

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 295

Panamá, 11 de JUNIO de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

El doctor Jaime Franco Pérez, actuando en representación de **Constructora Santa Julia, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo del **Ministerio de Obras Públicas**, y que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Décimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la sociedad demandante manifiesta que la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que incurrió el Ministerio de Obras Públicas infringe los artículos 1109 y 1643-A del Código Civil que, en su orden, guardan relación con el principio de obligatoriedad del cumplimiento de los contratos, no sólo en cuanto a las cláusulas pactadas, sino en lo que respecta a las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley; y que quien se ha enriquecido sin causa, a costa o con perjuicio de otro, está obligado a indemnizarlo por su disminución patrimonial (Cfr. fojas 7 a 10 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Este Despacho advierte que la acción contenciosa que nos ocupa, tiene como propósito que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que, según alega el apoderado judicial de Constructora Santa Julia, S.A., incurrió el Ministerio de Obras Públicas al no dar respuesta a la petición presentada el 26 de octubre de 2011, a través de la cual el representante legal de la sociedad le solicitó a la entidad que le pagara la suma de B/.343,700.00, en concepto de los trabajos realizados y entregados por la reparación de la vía Panamericana, Ipetí, distrito de Chepo, más los intereses legales que se hubiesen causado (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial).

Conforme se desprende del informe de antecedentes, en enero de 2000, Constructora Santa Julia, S.A., fue requerida por el Ministerio de Obras Públicas para que atendiera la reparación de un deslizamiento en la vía Panamericana, en

Ipetí, distrito de Chepo, con la finalidad de dar respuesta inmediata a la situación de emergencia ocasionada por el daño a la vía, ya que la institución no contaba con el equipo suficiente para hacerle frente a esa contingencia; razón por la que el 5 de enero de 2000, la empresa constructora inició trabajos en atención a la orden de proceder que le dio la entidad, por un monto de B/.343,700.00 (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Según consta en el informe de conducta rendido por la institución, mediante nota D.P-E.703 de 21 de noviembre de 2001 el ingeniero de la División de Panamá Oeste del Ministerio de Obras Públicas, certificó que la empresa constructora realizó los trabajos de remoción, producto del derrumbe en Ipetí, corregimiento de Tortí, distrito de Chepo, en los meses de enero y febrero de 2000 (Cfr. fojas 23 y 25 del expediente judicial).

También se indica en dicho informe, que la entidad inició los trámites administrativos para realizar la contratación directa con la empresa constructora, situación que llevó a la elaboración del contrato DINAC-1-27-03, el cual nunca fue perfeccionado, debido a que sólo fue firmado por la representante legal de la empresa, y no así por el entonces ministro de Obras Públicas (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Igualmente indica ese informe, que mediante nota DM-1431 de 9 de septiembre de 2003, dirigida al entonces secretario técnico del Consejo Económico Nacional, se solicitó la autorización para contratar directamente con la empresa Constructora Santa Julia, S.A., alegando que **“por motivos que desconocemos, la autorización de contratación directa nunca se solicitó, el contrato nunca se firmó y la empresa Constructora Santa Julia, S.A., nunca facturó ni cobró los gastos inherentes a los trabajos realizados en su momento.”** (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

También señala el informe enviado al Magistrado Sustanciador, que a través de la nota 435-leg.-A.J.I. de 6 de marzo de 2008, el entonces contralor general de la República, en respuesta a la nota DM-DA-037-2007 de 9 de enero de 2008 enviada por el Ministerio de Obras Públicas, señalaba lo siguiente: “**1.** El expediente no cuenta con una Evaluación Técnica fundada que determine el costo real de la obra, para justificar el monto adeudado a la empresa; **2.** No se aporta un documento formal, para que sea refrendado y objetado, según lo dispuesto en el artículo 77 de la ley Orgánica de la Contraloría General de la República; **3.** No se adjunta una Resolución que autorice por parte del CENA, el pago del monto adeudado; **4.** Se debe aportar un documento legal que establezca que el CENA haya aprobado la contratación directa con la constructora; **5.** El contrato no cuenta con las firmas de las partes involucradas, por lo tanto, no se puede probar que existe un derecho a favor de la constructora.” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Finalmente concluye el referido informe, que todas las administraciones ministeriales anteriores han realizado gestiones conducentes a solucionar la situación planteada por Constructora Santa Julia, S.A., sin embargo, no se ha podido realizar el pago, ya que, como bien manifiesta la Contraloría General de la República, entre otras cosas, no se cuenta con un contrato que pruebe la existencia de un derecho a favor de la empresa constructora (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, el 26 de octubre de 2011, el representante legal de Constructora Santa Julia, S.A., mediante memorial solicitó a la entidad que le pagara la suma de B/.343,700.00, en concepto de los trabajos realizados y entregados con motivo de la reparación de la vía Panamericana, Ipetí, distrito de Chepo, más los intereses legales que se hubiesen causado, el cual, a su juicio, fue negado tácitamente por silencio administrativo, ya que esta solicitud

no fue respondida por la entidad en el plazo de dos meses previsto en la ley, y por consiguiente, considera que se ha agotado la vía gubernativa (Cfr. fojas 10, 12 a 14 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la ahora demandante solicita a ese Tribunal que declare nula, por ilegal, la mencionada negativa tácita, por silencio administrativo, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución demandada que le pague la suma de B/.343,700.00, en concepto de obra terminada y entregada a satisfacción al Ministerio de Obras Públicas, más los intereses legales que se generen hasta el momento de su cancelación (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

El apoderado judicial que representa a Constructora Santa Julia, S.A., señala que el Ministerio de Obras Públicas no cumplió con las obligaciones de pago que mantenía con la empresa y que, incluso, aún cuando no existía contrato ni se siguieron los procedimientos establecidos por la ley para el perfeccionamiento del mismo, la sociedad cumplió con la orden de proceder que se le dio y una vez terminados los trabajos de reparación dentro del tiempo requerido por la institución, fueron entregados a satisfacción de la misma; situación que, según su criterio, demuestra que la hoy recurrente, actuó de buena fe ante la solicitud hecha por la entidad (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

Igualmente aduce, que la entidad utilizó como pretexto para no cumplir con el pago acordado, que la partida presupuestaria había caído en vigencia expirada, lo que constituye, según la demandante, un enriquecimiento sin causa (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Esta Procuraduría difiere del argumento expuesto por Constructora Santa Julia, S.A., en torno a la existencia de la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, sobre el cual sustenta su pretensión, puesto que, tal como se desprende del informe de conducta remitido al magistrado sustanciador mediante

nota DM-AL-937, desde el año 2001 hasta el 2012, se han dado diversas actuaciones por parte de la Administración encaminadas a cumplir con el pago por las reclamaciones hechas por la recurrente.

Cada una de las gestiones realizadas por la institución, viene a dejar en claro que el Ministerio de Obras Públicas siempre ha actuado de buena fe para resolver las dificultades que Constructora Santa Julia, S.A., le ha planteado con motivo del pago de la suma reclamada; no obstante, se estima que para acceder a la cancelación de la suma de B/.343,700.00, que reclama la actora, es necesario que se haya suscrito un contrato y que éste sea refrendado por el Contralor o Contralora General de la República para su perfeccionamiento, tal como lo ha explicado la entidad demandada en su informe de conducta, por lo que la empresa constructora no puede alegar la existencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, en perjuicio de la entidad demandada.

En adición a lo anterior, los gastos incurridos por Constructora Santa Julia, S.A., en la realización de los trabajos, no han quedado acreditados en este proceso, ni los intereses legales que ahora reclama en compensación por la mora en el pago, los cuales no son procedentes en este caso, debido a que los mismos deben estar establecidos en los términos y condiciones del contrato, y el mismo, a la fecha no se ha perfeccionado debido a las circunstancias que han sido expuestas en los párrafos precedentes; situación de la que tuvo pleno conocimiento la demandante, ya que mediante la nota DM-AL-N°1778 de 24 de agosto de 2005, el Ministro de Obras Públicas le comunicó a la representante legal de la empresa esta situación (Cfr. fojas 24 y 26 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en párrafos precedentes, este Despacho es de la opinión que la actuación administrativa acusada no ha vulnerado el artículo 1109 del Código Civil, relativo al cumplimiento de los contratos por el mero consentimiento; debido a que consta

en el proceso la inexistencia formal de un acuerdo de voluntades de tal naturaleza por razón de la omisión de algunos de sus requisitos, entre éstos, el refrendo; ni el artículo 1643-A de ese mismo cuerpo normativo, que guarda relación con el enriquecimiento ilícito, elemento que no puede ser invocado en este tipo de proceso de plena jurisdicción, puesto que dicha norma hace alusión directa al factor indemnizatorio que debe satisfacerse con otro tipo de demanda ante ese mismo Tribunal.

Por lo expuesto, consideramos que las actuaciones hasta ahora llevadas a cabo por el Ministerio de Obras Públicas de manera alguna pueden ser entendidas como un elemento configurador de una negativa tácita de la Administración por silencio administrativo.

Debido a las consideraciones que preceden, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que declaren que no es nula, por ilegal, la negativa tácita en la que incurrió el Ministerio de Obras Públicas no dar respuesta a la solicitud hecha por Constructora Santa Julia, S.A., el 26 de octubre de 2011 y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal para ser incorporado a este proceso, 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.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaría General, Encargada**

Expediente 109-12