

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1527

Panamá, 12 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 333802022.

El Licenciado César José Pérez Morales, actuando en nombre y representación del **Consorcio Cognosonline, conformado por las empresas Cognosoline, S.A. y Cognosonline Solutions Colombia, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, al no dar respuesta a la solicitud de 7 de diciembre de 2021, sobre el pago de la suma de dos millones doscientos mil balboas (B/.2,200,000.00), en virtud del proceso 2021-1-46-0-08-PE-004520, 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 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 de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 89 a 96 del expediente judicial).

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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente, manifiesta que se han infringido las siguientes normas jurídicas:

A. Del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, las siguientes disposiciones:

-Artículo 21, que establece las obligaciones de las entidades contratantes, entre las que se encuentran cumplir con las que contractualmente le correspondan; recibir las cuentas presentadas por el contratista; efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo, y el pago de los intereses moratorios cuando existan causas no imputables al contratista (Cfr. fojas 7 a 9 el expediente judicial).

-Artículo 22, que señala los derechos de los contratistas, refiriendo que éstos recibirán los pagos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo (Cfr. foja 10).

B. De la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo en general, las siguientes disposiciones:

-Artículo 34, el cual señala que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

-Artículo 36, que establece lo referente a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

-Artículo 52, el cual dispone que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando su contenido sea imposible o constitutivo de delito; y si se dictan con omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De las constancias que reposan en autos, se observa que la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental** y el **Consortio Cognosonline**, conformado por las empresas **Cognosoline, S.A.** y **Cognosonline Solutions Colombia, S.A.**, suscribieron el 23 de octubre de 2020, el Contrato 04-2020 correspondiente al “Servicio de soporte, capacitación presencial, mesa de ayuda, acompañamiento y soporte al sistema de grabación digital de audiencias del sistema informático de gestión del sistema penal acusatorio en la República de Panamá”, con una vigencia de 19 meses comprendidos entre el 1 de enero de 2019 al 31 de julio de 2020 y refrendado por la Contraloría General el 4 de

diciembre de 2020, al cual además se le hizo la Adenda 1, que fue refrendada el 20 de abril de 2021 (Cfr. fojas 89 a 96 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la parte actora manifiesta haberse percatado que la entidad demandada, publicó el 23 de noviembre de 2021 en el Portal PanamaCompras un proceso relacionado al pago a otra empresa que, a su juicio, le correspondía, ya que alega haber prestado a la institución el servicio antes referido entre el 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021; por lo que en consecuencia, el **Consorcio Cognosonline** a través de su apoderado judicial, presentó el 7 de diciembre de 2021 una solicitud a la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, a fin que le fuera pagada la suma de dos millones doscientos mil balboas (B/.2,200,000.00) por el servicio brindado (Cfr. fojas 7 y 63-64 del expediente judicial).

Es así que, de acuerdo al criterio del demandante, la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental** no ha dado respuesta a la solicitud presentada, motivo por el cual el 5 de abril de 2022, interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita lo siguiente:

“

...

PRIMERO: Se declare NULO, por ilegal, el acto emitido por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) en el sentido de pretender pagar a otra firma el servicio prestado en la vigencia 2021 por mi representado en virtud del proceso 2021-1-46-0-08-PE-004520 publicado el 23 de noviembre de 2021 en el portal de Panamá Compra, y no responder a la petición de la aclaración del hecho, lo que da lugar al silencio administrativo.

SEGUNDO: Que, de un análisis objetivo de esta demanda, SE ORDENE el pago de la suma total de DOS MILLONES DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,200,000.00) en favor del Consorcio Cognosonline en virtud del trabajo realizado durante la vigencia 2021 hecho comprobable y constatable en los anexos de esta demanda.

...” (Cfr. foja 5 del expediente judicial)

IV. Argumentos de la parte actora.

Indicado lo anterior, debemos ahora hacer alusión a los argumentos mediante los cuales el **Consortio Cognosonline**, estima que han sido violados los artículos 21 y 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; y los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 7 a 13 del expediente judicial).

Al referirse a la transgresión del artículo 21 del Texto Único de Contrataciones Públicas, el abogado del demandante manifiesta que al no existir respuesta de la entidad demandada respecto al pago que se le adeuda a su representado, se infringe de manera directa la norma, no solo por lo adeudado, sino por haber publicado que dicho pago sería efectuado a la empresa Inversiones Tecnológicas de América (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

Respecto al artículo 22, señala el jurista que la norma indica claramente que es un derecho del contratista, recibir los pagos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo, y que, al no existir una respuesta respecto al pago solicitado, no se le están reconociendo los servicios prestados por su mandante (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En cuanto a los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la parte actora expresa que la entidad demandada incurre en la violación de la norma al no realizar sus actos con apego a la estricta legalidad y el debido proceso legal; que se han vulnerado los derechos subjetivos del **Consortio Cognosonline**, como consecuencia del desconocimiento de las disposiciones legales referentes a las contrataciones públicas, específicamente a la obligación de la institución respecto al pago del contratista; y que, la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental** al publicar bajo el proceso 2021-1-46-0-08-PE-004520 que el pago que les corresponde, se hará a otra empresa, pudiera constituir un delito por la violación al debido proceso (Cfr. fojas 10 a 13 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Previo al análisis de todas las constancias procesales que obran dentro del expediente, este Despacho estima necesario delimitar el contexto jurídico sobre el cual se evalúa la causa en controversia, toda vez que la acción en estudio, surge a raíz de un derecho de petición ejercido por el hoy demandante en la vía administrativa, el cual, según afirma le fue vulnerado, toda vez que, bajo su perspectiva, no recibió respuesta alguna del escrito presentado el 7 de diciembre de 2021 a la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, razón por la cual, pretende que el Tribunal declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que supuestamente incurrió la entidad demandada.

En el marco de lo antes expuesto, es oportuno señalar que el silencio administrativo negativo, viene a constituir una ficción legal, la cual no es más que la presunción de la negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto una Petición.

En ese hilo conductor de ideas, tal ficción jurídica debe ser entendida como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública, con consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado; y en tal sentido, esta figura, tal como lo señala el profesor Danós Ordoñez, opera como una *"técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones"* (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración". En: *Ius et veritas*. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, (pág 227).

En ese mismo panorama, cabe señalar que, para el Tribunal Constitucional

Español, el silencio administrativo es valorado como un privilegio del administrado, y sobre la materia, ha precisado en diversas sentencias que *"el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento"* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, Caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, Caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

Ante el escenario expuesto, la aplicación del Silencio Administrativo busca esencialmente, la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; no obstante, tal situación de acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del expediente, bajo ninguna circunstancia se ha podido configurar con el actuar administrativo de la institución acusada, toda vez que **en atención al escrito presentado por el accionante el 7 de diciembre de 2021, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental mediante su Nota AIG-OAL-LO-N-No.1142-2022 de 6 de julio de 2022, certifica al Tribunal que tal como consta en la minuta de la reunión sostenida el 17 de diciembre de 2021 con representantes del Consorcio Cognosonline, sí dio respuesta a la solicitud del recurrente** (Cfr. fojas 87 y 88 del expediente judicial).

Sobre este particular, la entidad demandada al referirse a los temas tratados en la reunión antes referida, señala lo siguiente:

“

...

En atención al Oficio No. 1152 de 3 de junio de 2022, podemos indicarle, **que tal como consta en la Minuta adjunta, el 17 de diciembre de 2021, como contestación a la misiva recibida el 7 de diciembre de 2021 presentada por el Consorcio Cognosonline, con la solicitud de pago de la suma total de DOS**

MILLONES DOSCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,200,000.00), en virtud del proceso 2021-1-46-0-08-PE-004520, referente al SERVICIO DE SOPORTE, MANTENIMIENTO, MESA DE AYUDA, ACOMPAÑAMIENTO Y AJUSTES DE FUNCIONALIDADES AL SISTEMA INFORMÁTICO DE GESTIÓN DEL SISTEMA PENAL ACUSA TORIO, que en dicha reunión se les explicó que la AIG había recibido del Órgano Judicial, la nota s/n de 30 de noviembre de 2021, donde nos comunicaban el incumplimiento del servicio por parte del Consorcio Cognosonline, primordialmente, en cuanto a las actualizaciones de las licencias del software TEMIX V6.0, y que dichas actualizaciones no se realizaban desde octubre de 2019.

En la reunión antes indicada **igualmente se explicó que la AIG de buena fe, había formalizado con el Consorcio Cognosonline el Contrato 04-2020, y la AIG había cumplido todas sus obligaciones contractuales incluyendo los pagos correspondientes en su totalidad, y tal como consta en el ITF de esa contratación, el Consorcio, según la nota emitida por el mismo Órgano Judicial, no había cumplido al 100% con el alcance del mismo, por lo que solicitamos mediante Nota No. AIG-OAL-LO-N-No.2091-2021 de 13 de diciembre de 2021, una Auditoría al Contrato 04-2020 a la Contraloría General de la República.**

Además, recibimos de la empresa INVERSIONES TECNOLÓGICAS DE AMÉRICA (ITA) nota mediante la cual la empresa XOFTIX, propietaria del software utilizado en el Contrato 04-2020, certifica que la empresa ITA es la única autorizada para distribuir las licencias del software TEMIX V6.0, las cuales se utilizan como se ha explicado en las contrataciones de SPA.

Al ser la contratación que se pretendía efectuar mediante el acto número 2021-1-46-0-08-PE004520, una contratación idéntica en los mismos términos y condiciones contractuales, lo que se conoce como una contratación espejo o sea igual a la anterior del contrato 04-2020, **y para prevenir una posible lesión patrimonial, se paralizó la formalización de esta nueva contratación y estos hechos fueron explicados al Consorcio Cognosonline en la referida reunión.**

...” (El resaltado es del Despacho) (Cfr. foja 87 del expediente judicial)

Bajo este escenario, este Despacho debe acentuar que fue precisamente

una reunión con la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, lo que el apoderado judicial del recurrente solicitó mediante su escrito presentado el 7 de diciembre de 2021, por lo que, al observar parte del contenido de su petición, se aprecia lo siguiente:

“

...

A nombre y en representación del **CONSORCIO COGNOSONLINE**,...respetuosamente concurrimos ante ustedes con el propósito de solicitarles una reunión para que a través del dialogo podamos aclarar todo lo referente al Proceso 2021-1-46-0-08-PE-004520, el cual sustenta y se refiere a los servicios prestados sin interrupción por nuestro representado desde el 1 de enero del 2021, inclusive a la fecha, situación que se encuentra debidamente fundamentada y sustentada en comunicaciones e informes entregados tanto a ustedes como a otras instituciones gubernamentales de la República de Panamá, las cuales como es de vuestro conocimiento podrán dar fe de lo que en esta misiva se manifiesta.

...” (El resaltado y subrayado corresponde al Despacho) (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

Respecto a lo anterior, vemos que tal como señaláramos en párrafos precedentes, **la entidad demandada agendó y llevo a cabo la reunión solicitada por la parte actora; siendo así que mal pudiera alegar ésta que la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, no dio respuesta alguna a su petición.**

De igual forma debemos hacer alusión al Informe de Conducta presentado por la entidad, en el cual, además de hacer referencia a lo tratado en la reunión sostenida el 17 de diciembre de 2021 con el **Consortio Cognosonline**, la entidad hace constar que: “...El 28 de diciembre recibimos de la Licenciada Janeth Villamizar, apoderada del Consortio Cognosonline, correo donde nos remite la Minuta de la Reunión sostenida el 17 de diciembre.”; lo que deja en evidencia que el demandante mantenía pleno conocimiento de lo abordado en la reunión, a la cual nos hemos referido (Cfr. foja 156 del expediente

judicial).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría debe destacar que la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental** mediante la Nota AIG-OAL-LO-N-No.2056-2021 del 6 de diciembre de 2021, de igual forma dio respuesta a la misiva presentada el 1 de diciembre de 2021 por el representante legal del **Consorcio Cognosonline**, Fernelly Morales F., en la cual la entidad demandada expresa lo siguiente:

“

...

En referencia a su nota fechada del día 1 de diciembre del presente año, les informamos que la AIG ha tomado la decisión de suspender cualquier proceso de contratación de soporte y mantenimiento respecto a servicios otorgados desde enero de 2021 a noviembre de 2021, y someteremos a Auditoría la solicitud de revisión de alcances y entregables realizados, toda vez que tal y como menciona, existen incongruencias en varios aspectos de la provisión de los servicios y que también hemos identificado, originadas de una relación privada que mantenía su empresa con el propietario del sistema VTS y motor de procesos del SPA.

Esta decisión se sustenta a su vez, por notas que hemos recibido por parte de la empresa Xoftix, propietarios de la solución VTS y motor de procesos que mantiene el SPA, manifestando que no es posible realizar un mantenimiento al sistema SPA al 100%, toda vez que no mantienen una relación con Cognos Online, siendo este uno de los objetivos principales del servicio, y por último, una nota remitida por el Órgano Judicial, fechada 30 de noviembre de 2021, donde señalamos un extracto de importancia, que manifiesta:

...

Agradecemos el apoyo brindado, y esperamos que podamos tener los informes de trabajos realizados correspondientes prontamente, momento en el que nos comunicaremos con ustedes para lo que corresponda.

...” (El resaltado es del Despacho) (Cfr. fojas 169 a 170 del expediente judicial).

Vemos pues que, al observar todo lo expresado por la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, tanto en la **Nota AIG-OAL-LO-N-No.1142-**

2022 de 6 de julio de 2022; el Informe de Conducta y además, en la Nota AIG-OAL-LO-N-No.2056-2021 del 6 de diciembre de 2021, podemos colegir que la entidad demandada, sí respondió a las peticiones efectuadas por la parte actora, lo cual quedó claramente evidenciado al haberlos convocado a la reunión llevada a cabo el 17 de diciembre de 2021, aunado a la comunicación que la institución mantuvo con el representante legal del consorcio demandante, en la que le fue respondida su misiva del 1 de diciembre de 2021; lo que denota la buena fe y la genuina disposición de la institución, en poder lograr una equilibrada solución al asunto en controversia (Cfr. fojas 87 y 88, 156 y 169-170 del expediente judicial).

Por otra parte, este Despacho debe resaltar que de acuerdo al Informe de Conducta presentado por la entidad acusada, el antes referido Contrato 04-2020 resulta ser el último compromiso contractual que la institución ha formalizado con el demandante; y en ese sentido, mal pudiera pretender el accionante tener derechos al pago por servicios que no se encuentran amparados por un contrato debidamente perfeccionado. Veamos:

“

...

El Contrato 04-2020, el cual precede o es el último antecedente contractual realizado entre ambas partes, podemos indicar que la AIG realizó el pago total del servicio, ya que según los informes levantados por el Consorcio Cognosonline, ellos habrían ejecutado las obligaciones al 100%.

En el año 2021, se iba a realizar la misma metodología, contratar por procedimiento excepcional al CONSORCIO COGNOSONLINE desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021, pues estaban ejecutando el servicio y en teoría estaban autorizados por los dueños del software a distribuir sus licencias en Panamá, el dueño de la solución VTS y motor de procesos que mantiene el SP A, es la empresa XOFTIX.

Sin embargo, el 30 de noviembre de 2021,

cuando ya estábamos avanzados con la contratación del CONSORCIO COGNOSONLINE, mediante nota s/n de OISPA calendada del 30 de noviembre de 2021, nos pone en conocimiento, que desde el año 2019, no se recibían actualización de las licencias necesarias para el SPA, he aquí un extracto de la nota:

...

En el caso presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no existe un Contrato Formal debidamente refrendado por la Contraloría General de la República de cual se pueda sustentar un incumplimiento estatal. De allí que mal puede sustentarse una Demanda en los términos expuestos, en el sentido de que se han infringidos normas citadas que implican derechos y obligaciones en materia de contrataciones públicas ya que la base fundamental para ello sería la existencia de un contrato formal. Más bien, se trata de 'meras expectativas' condicionadas para su debida formalización a los resultados de una auditoria ya solicitada a la Contraloría General de la República.

..." (Cfr. fojas 155 y 157 del expediente judicial).

La Sala Tercera, al decidir sobre una causa que guarda relación a la figura del silencio administrativo negativo, mediante la Sentencia de 19 de agosto de 2015, manifestó lo siguiente:

"...Antes de que la Sala concluya la presente Sentencia, dentro de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, se hace inexcusable una Reflexión Jurídica respecto del tema objeto que hoy debatimos, habida cuenta que, como la Máxima Corporación de Justicia que representamos, la sociedad merece y espera que nuestros pronunciamientos aparte de ser en estricto derecho, conlleven intrínsecamente un contenido transparente, equilibrado, objetivo y de justicia social cuando así sea necesario.

El compromiso y la responsabilidad del Estado frente a sus obligaciones adquiridas en el buen ejercicio de administrar eficazmente la cosa

pública, y cuidarlo como un buen Padre de familia es la tónica que marca y caracteriza el fiel cumplimiento de una exitosa Nación.

Así las cosas, dentro de la trayectoria escrita por el Procurador de la Administración en su Vista 327 de 16 de julio de 2014, pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, nunca negó la existencia contractual adquirida para con la sociedad AG & J International, S.A., cuando indicó que: 'Por tales razones, indica la entidad demandada que una vez culminaran dichas investigaciones procedería a examinar la solicitud de pago presentada por la contratista y si ésta estuviera debidamente sustentada en la documentación requerida, se cancelaría la suma a que hubiera lugar'.

Si la actual administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, considera, advierte y así se dan cuenta, de la existencia formal de cualquier compromiso contractual-económico respecto de la sociedad AG & J International, S.A, pendiente por pagar a la fecha, le exhortamos en el mejor interés de las partes, honrarlo y aplaudimos esa gestión honesta, eficaz, legítima y transparente en el ejercicio de una buena administración como debe ser en todo Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, en esta ocasión la Sala termina ahora señalando que, en base a las normas analizadas y todos los planteamientos jurídicos desarrollados de manera prolija, que no le asiste la razón al demandante, pues el mismo ha errado en los planteamientos esbozados en su demanda contencioso administrativa, bajo el supuesto argumento de la negativa tácita, por silencio administrativo.

...

Por estas razones, no hay otra alternativa que desestimar los argumentos planteados por el licenciado EDGARDO IVÁN SANTAMARÍA ARAÚZ en representación de la sociedad AG & J International, S.A., para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, y que se hagan otras declaraciones

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera

de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la Autoridad de Aeronáutica civil, y NIEGA las demás pretensiones.**” (Lo resaltado es nuestro)

Bajo el amparo de las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, así como de los presupuestos doctrinarios y jurisprudenciales referidos en los párrafos que anteceden, somos de la opinión que la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, ha actuado conforme a Derecho, y en tal sentido, los cargos de infracción que guardan relación con los artículos 21 y 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; y los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, deben ser desestimados por el Tribunal.

Por todo lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió la **Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental**, al no responder el escrito presentado el 7 de diciembre de 2021 por el apoderado judicial del **Consorcio Cognosonline**; y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones del demandante.

VI. Pruebas.

6.1. Se objetan las pruebas documentales presentadas junto con la demanda, las cuales se encuentran descritas en el apartado “VII. PRUEBAS”, que corresponden a los numerales 11, 12 (literales a, b, y c), 13, 113 y 114, visibles a fojas 14 a 15 y 20 del expediente de marras; toda vez que incumplen lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico.

Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.”(Lo resaltado y subrayado es de este Despacho).

Con base a la norma trascrita, podemos indicar que las pruebas documentales aportadas al proceso como copias, deben estar autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, **situación que no ocurre en el caso que nos ocupa**, pues el apoderado judicial del **Consortio Cognosonline** omite la formalidad intrínseca que conlleva este tipo de medios de convicción, al exponer copias simples de los documentos que aporta, sin contar con la debida autenticación.

6.2. Se objetan las pruebas documentales presentadas junto con la demanda, las cuales se encuentran descritas en el apartado “VII. PRUEBAS”, que corresponden a los numerales 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128, visibles a fojas 15 a 21 del expediente de marras; toda vez que además de incumplir lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, no cumplen con lo dispuesto en el artículo 857 de dicho cuerpo legal.

Respecto a lo anterior, en consonancia con el artículo 833 antes citado, se aprecia que las pruebas objetadas constituyen copias simples de documentos privados, los cuales, ***para que tengan el valor probatorio que corresponda, deben cumplir con la premisa fundamental establecida en el artículo 857 del Código Judicial***, que dispone lo siguiente:

“Artículo 857. Los documentos privados deben presentarse en sus originales para que tengan el valor que en este Capítulo se les da, pero tendrán el mismo valor las copias de tales documentos en los casos siguientes:

1. Cuando la parte contra quien se presente la copia la reconozca expresa o tácitamente, como genuina;

2. Cuando la copia haya sido compulsada y certificada por el notario que protocolizó el documento a solicitud de quien lo firmó o por cualquier otro funcionario público cuando estuviere en su despacho;

3. Cuando se presente en copia fotostática o reproducida por cualquier otro medio técnico, siempre que sea autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original;

4. Cuando el original no se encuentre en poder del interesado. En este caso será necesario, para que tenga valor probatorio, que la autenticidad haya sido certificada por el funcionario público correspondiente, o que haya sido reconocida expresa o tácitamente por la parte contraria o que se demuestre por cotejo; y

5. Cuando se trate de copias provenientes de archivos particulares que utilizan el sistema de microfilmación, debidamente autenticadas por un Notario Público...” (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

En relación a lo anterior, es necesario acentuar que el ejercicio probatorio que debe desarrollarse en la vía gubernativa, no puede ser trasladado a la jurisdicción contencioso administrativa; entre otras razones, debido a que los actos administrativos que se emiten en aquella sede; surgen en gran medida, tomando en consideración el accionar de las partes en ese estadio procesal.

En ese orden de ideas, debemos tener presente que la jurisdicción contencioso administrativa, no se constituye en una tercera instancia, así como tampoco se encuentra concebida, para que la misma funja como una fase, posterior a la emisión del acto administrativo, o bien, **a una presunta negativa tácita por silencio administrativo.**

Esta jurisdicción, recordemos, está llamada a realizar un análisis y una prolija valoración jurídica, a través de la cual, se puede determinar si la gestión

desplegada por el Estado, cumplió o no, con el debido proceso así como los principios que rigen la administración pública; pero siempre teniendo en cuenta las condiciones y circunstancias procesales bajo las cuales se emitieron los actos o las conductas acusadas de ilegal; por lo que los medios probatorios objetados por este Despacho, además, estimamos que resultan inconducentes e ineficaces en base al artículo 783 del Código judicial, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 783. Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces.

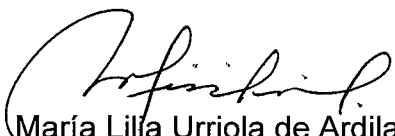
El Juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la Ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; **también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces.**" (Lo resaltado es de este Despacho)

6.3. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General