

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 724

Panamá, 9 de abril de 2024

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 129912024.

La Licenciada Linda Castillero Meléndez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Promociones Caissa, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DENSYPN-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social**, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente ha incurrido la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de apelación, 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, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. Portal Electrónico www.panamacompra.gob.pa, Acto Público 2019-1-10-03-CM-329173).

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. Portal Electrónico www.panamacompra.gob.pa, Acto Público 2019-1-10-03-CM-329173).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. Portal Electrónico www.panamacompra.gob.pa, Acto Público 2019-1-10-03-CM-329173).

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. Portal Electrónico www.panamacompra.gob.pa, Acto Público 2019-1-10-03-CM-329173).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. Del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, en este orden, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 4**, el cual dispone que en la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

- **Artículo 30**, el cual señala que en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección y de las cláusulas de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

- **Artículo 68 (tercer párrafo)**, el cual indica que, ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

- **Artículo 16 (numeral 7)**, el cual señala que, entre las obligaciones de las entidades contratantes, está la de proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligadas a corregir, en el menor tiempo posible (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

- **Artículo 21 (numerales 2 y 6)**, los cuales expresan que en los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer las decisiones que se rindan al acceder al Sistema Electrónico "PanamaCompra", para lo cual se establecerán etapas que permitan el

conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

- **Artículo 25**, el cual dispone que todas las entidades reguladas por esta Ley están obligadas a divulgar toda la información relacionada con los procedimientos de selección de contratista que realicen y los contratos que celebren; por consiguiente, podrán ser conocidos por los proponentes, contratistas y terceros interesados a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

B. De la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República", la siguiente norma:

- **Artículo 77**, el cual señala que la Contraloría General de la República improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida y que en caso de que el funcionario que emitió la orden de pago, insista en su cumplimiento, dicha entidad deberá cumplirlos (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado en la presente causa lo constituye la **Nota DENSYPS-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023**, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social**, la cual le informa a la demandante, lo que a seguidas transcribimos:

“

...

En respuesta a su derecho de petición, suscrito por la señora Betty Arosemena Castillero, en calidad de Representante Legal de PROMOCIONES CAISA, S.A., a través del cual solicitan formal compensación de gastos con base en la Resolución No. 145-2023-Pleno/TACP de 01 de agosto de 2023, del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas; en virtud de la cancelación del Acto Público No. 2019-1-10-0-03-CM-329173, tenemos a bien destacar algunos puntos relevantes: como primera medida, respetuosos del estado de derecho, reconocemos la Resolución No. 145-2023-Pleno/TACP de 01 de agosto de 2023, del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

No obstante, destacamos que a pesar del fallo anteriormente citado, ordena compensar; no establece cuantía específica. Aunado a lo anterior, debemos aclarar que los gastos a devolver son únicamente aquellos en los que se incurrieron para tener el status de oferente en el contexto de la etapa pre-contractual. Todo gasto que hubiese sido parte de la etapa Contractual no es susceptible de reembolso.

..." (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de apelación el 17 de octubre de 2023, el cual, de acuerdo a lo manifestado por la recurrente en su libelo, no fue resuelto por la entidad. En ese sentido, el 19 de diciembre de 2023, la activadora jurisdiccional solicitó la certificación del silencio administrativo, considerando la parte actora que con la falta de respuesta a su recurso de alzada, ha sido agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 2-3 y 36-41 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de febrero de 2024, la Licenciada Linda Castillero Meléndez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Promociones Caissa, S.A.**, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DENSYPN-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023, emitida por la **Dirección Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social**, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido la entidad demandada al no dar respuesta a su recurso de apelación (Cfr. fojas 2 a 20 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la actora.

A fin de sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la accionante manifiesta que se han violado los artículos 4, 30, 68 (tercer párrafo), 16 (numeral 7), 21 (numerales 2 y 6) y 25 del **Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006**, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, expresando que la **Caja de Seguro Social** dejó de atender normas básicas de interpretación de las contrataciones públicas; que la entidad demandada no fue diligente en su actuar para que la orden de compra respectiva, fuera refrendada por la Contraloría General de la República; que se conculcó la norma al no reconocerle a su representada los gastos reales en que incurrió, los cuales fueron ejecutados de buena fe para el fiel cumplimiento de lo adjudicado; que no se ha cumplido con el debido proceso legal en tiempo oportuno, creándose dilaciones y mayores

perjuicios a su mandante; que no se publicó e informó de manera adecuada en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, todo lo referente al acto público, lo que impidió que su cliente pudiera controvertir todo lo que le afectaba; y que no se cumplió en el año 2019 con publicar lo que correspondía, sino que fue hasta el año 2023 que se efectuó la publicación respectiva (Cfr. fojas 12-17 del expediente judicial).

Por otra parte, la parte actora alega que de la **Ley 32 de 8 de noviembre de 1984**, se ha conculcado su artículo 77, señalando que la **Caja de Seguro Social**, tenía la opción de poder insistir en el refrendo de la orden de compra por parte de la Contraloría General y así, darle continuidad a la gestión del documento (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

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

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la sociedad **Promociones Caissa, S.A.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto objeto de reparo, **este Despacho no comparte los argumentos planteados, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

En primer lugar, al continuar examinando el contenido del acto censurado de ilegal, es decir, la **Nota DENSYPS-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023** de la **Dirección Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social**, observamos que para su emisión, la entidad se basó en los siguientes sustentos:

“

...

Todo gasto que hubiese sido parte de la etapa contractual no es susceptible de reembolso.

Lo anterior, lo compartimos con base en:

- El artículo 68 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.
- Nota DENSYPS-D-N-2652-2022 de 25 de mayo de 2022, suscrita por el Dr. Alex A. González H., Director Ejecutivo Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud.
- Nota DNC-N-537-2022 de 08 de agosto de 2022, suscrita por la Licenciada Ana Patricia Cuestas, Directora Nacional de Compras.
- Hoja de Trámite No. ADENL/L22-DNC-HT-1071-2023 de 21 de septiembre de 2023, suscrita por el Licenciado Ricardo Ramos, Coordinador en la Asistencia Legal de la Dirección Nacional de

Compras-V22, por conducto de la Licenciada Ana Patricia Cuestas, Directora Nacional de Compras.

- Nota DENL-M-126-2023-, suscrita por la licenciada Katherine Guardia, Abogada III, por conducto del magister Benicio Robinson, Director Ejecutivo Nacional Legal.

Por todo lo anteriormente expuesto, les solicitamos respetuosamente, desglosarnos los gastos incurridos, con base en los sustentos compartidos. Adjuntamos fotocopias simples de las notas previamente citadas.

...” (El resaltado y subrayado es del Despacho) (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial)

Vemos pues que, una vez anotados los sustentos en los cuales se basó la **Caja de Seguro Social** para emitir el acto acusado, podemos partir delimitando el escenario fáctico o relativo a los hechos, sobre el cual la entidad demandada profirió la **Nota DENSYPS-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023**.

En ese sentido, se observa que la **Caja de Seguro Social** publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el procedimiento de selección de contratista 2019-1-10-03-CM-329173, correspondiente a los "Servicios de Hospedaje, Alimentación y Salón en la III Jornada Multidisciplinaria", con un precio de referencia de treinta y cinco mil balboas (B/.35,000.00) y cuyo acto público, fue realizado el día 29 de marzo de 2019 en el cual, se presentaron dos propuestas, de entre las que por conducto del Cuadro de Cotizaciones 1000575089 de 3 de abril de 2019, fue adjudicada la oferta presentada por la sociedad **Promociones Caissa, S.A.** por un monto total de veintinueve mil setecientos cincuenta balboas (B/.29,750.00) (Cfr. Portal Electrónico www.panamacompra.gob.pa, Acto Público 2019-1-10-03-CM-329173).

Sobre ese contexto, posteriormente dentro del consecutivo de publicaciones electrónicas hechas por la entidad demandada en el acto público 2019-1-10-03-CM-329173, consta la Resolución DENSYPS-COMPRAS-124-2023 del 3 de julio de 2023, emitida por la Jefatura de la Sección de Compras de la Dirección Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud de la **Caja de Seguro Social**, en la cual se manifiesta y resuelve lo siguiente:

“

...

Que Posterior a la adjudicación del acto público No. 2019-1-10-0-03-CM-329173, la Dirección Ejecutiva Nacional de Servicios y Prestaciones en Salud, ha considerado conveniente cancelar esta contratación, ya que en su debido momento la oficina de Fiscalización, no refrendó la orden de compra.

Que en mérito de lo expuesto;

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR la oferta presentada por las empresas DETUR PANAMA, S.A. y PROMOCIONES CAISSA, del Acto Público de Compra Menor No. 2019-1-10-0-03-CM-329173, para el Servicio de Hospedaje, Alimentación y Salón, En La III Jornada Multidisciplinaria.

SEGUNDO: CANCELAR el Acto Público de Selección de Contratista Licitación de Compra Menor No. 2019-1-10-0-03-CM-329173, para el Servicio de Hospedaje, Alimentación y Salón, En La III Jornada Multidisciplinaria.

TERCERO: Se advierte al (a la) (a los) interesado (a) (s) que en contra de esta resolución podrá (n) interponer, dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, acompañado de las pruebas o anunciándolas al momento de formalizar la impugnación, si las hubiera. El recurso de impugnación una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno, se otorgará en efecto devolutivo.

La resolución que resuelva el recurso de impugnación agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno. Salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. Portal Electrónico www.panamacompra.gob.pa, Acto Público 2019-1-10-0-03-CM-329173).

Es así que, debido a su discrepancia con lo resuelto en la Resolución DENSYP-S-COMPRAS-124-2023 del 3 de julio de 2023, la sociedad **Promociones Caissa, S.A.** interpuso ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas un recurso de impugnación, el cual fue resuelto mediante la Resolución 145-2023-Pleno/TACP de 01 de agosto de 2023 (Decisión), en la que señaló en su parte resolutive lo siguiente:

“

...

PRIMERO: CONFIRMAR (sic) Resolución N° DENSYP-S-COMPRAS-124-2023 de 3 de julio de 2023, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, por el cual se rechazaron todas las propuestas recibidas para el Acto Público N°2019-1-10-0-03-CM-

329173, y por tanto, la cancelación del mismo, para el (sic) "servicios de hospedaje, alimentación y salón en la III Jornada Multidisciplinaria", según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR a la entidad que, deberá realizar, luego de estar ejecutoriada la presente resolución, las acciones que se desprenden del contenido del artículo 68 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No.61 de 2018 (sic), cual se encuentra debidamente reglamentado mediante el artículo 129 del Decreto Ejecutivo N° 40 de 2018, reconociendo el derecho de compensación de los gastos, de conformidad a las evidencias probatorias que se aporten y evalúe la entidad administrativa para tales menesteres al respecto.

..." (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 61 del expediente judicial)

Visto lo anterior, y llegado a este punto, toda la retrospectiva del acto público de contratación menor 2019-1-10-0-03-CM-329173 que hemos detallado, resulta indispensable para contextualizar el escenario sobre el cual la sociedad **Promociones Caissa, S.A.**, sustenta su pretensión, amén que primordialmente la hoy demandante, pretende que la **Caja de Seguro Social** le compense por los gastos en los cuales incurrió, luego de habersele adjudicado el proceso de selección de contratista antes mencionado.

Bajo todo este panorama, nos corresponde ahora referirnos a la normativa que al momento de publicado en el Portal "PanamaCompra" el acto público 2019-1-10-0-03-CM-329173, era la vigente en ese entonces, por lo que debemos hacer alusión a las disposiciones del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017 y al Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, que reglamenta la Ley 22 de 2006. En ese sentido, el artículo 68 del Texto Único y el 129 del Reglamento, señalan lo que continuación transcribimos:

"Artículo 68. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad puede rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho

a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato.

El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta y se le inhabilitará por un periodo de seis meses. Igualmente, para los actos públicos donde no se exige la fianza de propuesta, se le inhabilitará por un periodo de un año.

Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta."

(El resaltado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 28483-B del 14 de marzo de 2018)

"Artículo 129. Compensación de gastos por rechazo de propuesta. El acto de adjudicación obliga a la entidad licitante y al adjudicatario. En consecuencia el adjudicatario o contratista según fuere el caso tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad decidiera rechazar la propuesta después de ejecutoriada la adjudicación. En estos casos los adjudicatarios rechazados deberán presentar la documentación correspondiente que sustente su solicitud de compensación por los gastos incurridos, la cual deberá ser evaluada por la entidad y resuelta en un plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud."

(El resaltado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 28502-B del 11 de abril de 2018).

Respecto a los artículos antes transcritos, resulta claro que uno de los supuestos establecidos en dichas normas, devienen en ser aplicables al caso que nos ocupa, ya que la entidad demandada adjudicó formalmente la contratación menor 2019-1-10-03-CM-329173 a la recurrente, constituyéndose en adjudicataria; no obstante, por razones ajenas al control de la entidad licitante, ésta se vio en la necesidad de ejercer la facultad que le confiere tanto el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, así como el artículo 129 de su Decreto Reglamentario, sobre la decisión de rechazar la propuesta de **Promociones Caissa, S.A.** y

consecuentemente, cancelar el acto público correspondiente a los "Servicios de Hospedaje, Alimentación y Salón en la III Jornada Multidisciplinaria".

Bajo todo este prisma jurídico, resulta evidente que tal como lo señala la normativa antes citada, la entidad demandada, al ejercer la facultad de rechazo de propuestas; existiendo una formal adjudicación y además habiéndose cancelado el acto público, configura una obligación de compensar al adjudicatario por los gastos incurridos por la adjudicación, obligación la cual la **Caja de Seguro Social** no se ha negado a honrar, tal como lo señala al final de la **Nota DENSYPS-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023**, manifestado lo siguiente:

“

...

Por todo lo anteriormente expuesto, **les solicitamos respetuosamente, desglosarnos los gastos incurridos**, con base en los sustentos compartidos. Adjuntamos fotocopias simples de las notas previamente citadas.

...” (El resaltado y subrayado es nuestro) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En ese mismo hilo conductor de ideas, la obligación de la entidad demandada a compensarle a la recurrente los gastos incurridos, es ciertamente advertida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante la Resolución 145-2023-Pleno/TACP de 01 de agosto de 2023 (Decisión), al ordenar a la institución cumplir con lo que dispone la norma, *“...reconociendo el derecho de compensación de los gastos, de conformidad a las evidencias probatorias que se aporten y evalúe la entidad administrativa para tales menesteres al respecto”* (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Sobre ese escenario, resulta indiscutible que el alcance de la obligación de la entidad para compensar a la demandante, se encuentra delimitado hasta el punto en que su propuesta fuera adjudicada y no, por los gastos que luego de adjudicado el acto público, haya podido incurrir la recurrente por su propia iniciativa; incluso, sin encontrarnos en una etapa contractual, ya que la orden de compra nunca fue refrendada por la Contraloría General de la República.

Dicho todo lo anterior, al referirnos a lo solicitado por la parte actora, en cuanto a que se declare la negativa tácita, por silencio administrativo, en que, a su juicio, ha incurrido la entidad

demandada al no dar respuesta al recurso de apelación, 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.

Es así que 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 Gualarte 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.

Respecto a lo anterior, vemos que en atención al propio contenido de la Nota DENSYP-S-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023, la entidad ha reflejado y expuesto su firme intención de cumplir

con su obligación de compensar a la demandante por los gastos incurridos, solicitándole, como ya hemos mencionado, que haga un desglose de los mismos, sin embargo, de acuerdo a las constancias que obran dentro del expediente judicial, incluso de las que constan en el Portal Electrónico "PanamaCompra", se advierte que la accionante no ha presentado tal desglose.

Todo lo anterior, ha dejado en evidencia que la entidad demandada durante toda la actividad recursiva que ha ejercido la parte actora, ha expuesto su intención de cumplir con su obligación de compensarla por los gastos incurridos, puesto que si bien es cierto que el recurso de apelación presentado en contra del acto acusado, no fue resuelto, no menos cierto es que la **Caja de Seguro Social** por medio de sus Departamentos especializados y encargados de las contrataciones públicas, han demostrado una clara intención institucional de formalizar la compensación a la que por ley, tiene derecho la accionante.

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, somos de la opinión que la **Caja de Seguro Social**, ha actuado conforme a Derecho, y en tal sentido, los cargos de infracción que guardan relación con los artículos los artículos 4, 30, 68 (tercer párrafo), 16 (numeral 7), 21 (numerales 2 y 6) y 25 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017; el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, así como la negativa tácita por el silencio administrativo, **deben ser desestimados por el Tribunal.**

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota DENSYPN-N-6880-2023 de 5 de octubre de 2023, emitida por la Dirección Ejecutiva Nacional de los Servicios y Prestaciones en Salud de la Caja de Seguro Social**, así como que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en la que supuestamente ha incurrido la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de apelación; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

VI. Pruebas.

1. Esta Procuraduría **objeta** los documentos presentados por la parte actora que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, el cual establece lo siguiente:

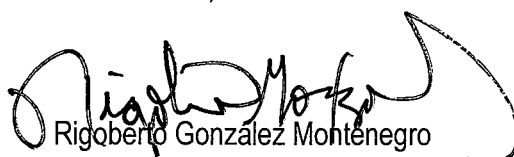
“Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico.

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 es de este Despacho).

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

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General