

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción  
(Corregida).

Vista Número 1070

Panamá, 14 de octubre de 2019

Contestación de la demanda.

El Licenciado Alexis Rubén Zuleta Aizprúa, quien actúa en nombre y representación del **Consorcio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** (conformada por las empresas: Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa, S.L., Sociedad de Unipersonal, Innovación y Desarrollo Local, S.L., e Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. {IDEL}), peticiona que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que supuestamente incurrió la **Caja de Seguro Social**, a la solicitud oficial de pago de cuentas adeudadas con la ejecución del Contrato 2120291 -08-07 de 19 de febrero de 2013, para la "Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la prevención de riesgos profesionales en las empresas públicas y privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social" 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 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 es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 201-202 del expediente judicial).

**Tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es cierto como viene expuesto; 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo segundo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo quinto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo séptimo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo octavo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Décimo noveno:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Vigésimo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Vigésimo primero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Vigésimo segundo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Vigésimo tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Vigésimo cuarto:** Es cierto; por tanto; se acepta (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

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

A. El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones del Texto Único de 27 de junio de 2011, de la Ley 22 de 2006, vigente para el momento de los hechos:

a.1. El artículo 13 (numerales 9, 10 y 11) que se refiere a las obligaciones de las entidades contratantes (Cfr. fojas 189-190 del expediente judicial);

a.2. El artículo 14 que establece los derechos de los contratistas (Cfr. fojas 190-191 del expediente judicial);

a.3. El artículo 18 (numeral 5) relativo al principio de transparencia en el sentido que los actos administrativos se expiden en la actividad contractual o con ocasión de ella (Cfr. fojas 191-192 del expediente judicial);

a.4. El artículo 22 que indica que en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, entre otros, se tendrá en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley (Cfr. fojas 182-189 del expediente judicial); y

a.5. El artículo 79 que señala que las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo (Cfr. foja 178 del expediente judicial).

B. El artículo 3 (segundo párrafo) de la Resolución 38,491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, que dispone que expresa que en la interpretación de las normas reglamentarias sobre el procedimiento de selección de contratistas y las cláusulas de los contratos públicos que celebre la Caja de Seguro Social, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y principios generales, así como la buena fe, entre otros (Cfr. fojas 192-193 del expediente judicial); y

C. El artículo 77 de la Ley 32 de 1984, el cual dispone que la Contraloría General de la República impondrá 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 (Cfr. fojas 193-194 del expediente judicial).

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el Licenciado Alexis Rubén Zuleta Aizprúa, quien actúa en nombre y representación del **Consorcio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** (conformada por las empresas: Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa, S.L., Sociedad de Unipersonal, Innovación y Desarrollo Local, S.L., e Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. {IDEL}), persigue que el Tribunal declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que supuestamente incurrió la Caja de Seguro Social, referente a la solicitud oficial de pago de cuentas adeudadas con la ejecución del Contrato 2120291-08-07 de

19 de febrero de 2013 para la "Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la prevención de riesgos profesionales en las empresas públicas y privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social" (Cfr. fojas 173-196 del expediente judicial).

Según se desprende de las constancias procesales, el **Consortio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** (conformada por las empresas: Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa, S.L., Sociedad de Unipersonal, Innovación y Desarrollo Local, S.L., e Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. {IDEL}), por medio de sus respectivos apoderados generales le solicitaron a la entidad demandada un *"Pronunciamiento Oficial Mediante Acto Administrativo...relacionados con la negación de los pagos adeudados relacionados con el Contrato 2120291-08-17, cuyo objeto es la Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la Prevención de Riesgos Profesionales en las Empresas Públicas y Privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social"* (Cfr. fojas 34-54 del expediente judicial).

Como quiera que el abogado del accionante, consideró que la Caja de Seguro Social había incurrido en la negativa tácita, por silencio administrativo, por no darle respuesta a las peticiones a las que nos referimos en el párrafo que precede, procedió a presentar la demanda que ocupa nuestra atención, a través de la cual persigue que la Sala Tercera, declare lo siguiente:

"1...Que es nula por ilegal la Negativa Tacita (sic) por Silencio Administrativo de la Solicitud Oficial de Pago de Cuentas Adeudas presentada por mi mandante y que tiene relación con la ejecución del Contrato No. 2120291-08-17...

2. Que en atención a la ilegalidad declarada en el punto anterior, se solicita a la Sala Tercera..., como vía para la restitución del derecho vulnerado; ORDENE a la Caja de Seguro Social realizar el pago de las cuentas por valor de Un Millón Trescientos Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.1,305,000.00) adeuda a nuestro mandante como contraprestación en el marco del Contrato No. 2120291-08-17...

3. Que de igual manera CONDENE en abstracto a la Caja de Seguro Social a pagar los daños y perjuicios que se hayan causado producto de las actuaciones ilegítimas en el manejo de sus obligaciones de pago en los términos estipulados en el contrato desde la fecha en que se debió cancelar las cuentas correspondientes hasta la fecha de presentación de la demanda de plena jurisdicción" (Cfr. foja 174 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, el apoderado del **Consortio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** (conformada por las empresas: Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa, S.L., Sociedad de Unipersonal, Innovación y Desarrollo Local, S.L., e Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. {IDEL}), fundamenta la interposición de la acción que se examina, en que, a su juicio, la institución demandada vulneró el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006; ya que su mandante, a pesar de haber cumplido a cabalidad con todo lo pactado con la entidad, ésta no ha desembolsado el valor del contrato. Agrega, lo siguiente: *“La Caja de Seguro Social por su parte después de la última devolución de los pagos sin justificación legal alguna por parte de la Contraloría General de la República no activa ‘el refrendo por insistencia’ ante el Contralor General de la República de los cheques para evitar sea demandada por incumplimiento de sus obligaciones y guarda silencio dejando en indefensión al contratista que no tiene otro remedio más que acudir en silencio administrativo a la Corte Suprema para que ordene le paguen sus cuentas como un derecho contractual objetivo y válido (sic)”* (Cfr. fojas 178-182 del expediente judicial).

Continúa explicando el abogado del consorcio demandante que, en su opinión, la Contraloría General de la República dentro de sus facultades legales no puede aplicar actuaciones y condiciones “entradadoras” que permitan eludir o tergiversar sus obligaciones de refrendo como sucedió en el caso que se analiza. Además, señala que esa entidad al igual que la institución demandada con el actuar desplegado en el Contrato 2120291-08-17, cuyo objeto es la Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la Prevención de Riesgos Profesionales en las Empresas Públicas y Privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social”, se alejaron de la teoría de los actos propios y del principio de la buena fe que se presume en las relaciones jurídicas (Cfr. fojas 183-184 y 190 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene el letrado que: *“en el presente proceso, no se observa Nota, Providencia ni Resolución que motive las razones de la negación de pagos ni tampoco se observa la notificación del acto a mi mandante ni el fundamento jurídico respectivo...y por lo tanto la negativa de pago carece de motivación y la documentación cruzada con Contraloría General no tienen coherencia de hechos*

*que arriben a presumir las verdaderas razones por la cual al Contratista se le niega su pago” (Cfr. foja 191 del expediente judicial).*

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el recurrente en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas en la presente causa, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Del Informe explicativo de conducta rendido por el Director General Interino de la Caja de Seguro Social se tiene que mediante la Requisición número 2120291-08-07 de 25 de junio de 2012, la Dirección Ejecutiva Nacional de Innovación y Transformación de la entidad demandada, solicitó la adquisición de un software y los servicios necesarios para la implementación del sistema de riesgo profesional a través de una Licitación Pública por Mejor Valor para la “Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la Prevención de Riesgos Profesionales en las empresas públicas y privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social”, por un valor de cuatro millones quinientos mil balboas (B/4,500,000.00) (Cfr. foja 200 del expediente judicial).

En ese sentido, se hace necesario señalar que la convocatoria a la Licitación Pública por Mejor Valor 2012-1-10-0-08-LV-068754, fue publicada el 28 de junio de 2012, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra, disponiéndose el 8 de agosto de ese año para la presentación de las propuestas (Cfr. página web PanamaCompra y foja 200 del expediente judicial).

Luego de la homologación del Pliego de Cargos del referido acto público, el 8 de agosto de 2012, presentaron propuestas las empresas **Consorcio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** y el Consorcio Maxia-Mgo (Cfr. página web PanamaCompra y foja 200 del expediente judicial).

Posteriormente, la Comisión Evaluadora designada a través de la Resolución DNCyA-387-2012 de 29 de junio de 2012, dictó el Informe de 29 de agosto de 2012, por cuyo conducto concluyó que el **Consorcio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel, cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos y obtuvo el mayor puntaje (95.90) de acuerdo a los criterios de evaluación dispuestos en la metodología de ponderación, además de haber propuesto la cantidad de cuatro millones cincuenta mil balboas con un centésimo**

(B/.4,050,000.01). Este Informe fue publicado en el Sistema Electrónico PanamaCompra el 31 de agosto de 2012 (Cfr. página web PanamaCompra y foja 201 del expediente judicial).

Una vez la Comisión Evaluadora efectuó la correspondiente revisión, el Director General de la entidad demandada, mediante la Resolución DNCyA-387-2012 de 5 de septiembre de 2012, procedió a adjudicar la Licitación Pública por Mejor Valor número 2012-1-10-0-08-LV-068754 para la "Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la Prevención de Riesgos Profesionales en las empresas públicas y privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social", por el monto de cuatro millones cincuenta mil balboas con un centésimo (B/.4,050,000.01), lo que trajo como consecuencia la expedición de la Resolución 47,214-2012-J.D. de 11 de diciembre de 2012, por medio de la cual la Junta Directiva de la institución de seguridad social autorizó el gasto de la cantidad previamente descrita (Cfr. foja 201 del expediente judicial).

En este escenario, y contando con las aprobaciones requeridas, se suscribió el Contrato número 2120290-08-07-D.C. de 19 de febrero de 2013, entre la Caja de Seguro Social y el **Consorcio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** (conformada por las empresas: Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa, S.L., Sociedad de Unipersonal, Innovación y Desarrollo Local, S.L., e Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. {IDEL}), el cual fue debidamente refrendado por la Contraloría General de la República el 18 de abril de 2013 (Cfr. fojas 201-202 del expediente judicial).

Aquí hacemos un alto para indicar que el objetivo del mencionado contrato, era adquirir un software con licenciamiento ilimitado para la Caja de Seguro Social y los doce mil cuatrocientos (12,400) empleadores afiliados con la finalidad de realizar la autogestión de los riesgos profesionales, fomentando de esta manera, la prevención del riesgo y disminuyendo la exposición de los colaboradores a los accidentes de trabajo, cuyo alcance incluía los servicios necesarios para su implementación tales como herramientas de desarrollo de aplicaciones o servicios de consultoría, mantenimiento y soporte por un (1) año a partir de la entrega de las licencias, así como la configuración de nuevos servicios y flujo de datos en el futuro (Cfr. foja 202 del expediente judicial).

Es importante mencionar que los procesos que se encontraban asociados al objeto contractual señalado en el párrafo que precede, estaban desarrollados en etapas de ejecución, tal cual como se

detalló en la cláusula segunda del Contrato número 2120290-08-07-D.C. de 19 de febrero de 2013 (Cfr. foja 202 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar que en la cláusula octava del referido contrato se dispuso que la Caja de Seguro Social debía pagar al **Consortio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel** (conformada por las empresas: Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa, S.L., Sociedad de Unipersonal, Innovación y Desarrollo Local, S.L., e Innovación y Desarrollo Latinoamérica, S.A. {IDEL}), por el sistema de gestión adquirido en concepto de licenciamiento la suma de dos millones doscientos cincuenta y mil balboas con un centésimo (B/.2,250,000.01); por mantenimiento y servicio de soporte contra semestre vencido, dos (2) pagos de doscientos veinticinco mil balboas (B/.225,000.00); y la preparación del proyecto en las diversas fases de ejecución (I, II, III y IV) la cantidad de doscientos setenta mil balboas (B/.270,000.00) cada una (Cfr. página web PanamaCompra y foja 202 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que, de acuerdo a lo pactado en la cláusula octava, el recurrente presentó en debida forma su gestión de cobro ante el Departamento de Tesorería de la Caja de Seguro Social por la suma de dos millones doscientos cincuenta mil balboas con un centésimo (B/.2,250,000.01) correspondiente al primer pago en concepto de licenciamiento, mismo que fue refrendado por la Contraloría General de la República sin ningún tipo de objeción (Cfr. foja 202 del expediente judicial).

En este orden de ideas, igualmente es preciso indicar que a pesar que la Caja de Seguro Social tramitó el pago de las cuentas pendientes relacionadas con los siguientes comprobantes de pago: a) número 1900051595, por doscientos veinticinco mil balboas (B/.225,000.00); b) 1900050555, por doscientos setenta mil balboas (B/.270,000.00); c) 1900050549, por doscientos setenta mil balboas (B/.270,000.00); d) 1900050546, por doscientos setenta mil balboas (B/.270,000.00); y e) 1900050540, por doscientos setenta mil balboas (B/.270,000.00) (cuentas éstas que conforman parte de las pretensiones del **Consortio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel en la demanda en estudio**), la Contraloría General de la República mediante la Nota 1076-16-DFG de 18 de marzo



de 2016, remitió sin el refrendo solicitado cinco (5) comprobantes de pago, señalando que, cito: *“el objeto y el alcance del contrato No. 2120291-08-07 no se cumplió a satisfacción respecto a lo siguiente:*

- La aplicación de las funciones operativas del Sistema instaladas en la Plataforma, no alcanzan el 100% de uso de sus funcionalidades, ya que el personal de LA CAJA no interviene en la mayoría de los módulos.
- El Módulo de Vigilancia de Salud no es utilizado por el personal médico desde que inició la implementación en el 2014.
- El Listado de capacitaciones dictadas a los funcionarios de las diferentes direcciones no fue facilitado por LA CAJA.
- El Listado de Capacitaciones a los Patronos de las diferentes empresa no fue facilitado por LA CAJA.
- No todos los departamentos en las instalaciones están integrados al sistema como Salud Ocupacional y Riesgo Profesional.
- En los recibos conformes de los mantenimientos realizados en el 2014, no se evidencian las firmas de recibido a conformidad en las copias y el expediente original no fue facilitado por LA CAJA.
- El personal médico y administrativo indican que en la actualidad están trabajando para implementar el sistema y las normas de prevención, el cual fue instalado en el 2014” (Cfr. fojas 202-203 del expediente judicial).

En este mismo sentido, debe advertirse que, pese a que las observaciones detalladas por la Oficina de Fiscalización fueron debidamente atendidas por el entonces Director General de la Caja de Seguro Social, a través de la Nota DENIT-078-2016 de 6 de mayo de 2016, las mismas fueron rechazadas por la Contraloría General de la República, mediante la Nota 3270-16-DFG de 5 de julio de 2016, al indicar que la documentación presentada en la primera de las referidas notas (DENIT-078-2016), no subsanan las deficiencias planteadas, puesto que: “existen situaciones que son fundamentales para evidenciar la utilización y efectividad del sistema y sobre todo no se establece

cuál o cuáles son los beneficios o aportes que brinda el sistema a la Institución" (Cfr. foja 203 del expediente judicial).

Bajo el mismo criterio, resulta pertinente referirnos a que, no obstante lo anterior, la Contraloría General de la República, por conducto de la Nota 6137-16-DFG de 1 de noviembre de 2016, manifestó que las diversas devoluciones constituyen una negación del refrendo y no una subsanación, por lo que reiteraron su negativa de refrendo a los cinco (5) comprobantes de pago (Cfr. foja 203 del expediente judicial).

Podemos concluir entonces, que la Caja de Seguro Social actuó conforme a derecho y tal como lo establecía el Contrato número 2120291-08-07 de 18 de abril de 2013, pues la entidad tramitó el pago de las cuentas pendientes a favor del **Consortio Sociedad de Prevención Fraternidad Muprespa-Idel**; sin embargo, el impago de las mismas no es atribuible a aquélla, sino a las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República y que detallamos previamente, la cual negó el refrendo en las ocasiones que se presentaron las referidas cuentas, pues se consideró que existían deficiencias o situaciones que son fundamentales para evidenciar la utilización y efectividad del sistema (Cfr. foja 204 del expediente judicial).

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 negativa tácita, por silencio administrativo**, en el que supuestamente incurrió la Caja de Seguro Social, al no dar respuesta a la solicitud oficial de pago de cuentas adeudadas con la ejecución del Contrato 2120291-08-07 de 19 de febrero de 2013 para la "Contratación para el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional para la prevención de riesgos profesionales en las empresas públicas y privadas afiliadas a la Caja de Seguro Social".

#### **IV. Pruebas.**

1. Se **objeta** la documentación visible a fojas 55-59, 67-80, 81-85, 87-91, 93-101, 110-112, 113-115, 116-117 y 118-170 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples, que transgreden lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que los documentos deben incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas por el funcionario custodio del original.

2. Igualmente, **objetamos la declaración de parte** solicitada por el consorcio recurrente para que el Director General de la Caja de Seguro Social conteste ciertas interrogantes, ya que no se ajusta al contenido del artículo 844 del Código Judicial pues, las mismas persiguen comprobar hechos que constan en documentos.

3. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 1380-18