procuraduría).

Actividad probatoria

En el Auto de Pruebas 158 de 28 de abril de 2017, quedó acreditado que la demandante **se limitó a ratificarse de las pruebas documentales aportadas y aducidas en la demanda**, las que se refieren, entre otros, al Contrato No. 009-2013 de 8 de mayo de 2013; la Addenda No. 1 al Contrato de Servicios de Seguridad No.009-2013, suscrita el 21 de mayo de 2014; el Contrato No. 023-2014; y la copia autenticada del expediente administrativo.

De igual forma, durante la fase probatoria se practicó una prueba pericial contable y otra testimonial en la que se tomó declaración a Francisco Herrera y a Antonio Biso, ambos colaboradores del departamento de operaciones de la empresa **Millenium Security Service, S.A.**; quienes a la luz de los numerales 3 y 10 del artículo 909 del Código Judicial, se constituyen en testigos sospechosos, **puesto que así lo refiere la norma**, veamos:

“Artículo 909: Son sospechosos para declarar:

...

3. El trabajador, empleado o dependiente de la parte que pidió la prueba, salvo que se trate de una entidad de derecho público.

...

10. El que tengan interés directo o indirecto en el resultado del proceso.”

Es oportuno resaltar, que los medios de convicción promovidos por la demandante buscaban establecer el monto que según la empresa **Millenium Security Service, S.A.**, se le adeuda, pero ninguno logró corroborar el cumplimiento de la formalidad legal inherente a los contratos suscritos por el Estado, en el caso concreto con la accionante; por consiguiente, reiteramos que a falta de tales requisitos **es improcedente que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República apruebe un pago que no se sustenta en un contrato vigente válido.**

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: “*La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio*” (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015).

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió de manera adecuada **la carga procesal, tal como establece 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 la Sala Tercera en el Auto 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 la Sala Tercera).

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 deben 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

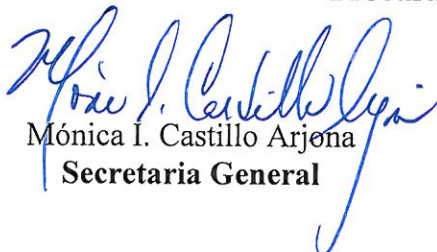
De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, la demandante no promovió ninguna prueba que desmeritara las actuaciones administrativas vertidas por el **Ministerio de Economía y Finanzas**.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en que supuestamente incurrió el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al no dar respuesta a la nota enviada a dicho ministerio el 13 de enero de 2015.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 319-15