

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1265

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de agosto de 2025

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 726042025.

La firma forense Mónica Castillo Arjona–
Despacho Jurídico, actuando en nombre y
representación de la sociedad **Aliado Seguros,
S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la
Resolución N° 135-2024-CONADES de 08 de
agosto de 2024, emitida por el Consejo Nacional
para el Desarrollo Sostenible (CONADES), así
como su acto confirmatorio, y para que se hagan
otras declaraciones.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la
Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: “**La Procuraduría de la Administración ejercerá
las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las
entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-
administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados
ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**”, con el propósito de contestar la demanda
contencioso administrativa descrita en el margen superior.

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

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la actora señala como normas vulneradas las siguientes:

A. Los artículos 20, 72, 97, 101 y 102 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que se refieren al principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos; los medios para el cumplimiento del objeto contractual; el plazo para la liquidación de los contratos; la fianza de cumplimiento, y, la fianza de pago anticipado (Cfr. fojas 28-41, 51-57 y 61-65 del expediente judicial);

B. Los artículos 32 y 34 del Decreto N° 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, de la Contraloría General de la República, que guardan relación con el deber de la entidad oficial de comunicar por escrito a la fiadora y al contratista que tuvo conocimiento de alguna de las causales que pueden dar lugar a la resolución administrativa del contrato; y, los modelos de fianzas (Cfr. 41-51 del expediente judicial);

C. El artículo 1514 del Código Civil, que dice que la fianza no puede existir sin una obligación válida (Cfr. fojas 57-60 del expediente judicial);

D. Los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, los que en ese orden establecen los principios que conforman el procedimiento administrativo general; y, que ningún acto

podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 65-68 del expediente judicial);

E. El artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, aprobada en nuestro país mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, que regula las garantías judiciales, entre éstas, el derecho a ser oído (Cfr. fojas 68-71 del expediente judicial);

F. El artículo 1650 del Código de Comercio, que guarda relación con el término de prescripción de las acciones en materia comercial (Cfr. fojas 71-76 del expediente judicial); y

G. Los literales c y d, del punto 3.7.13 del Decreto N° 214-DGA de 08 de octubre de 1999, por medio del cual se emiten las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, en lo atinente al cumplimiento del plazo contractual (Cfr. fojas 76-79 del expediente judicial).

III. Las pretensiones y los conceptos de las violaciones de las normas invocadas en la acción en estudio.

El 08 de mayo de 2025, la firma forense Mónica Castillo Arjona-Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **Aliado Seguros, S.A.**, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y su confirmatorio; que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución, lo que a seguidas se copia:

“PRIMERO: QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 135-2024-CONADES DE 8 de AGOSTO DE 2024, proferida por el CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES) – UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS (UCEP), adscrito al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, mediante la cual se ordena la ejecución de la Fianza de Cumplimiento No. 05-03-12230-0, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, por un valor de Trescientos Sesenta y Seis Mil Seiscientos Sesenta Balboas con 00/100 (B/.366,660.00) y de la Fianza de Pago Anticipado No. 05-03-12231-0 y Endoso No. 1, por un valor de Ciento Cuarenta y Seis Mil Seiscientos Sesenta y Cuatro Balboas con 00/100 (B/.146,664.00), ambas emitidas por ALIADO SEGUROS, S.A., en relación con el Contrato de Obra Civil No. COC-71-15, publicada, el día 16 de agosto de 2024, en el Sistema Electrónico ‘PanamaCompra’, bajo el Acto de Público (sic) No. 2015-0-03-0-04-AV-018168, y notificada el 4 de febrero de 2025, a través de la Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-055-2025 de 30 de enero de 2025.

SEGUNDO: Como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad peticionada, solicitamos el restablecimiento del derecho subjetivo infringido por la actuación administrativa de ALIADO SEGUROS, S.A., mediante las siguientes

declaraciones, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 43-A de la Ley 135 de 30 de abril de 1943:

a) Se declare, qué (sic) ALIADO SEGUROS S.A. se encuentra exonerado de su obligación como Garante, tanto de la Fianza de Pago Anticipado No. 05-03-12231-0 y Endoso No. 1, y de la Fianza de Cumplimiento No. 05-03-12230-0, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, por haberse configurado la exoneración de responsabilidad del garante contemplada en el artículo 32, en concordancia con el artículo 34, ambos del Decreto 317-LEG de 12 de diciembre de 2006.

b) Se declare, que el CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES), adscrito al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, ejecuto (sic) de manera arbitraria las garantías y con pretermisión del procedimiento legal establecido, en perjuicio de ALIADO SEGUROS, S.A.

c) Que se deje sin efecto la orden de pago exigida mediante (sic) Resolución N° 135-2024-CONADES de 8 de agosto de 2024 (Acto administrativo demandado).

d) Se declare, que tanto para la Fianza de Pago Anticipado No. 05-03-12231-0 y Endoso No. 1, como también la Fianza de Cumplimiento No. 05-03-12230-0, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, se encuentra configurada la prescripción de la acción para ejecutarlas, en la medida en que han pasado más de cinco años (sic) (5) años y cinco (5) meses, luego de haber quedado ejecutoriada la resolución administrativa del Contrato COC-71-15, hasta la fecha en que fue notificada la Resolución No. 135-2024-CONADES de 8 de agosto de 2024 (acto demandado), es decir el 4 de febrero de 2025; por la cual, no procede la ejecución de las mismas.

e) Que se declare que ALIADO SEGUROS, S.A., no está obligado en hacer frente al pago de la Fianza de Pago Anticipado No. 05-03-12231-0 y Endoso No. 1, y la Fianza de Cumplimiento No. 05-03-12230-0, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, emitidas en relación con el Contrato de Obra Civil No. COC-71-15, suscrito entre el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la empresa GRUPO C.E.M., S.A.

f) Se declare, que la fianza de Pago Anticipado No. 05-03-12230-0 y Endoso No. 1 y la Fianza de Cumplimiento No. No. (sic) 05-03-12230-0, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, no fueron reclamadas oportunamente." (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, la firma forense que representa a la actora indicó que la entidad contratante, a través del acto administrativo demandado, vulneró lo dispuesto en las normas invocadas, ya que ordenó la ejecución de la Fianza de Pago Anticipado N° 05-03-12231-0 y su Endoso

N° 1, expedida por **Aliado Seguros, S.A.**, estando vencido el periodo de ejecución contractual, desde el 04 de mayo de 2017, e incluso, el término para la liquidación del contrato, sin atribuirle al contratista una conducta por incumplimiento; ello, tomando como base que el Contrato de Obra Civil N° COC-71-15 establecía un término de ejecución de doscientos cuarenta (240) días calendario, más sesenta (60) días adicionales para la liquidación del contrato principal (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

A juicio de la accionante, la institución también infringió las normas señaladas en el libelo, puesto que estima que el acto objeto de reparo ordenó a la activadora la ejecución, y, por consiguiente, el pago de la Fianza de Cumplimiento N° 05-03-12230-0, su Endoso N° 1 y su Endoso N° 2, en cuya garantía, a su juicio, ya se había configurado la exoneración de responsabilidad del garante, contemplada en los artículos 32 y 34 del Decreto N° 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, al darse tal comunicación a la aseguradora hace tres (3) años y seis (6) meses posteriores a la fecha en que la entidad tuvo conocimiento del incumplimiento por parte del contratista, e incluso, adicionalmente, habiéndose configurado también la prescripción de la acción de ejecución de dichas garantías. Añade que, su reclamo se produjo de manera extemporánea, al ejercerse un (1) año y once (11) meses posteriores al vencimiento del término de ejecución del contrato (Cfr. fojas 35-36 y 44-51 del expediente judicial).

IV. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución N° 135-2024-CONADES de 08 de agosto de 2024**, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), en la que se determinó ordenar la ejecución de la Fianza de Cumplimiento N° 05-03-12230-0 Endoso N° 1 y N° 2, así como de la Fianza de Pago Anticipado N° 05-03-12231-0 y su Endoso N° 1, ambas emitidas por la sociedad **Aliado Seguros, S.A.** (Cfr. fojas 112-115, 124-125 y 126 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue motivo de un recurso de reconsideración, al cual se le dio respuesta a través de la **Resolución N° 005-2025-CONADES de 10 de marzo de 2025**, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), confirmatoria de la anterior

y que agotó la vía gubernativa. Esta resolución fue publicada en “PanamaCompra” el viernes 21 de marzo de 2025, y, quedó notificada un (1) día hábil después; es decir, el lunes 24 de marzo de 2025, al tenor de lo indicado en el artículo 129 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, vigente al momento de la convocatoria del acto público (Cfr. fojas 116-119, 124-125 y 126 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observa que no le asiste la razón a la sociedad demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas mencionadas, según pasamos a explicar.

De conformidad con la documentación aportada al caso, el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), y su Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), suscribió con la empresa Grupo C.E.M, S.A., el Contrato de Obra Civil N° COC-71-15, para la **“CONSTRUCCIÓN de 216 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE EL PORVENIR, DISTRITO DE REMEDIOS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ”**, producto de la Licitación Abreviada por Mejor Valor N° 2015-0-03-0-04-AV-018168, con un plazo de doscientos cuarenta (240) días calendario, contados a partir de la fecha que indica la orden de proceder, refrendado por la Contraloría General de la República el día 26 de agosto de 2016 (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Consecutivamente, la contratista presentó la mencionada Fianza de Cumplimiento con sus Endosos, así como la Fianza de Pago Anticipado, con su Endoso, ambas expedidas por la sociedad **Aliado Seguros, S.A.**, con el propósito de garantizar las obligaciones contraídas dentro del Contrato, como parte de la responsabilidad que la contratista, la empresa Grupo C.E.M, S.A., asumió al suscribir el acuerdo (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Mediante el Informe Técnico de 04 de abril de 2019, se evidenció que la contratista incumplió con lo dispuesto en las cláusulas contractuales previamente pactadas (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

A través de la Nota N° MP/CONADES/UCEP-S.E.-150-19 de 09 de mayo de 2019, con copia a la sociedad accionante, se le comunicó al Representante Legal de la contratista, que la institución contratante decidió iniciar el trámite de Resolución Administrativa de Contrato, fundamentado en el Informe Técnico comentado en el párrafo anterior (Cfr. fojas 112-113 del expediente judicial).

El artículo 115 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que establecía que la entidad contratante notificaría a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondría del término de treinta (30) días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien fuera a continuarlo, por cuenta de la fiadora, y, a cuenta y riesgo de ésta, tuviera la capacidad técnica y financiera, a juicio de la institución (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

A continuación, se tiene que se dictó la Resolución N° 33 de 26 de junio de 2019, publicada el 26 de junio de 2016, en el portal electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en la que se resolvió administrativamente el contrato (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

En este punto, se aplicó lo dispuesto en el artículo 106 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que disponía, sobre la Ejecución y Extensión de las Fianzas, lo que a seguidas se copia:

"Artículo 106. Ejecución y extinción de las fianzas. Si el proponente seleccionado no constituye la fianza de cumplimiento dentro del término correspondiente, perderá la fianza de propuesta, que quedará a favor del Tesoro Nacional.

En caso de incumplimiento del contrato por el contratista, este perderá, en todos los casos, la fianza de cumplimiento de contrato otorgada, la que ingresará al Tesoro Nacional. Si la fianza fuera otorgada por una institución bancaria o de seguros, la fiadora tendrá, dentro de los treinta días calendario siguientes a la notificación de incumplimiento, la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos los derechos y las obligaciones del contrato, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta y riesgo de la fiadora, tenga capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad pública contratante.

Ejecutada la obra contratada, la fianza de cumplimiento continuará en vigencia por el término de un año, si se tratara de bienes muebles, consultorías y 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, cuyos términos de cobertura serán 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. Vencidos estos términos y no habiendo responsabilidad, se cancelará la fianza.

En los términos de servicios, el contratista responderá por los daños y perjuicios que sufra el Estado como consecuencia de las deficiencias en que incurra el contratista en la prestación de sus servicios.

La acción del Estado, para reclamar estos daños y perjuicios prescribirá en el término de un año, contado a partir de la terminación de la prestación del servicio, por cualquier causa.”

En efecto, la institución contratante acató lo señalado en el artículo 106 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que aludía a que si la fianza fuera otorgada por una institución bancaria o de seguros, la fiadora tendría, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la notificación de incumplimiento, la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos los derechos y las obligaciones del Contrato, siempre que quien fuera a continuarlo, por su cuenta y riesgo de la fiadora, tuviera la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad pública contratante (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

En este apartado, también se aplicó lo regulado en el artículo 108 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que establecía lo siguiente:

“Artículo 108. Ejecución coactiva del garante. En el evento de que el garante no pague el importe de la fianza o sustituya al fiado o contratista, el ente público contratante ejecutará la fianza, conforme al procedimiento que se establezca para hacer efectiva la jurisdicción coactiva.

También se ejercerá la jurisdicción coactiva cuando el garante no cumpla con la responsabilidad de responder por vicios redhibitorios o por defecto de reconstrucción o de construcción de la obra o inmueble.

La resolución que se dicta al efecto prestará mérito ejecutivo.”

Conforme se enunció en los párrafos previos, la entidad introdujo al proceso lo señalado en el artículo 108 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que establecía que, en el evento en que el garante no pagara el importe de la fianza o se sustituyera al fiado o contratista, el ente público contratante ejecutaría la fianza, según el procedimiento que se estableció para hacer efectiva la jurisdicción coactiva (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

Como complemento, se tiene que el Decreto N° 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, de la Contraloría General de la República, vigente para esa contratación pública, por el cual se reglamentaron las fianzas que se emitieran para garantizar las obligaciones contractuales del Estado, en sus artículos 32 y 33, indicaban:

“Artículo 32. LA ENTIDAD OFICIAL comunicará por escrito a LA FIADORA y a EL CONTRATISTA, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de alguna de las causales que puedan dar lugar a la resolución administrativa del contrato o se haya dado inicio a las diligencias de investigación para el mismo fin, lo que ocurra primero.”

“Artículo 33. Cuando el contratista incumpla con las obligaciones pactadas, la entidad contratante correspondiente notificará a la FIADORA, para que ésta ejerza la opción de pagar el importe de la fianza o sustituya al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de LA FIADORA y a cuenta y riesgo de ésta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad pública contratante; además, siempre lo comunicará a la Contraloría General de la República para los fines de coordinar las medidas que sean pertinentes adoptar para salvaguardar los intereses del Estado.

Para los fines de la ejecución de la fianza, se entiende que hay incumplimiento contractual una vez que la Entidad del Estado haya declarado la Resolución Administrativa del contrato.”

Al revisar el contenido de las disposiciones transcritas, se advierte que éstas se referían al deber de la entidad oficial de comunicar por escrito a la fiadora y al contratista que tuvo conocimiento de alguna de las causales que pudieran dar lugar a la resolución administrativa del contrato; y que, para los fines de la ejecución de la fianza, debía entenderse que había incumplimiento contractual, una vez que la entidad hubiese declarado la resolución administrativa del contrato, las que fueron aplicadas al caso (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

En los documentos acopiados en el proceso, se señala que, para salvaguardar los intereses del Estado, en atención a los hechos anteriormente señalados, y de conformidad con lo pactado en el Contrato de Obra Civil N° COC-71-15, y según lo dispuesto en el Decreto N° 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, de la Contraloría General de la República, lo que procedía era la ejecución de la Fianza de Cumplimiento N° 05-03-12230-0, Endoso N° 1 y Endoso N° 2; y, la Fianza de Pago Anticipado N° 05-03-12231-0 y Endoso N° 1, emitidas por la sociedad **Aliado Seguros, S.A.**, que garantizaban el Contrato de Obra Civil N° COC-71-15, suscrito entre el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), y la empresa Grupo

C.E.M., S.A., para que realizaran el pago del importe de la Fianza de Cumplimiento de Contrato, y, de la Fianza de Pago Anticipado, por parte de la hoy demandante (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

Sobre esa base normativa, se dictó la Resolución N° 135-2024-CONADES de 08 de agosto de 2024, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), que indica:

“PRIMERO: ORDENAR la ejecución de la Fianza de Cumplimiento N° **05-03-12230-0**, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, emitida por **ALIADO SEGUROS, S.A.**, por un valor de TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.366,660.00), que garantiza el fiel cumplimiento del Contrato de Obra Civil N° COC-71-15, suscrito entre el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la empresa Grupo C.E.M., S.A., para la **‘CONSTRUCCIÓN DE 216 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE EL PORVENIR, DISTRITO DE REMEDIOS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ’**, y, advertir a **ALIADO SEGUROS, S.A.**, que de conformidad con los procedimientos establecidos en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 2011; el Decreto Núm. 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, de la Contraloría General de la República; y, la Fianza de Cumplimiento N° **05-03-12230-0**, Endoso N° 1 y Endoso N° 2, debe pagar a la entidad oficial el importe de la Fianza.

SEGUNDO: ALIADO SEGUROS, S.A., debe proceder a pagar la suma de **TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.366,660.00)**, en concepto del importe de Fianza de Cumplimiento No. **05-03-12230-0**, Endoso No. 1 y Endoso No. 2, que garantiza el Contrato de Obra Civil No. COC-71-15, suscrito entre el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Empresa **GRUPO C.E.M., S.A.**

TERCERO: ORDENAR la ejecución de la Fianza de Pago Anticipado No. **05-03-12231-0** y Endoso No. 1, emitida por **ALIADO SEGUROS, S.A.**, por un valor de CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 00/100 (B/.146,664.00), que garantiza el pago anticipado del veinte por ciento (20%) del valor del Contrato de Obra Civil No. COC-71-15, suscrito entre el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la empresa **GRUPO C.E.M., S.A.**

CUARTO: ALIADO SEGUROS, S.A., debe proceder a pagar la suma de **CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 00/100 (B/.146,664.00)**, en concepto del importe de Fianza de Pago Anticipado No. **05-03-12231-0** y Endoso No. 1, del Contrato de Obra Civil No. COC-71-15, suscrito entre el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la empresa **GRUPO C.E.M., S.A.**

QUINTO: La obligación de pago de la Fianza de Cumplimiento y de la Fianza de Pago Anticipado por parte de **ALIADO SEGUROS, S.A.**, es líquida, exigible y de plazo vencido.

...” (Cfr. fojas 112-115 del expediente judicial).

En este norte, es preciso acotar que, al momento de la expedición de la **Resolución N° 005-2025-CONADES de 10 de marzo de 2025**, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, confirmatoria de la **Resolución N° 135-2024-CONADES de 08 de agosto de 2024**, también expedida por CONADES, la sociedad **Aliado Seguros, S.A.**, en su condición de garante, aún no había pagado el importe de las respectivas fianzas, ni había formalizado documento alguno para sustituir a la contratista en todos sus derechos y obligaciones (Cfr. foja 118 del expediente judicial).

Según se advierte, en la Cláusula Octava del Contrato de Obra Civil N° COC-71-15, se establece el derecho de un pago anticipado del veinte por ciento (20%) a favor de la contratista. Vale acotar, que ahí se señala que la Fianza de Pago Anticipado y su Endoso N°1, emitida por **Aliado Seguros, S.A.**, se mantendría vigente durante todo el período de ejecución del contrato principal; hasta un término adicional de treinta (30) días posteriores a su vencimiento; o, cuando se haya efectuado el total reintegro de la suma anticipada (Cfr. www.panamacompra.gob.pa) (Cfr. fojas 232-233 del expediente judicial).

En esa misma dirección, el Informe de Conducta plantea que la fianza de pago anticipado **no vence como cualquier otra fianza o póliza**, dado que, la misma contiene condiciones que establecen su vigencia: 1. Que estará vigente durante todo el periodo de ejecución del contrato principal; y, 2. “... **hasta cuando se haya efectuado el total reintegro de la suma anticipada a la ENTIDAD OFICIAL, por razón de la presente fianza**”, las que, de omitirse, estarían ocasionando lesiones patrimoniales de grandes magnitudes para el Tesoro Nacional (Cfr. fojas 135 y 237 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta, se aclara que, **todo contrato suscrito con el Estado, conlleva una serie de implicaciones que van desde la cotización de mercado, hasta recorrer todas las etapas establecidas en la contratación pública**, hasta que, finalmente, **debe ser liquidado** (Cfr. foja 236 del expediente judicial).

Este Despacho estima oportuno señalar que el Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas al que nos venimos refiriendo, es claro al establecer que los contratos se entenderán vigentes hasta el momento de la liquidación, lo cual se corrobora con lo indicado en el artículo 97 del Texto

Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, que era del tenor siguiente, copiamos:

“Artículo 97. Plazo para la liquidación de los contratos. Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, **una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.**

La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el pliego de cargos o su equivalente, o dentro del término que acuerden las partes para el efecto. **De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

De lo expuesto podemos colegir, que **el vencimiento de los contratos administrativos no provoca inmediatamente la cesación automática de sus efectos**, sino que ello **puede extenderse hasta dos (2) meses posteriores a la expedición del acto administrativo que ordenó su terminación**. Por consiguiente, es así que, con la figura de la liquidación, **se amplía el término de vigencia de los contratos**.

Queda claro que la liquidación no es optativa por parte de la entidad, el contratista o la fiadora, sino que es una disposición legal que debe ser cumplida por los intervinientes en la relación contractual, ya que la finalidad de esta figura es permitir a la institución, una vez terminada la ejecución del contrato, que se determinen las sumas adeudadas entre las partes y, por consiguiente, ejercer la opción de pagar el importe de las fianzas y evitar así un detrimento en el erario por el posible incumplimiento del contrato por parte del contratista, como ocurrió en el caso bajo estudio.

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que los artículos 101 y 102 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011, al referirse a las fianzas y otras garantías en las contrataciones, disponían lo siguiente:

“Artículo 101. Fianza de cumplimiento. Ejecutoriada la adjudicación, en la forma establecida en la presente Ley, de aquellos actos cuyo monto supere los treinta mil balboas (B/.30,000.00), la entidad contratante requerirá al proponente la presentación de la fianza de cumplimiento del contrato, conforme a lo establecido en el pliego de cargos.

Esta fianza garantiza el cumplimiento de un contrato u obligación de ejecutar fielmente su objeto y, una vez cumplido este, de corregir los defectos

a que hubiera lugar. Su vigencia corresponde al periodo de ejecución del contrato principal y al término de la liquidación, más el término de un año, ...” (La negrilla es de este Despacho y la subraya es de la fuente).

“**Artículo 102. Fianza de pago anticipado. La fianza de pago anticipado garantiza el reintegro de determinada suma de dinero entregada en concepto de adelanto al contratista**, siempre que sea utilizada para la oportuna y debida ejecución del contrato, de acuerdo con los términos señalados en el pliego de cargos.

Esta fianza, en ningún caso, será inferior al ciento por ciento (100%) de la suma adelantada, **y tendrá una vigencia igual al periodo principal y un término adicional de treinta días calendario posteriores a su vencimiento.**” (El resaltado es nuestro y el subrayado es de la fuente).

En adición, cobran de igual forma importancia los artículos 277, 283 y 284 del Decreto Ejecutivo N° 366 de 28 de diciembre de 2006, “Por el cual se reglamenta la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición”, vigente a la fecha de los hechos, los cuales indicaban lo que a continuación se transcribe:

“**Artículo 277.** (Fianza de cumplimiento).

... la entidad contratante requerirá al proponente la presentación de la fianza de cumplimiento del contrato conforme a lo establecido en el pliego de cargos. **Esta fianza garantiza el cumplimiento de un contrato u obligación de ejecutar fielmente su objeto** y, una vez cumplido este, de corregir los defectos a que hubiera lugar. **Su vigencia corresponde al periodo de ejecución del contrato principal** más un término de un (1) año, si se tratara de bienes muebles para responder por vicios redhibitorios tales como mano de obra, material defectuoso 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 (6) meses; y por el término de tres (3) años, para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de la obra o bien inmueble.” (Énfasis suplido).

“**Artículo 283.** (Fianza de pago anticipado).

La fianza de pago anticipado garantiza el reintegro de determinada suma de dinero entregada en concepto de adelanto al contratista, siempre que sea utilizada para la oportuna y debida ejecución del contrato, de acuerdo con los términos señalados en el pliego de cargos.” (La negrilla es de este Despacho).

“**Artículo 284.** (Monto y vigencia de la fianza de pago anticipado).

La fianza de pago anticipado en ningún caso será inferior al ciento por ciento (100%) de la suma adelantada y tendrá una vigencia igual al periodo principal, y un término adicional de treinta (30) días calendario posteriores a su vencimiento.” (Lo destacado es nuestro).

Respecto a las normas antes citadas, podemos observar claramente que las fianzas o las garantías de toda contratación pública, **buscan avalar o garantizar el fiel cumplimiento del objeto del contrato**, y en ese sentido, de no ejecutarse el compromiso contractual de acuerdo a las cláusulas pactadas, son precisamente estas fianzas las que respaldan el retorno a la entidad licitante de cualquier cantidad de dinero o erogación que haya sido pagada al contratista, y que no se utilizó para los fines contratados.

En ese sentido, respecto a la fianza de cumplimiento y de pago anticipado, las cuales a juicio de la accionante se encontraban vencidas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la **Sentencia de 13 de septiembre de 2024**, indicó lo que a seguidas transcribimos:

“Respecto a la **Fianza de cumplimiento No. 04-31-529**, debemos señalar que es una garantía que se exigió al contratista ..., S.A. al inicio de la relación contractual y con la cual cuenta la entidad contratante para poder cumplir con el objeto contractual, su ejecución y corregir defectos de tener lugar, en caso de un incumplimiento, **por lo que no puede reconocer este Tribunal que la vigencia de dicha fianza ni de cualquier otra deba estar supeditada o condicionada al término convenido para la ejecución del Contrato, como una obligación accesoria, de acuerdo a lo argumentado por la accionante, toda vez que el Contrato no ha finalizado su etapa de ejecución, máxime si se está ante un incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa contratista**, siendo la fianza de cumplimiento la garantía o resguardo con la que precisamente cuenta la entidad contratante para salvaguardar la ejecución del contrato que no se cumplió y por consiguiente, **constituye una de las obligaciones de la empresa afianzadora frente a esta circunstancia.**

En lo que concierne a la figura de la liquidación del contrato, particularmente es **el propio artículo 97 de la Ley No. 22 de 2006 ordenada por la Ley No. 48 de 2011**, que indica que **la liquidación de los contratos es un procedimiento que se surtirá una vez terminada la ejecución del contrato, no siendo viable su tramitación cuando aún hay obligaciones, derechos y sumas de dinero que reconocer y atender entre sí por las partes contratantes, como lo son las garantías denominadas fianzas, ya que es en la etapa de liquidación que desaparece del mundo jurídico el vínculo contractual**, en consecuencia la vigencia de las fianzas de cumplimiento y pago anticipado se extienden hasta la liquidación del contrato.

...

En lo que concierne a la **Fianza de Pago Anticipado No.04-31-530**, la Adenda No. 1 condiciona su vigencia a ‘hasta cuando se haya efectuado el total reintegro de la suma anticipada’, por lo que compartimos el criterio del Tribunal de Contrataciones Públicas plasmado en la Resolución N° 018-2023-Pteno/TACP de 30 de enero de 2023, **en el sentido que esta conserva sus efectos hasta tanto se cancele su reembolso total, lo cual no ha acontecido en este proceso, dado el incumplimiento del contratista ante el evidente atraso de la obra.**” (Lo destacado es de este Despacho).

Contrario a lo expuesto en la demanda, la **Sentencia de 13 de septiembre de 2024**, citada, dejó en evidencia que, ***“...no puede reconocer este Tribunal que la vigencia de dicha fianza ni de cualquier otra deba estar supeditada o condicionada al término convenido para la ejecución del Contrato, como una obligación accesoría, de acuerdo a lo argumentado por la accionante, toda vez que el Contrato no ha finalizado su etapa de ejecución, máxime si se está ante un incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa contratista, siendo la fianza de cumplimiento la garantía o resguardo con la que precisamente cuenta la entidad contratante para salvaguardar la ejecución del contrato que no se cumplió y por consiguiente, constituye una de las obligaciones de la empresa afianzadora frente a esta circunstancia.”***

Más recientemente, la Sala Tercera profirió la **Sentencia de 11 de junio de 2025**, en la que se discute la misma temática que se desarrolla en este caso, y en la que tuvo la oportunidad de explicar lo que a seguidas copiamos:

“En este contexto, esta Magistratura advierte que la apoderada judicial de quien recurre cuestiona el acto administrativo proferido por la Entidad demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión vulnera los artículos 102, 97, 72 (numeral 2) y 20 (numerales 1, 3, y 4) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011; y el artículo 1514 del Código Civil, sustentando su posición en los siguientes razonamientos:

...
Inicialmente, a su criterio el Acto acusado vulnera el artículo 102 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, de manera directa por comisión, ya que procede a ejecutar la Fianza de Pago Anticipado No. 02-31-2949, expedida por ... SEGUROS, S.A., la cual se encontraba vencida desde el 26 de marzo de 2019. Que conforme a lo dispuesto en esta norma aplicable al Contrato No.018-2017, dispone que la Fianza de Pago Anticipado tendría una vigencia igual al periodo principal del Contrato y un término adicional de treinta (30) días calendarios posteriores a su vencimiento. Por tanto, dicha contratación venció el 28 de julio de 2018, y no fue objeto de adenda alguna.

...
Sobre el particular, **el haber transcurrido el plazo de duración del Contrato para la ejecución de la obra**, los cuales finalizaban el 28 de julio de 2018, **no equivale por sí mismo la finalización de los efectos de lo contratado, en su lugar se constituye con la realización del compromiso pactado, es decir, con el cumplimiento del objeto del contrato, de ejecutar los trabajos establecidos en su cláusula primera, por tanto, sus obligaciones son exigibles, como en caso que nos ocupa de la Fianza de Pago Anticipado, con el fin que retorne el adelanto de la suma anticipada, toda vez que, no se llevó a término la obra contratada.**

...
En consecuencia, la Autoridad Aeronáutica Civil, al resolver la contratación, impone a ... SEGUROS, S.A., el reintegro del monto adeudado en concepto de

pago anticipado, como garantía a la suma entregada anticipadamente, **puesto que la Contratista no utilizó las sumas de dinero adelantadas para la oportuna y debida ejecución del contrato, siendo esta una obligación económica pendiente suscrita en el Contrato de Fianza.**

...
En lo atinente a la vigencia de la aludida Fianza, se indica que 'Esta fianza estará vigente durante todo el periodo de ejecución del CONTRATO o hasta cuando se haya efectuado el total reintegro de la suma anticipada a la ENTIDAD OFICIAL, por razón de la presente fianza'.

En el ámbito de la normativa que regula las Fianzas en los procesos de Contratación Pública, la Contraloría General de la República, con sustento en el artículo 99 que regula la Contratación Pública, como ente competente en materia de fianzas contraídas por el Estado, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, dictó el Decreto No.317-LEG de 12 de diciembre de 2006, 'Por el cual se reglamentan las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones contractuales del Estado y se establecen sus Modelos', en el cual en el artículo 34 contempla los modelos de fianzas aprobados, entre estos, la Fianza de Pago Anticipado, que indica en relación a su vigencia que:

...
Tomando en cuenta lo antes indicado, se resalta que la Fianza de Pago Anticipado convenida entre la empresa contratista y la afianzadora, estará vigente durante todo el periodo de ejecución del contrato o hasta se haya efectuado el total reintegro de la suma anticipada a la Entidad oficial. De modo que, en el caso bajo estudio, según las constancias procesales no ha tenido lugar ni una ni otra, pues, la contratista no cumplió con el objeto del contrato de obra No. 018//2017 (sic), y lo señalado en el pliego de cargos. En ese sentido, la mencionada Fianza mantiene sus efectos, al no haberse realizado el reembolso de la suma anticipada, esto es, que la vigencia de la Fianza está condicionada a la devolución del anticipo, por lo que, puede ser exigida por la Entidad demandada a la Afianzadora ... SEGUROS, S.A., lo que conlleva responsabilidad sobre la misma.

En ese sentido, se advierte lo que establece en el artículo 28 del Decreto No. 317-LEG de 12 de diciembre de 2006, que dice 'La responsabilidad del fiador cesa al haber cancelado o reembolsado la suma adelantada'. Esto es que, al no haberse retornado en su totalidad la suma anticipada aún mantiene su vigencia.

...
Dadas las anteriores consideraciones, y luego del estudio de las constancias procesales, este Tribunal considera desestimar los cargos de infracción aducidos por la apoderada judicial de ... SEGUROS, S.A., en los cuales se pretende señalar que la Fianza de Pago Anticipado exigida por la Entidad demandada en la Resolución No.190-2022-DJ-DG-AAC de 13 de junio de 2022, se encontraba vencida al momento de emitirse dicho acto y al resolverse administrativamente el contrato de obra No. 018-2017, para el 'Estudio, Diseño y construcción de calle, Plaza de Estacionamiento y Barriada de Hangares, en el Aeródromo Rubén Cantú, Santiago', dado que, dicha decisión fue emitida tomándose en cuenta, las formalidades legales contempladas en la normativa vigente a la fecha de suscribirse el contrato, en materia de contratación pública y a las disposiciones referentes a ras fianzas que garantizan la ejecución de la obra contratada. Por este motivo, esta Superioridad considera que no se han transgredido los derechos y garantías de las compañías afianzadoras.

En mérito de lo expuesto, 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, la Resolución No.190-2022-DJ-DG-AAC de 13 de junio de 2022, emitida por la Autoridad Aeronáutica Civil; en consecuencia, NIEGA, el resto de las pretensiones solicitadas por la apoderada judicial de la Accionante.” (Énfasis suplido).

En este escenario, es claro que la Fianza de Cumplimiento y la Fianza de Pago Anticipado, ambas expedidas por la sociedad **Aliado Seguros, S.A.**, para garantizar el Contrato N° COC-71-15, suscrito entre las partes antes mencionadas, se extienden en su vigencia hasta **la liquidación del aludido pacto contractual**; por ende, su materialización mediante el procedimiento de liquidación era perfectamente viable en el momento en que se ejecutó, debido a las causales de incumplimiento del contrato incurridas por la contratista, por lo que la entidad demandada estaba en pleno derecho de ejercer la resolución administrativa del contrato, **así como la ejecución de ambas fianzas**, ya que éstas constituyen las garantías con las que contaba la institución contratante para poder restituir el menoscabo al erario producto del incumplimiento del contrato.

En razón de los argumentos expuestos, queda evidenciado que cada uno de los cargos de infracción aducidos por la sociedad **Aliado Seguros, S.A.**, deben ser desestimados.

Por lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal, se sirva declarar **QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 135-2024-CONADES de 08 de agosto de 2024, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

V. Pruebas.

5.1. Se **objeta** la Prueba Pericial suscrita por el Actuario Diego Gabriel Adler, profesional de las Ciencias Económicas, elaborado a requerimiento de la sociedad demandante, con el propósito de certificar “el Impacto que representaría en los indicadores de Riesgo para **Aliado Seguros, S.A.**, el mantener abierta la posibilidad de una ejecución de fianza por parte de la entidad contratante de manera indefinida”, por tratarse de una **pericia preconstituida**, que es **inconducente**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, puesto que la misma fue elaborada sin la participación de la contraparte, en este caso la institución demandada, CONADES, representada en este proceso por la Procuraduría de la Administración, lo que resulta violatorio del artículo 469 de ese mismo cuerpo

normativo, dado que conculca los principios de igualdad procesal de las partes y debido proceso (Cfr. fojas 105-111 del expediente judicial).

5.2. Se **objeta** la copia simple de la Nota N° 147-2025-LEG/FySE de 03 de abril de 2025, expedida por la Contraloría General de la República, por ser contrario al artículo 833 del Código Judicial, dado que no está autenticado por el funcionario custodio del original (Cfr. fojas 208-211 del expediente judicial).

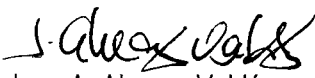
5.3. Se **objetan** las pruebas de informe solicitadas por la actora, porque cercenan lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial.

5.4. Se **aducen** como pruebas: (i) el expediente administrativo que contiene las actuaciones vertidas dentro del procedimiento de selección de contratista de acto público N° 2015-0-03-0-04-AV-018168; (ii) el expediente o antecedente relativo al procedimiento de ejecución de fianza relativo a la Resolución N° 135-2024-CONADES de 08 de agosto de 2024; (iii) el expediente electrónico del acto público del acto público, que ya consta en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General