

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 805

Panamá, 31 de julio de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciado Virgilio E. Vásquez Pinto., actuando en nombre y representación de **Fundación Universidad de Panamá**, “promueve Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción” contra el **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, por defectuosa prestación de los Servicios Públicos, al negarse a pagar la Cuenta 9165-2-15, por la suma de doscientos setenta y dos mil quinientos setenta y siete balboas con cincuenta y dos centésimos (B/. 272,567.52)

Contestación de la demanda.

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 es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

a. **El artículo 70 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, hoy artículo 93 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017;** que se refiere, entre otras cosas, a que las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en contrato respectivo. Si los pagos lo realiza la entidad contratante en fecha posterior a la acordada y por causa no imputable a contratista, este tendrá el derecho al pago de los intereses moratorios (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

b. **El artículo 998 del Código Civil,** que se advierte que será exigible toda obligación cuyo cumplimiento no dependa de un suceso futuro e incierto, o suceso pasado que los interesados ignoren y, las que contengan condición resolutoria (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

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

De acuerdo con lo que consta en autos, el 16 de octubre de 2018, el apoderado judicial de **Fundación Universidad de Panamá**, promovió una demanda contencioso administrativa de **plena jurisdicción** contra el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y en la que advirtió que la misma se **presentaba por la defectuosa prestación de los Servicios Públicos, al negarse a pagar la Cuenta 9165-2-15, por la suma de doscientos setenta y dos mil quinientos sesenta y siete balboas con cincuenta y dos centésimos (B/. 272,567.52)** (Cfr. fojas 3-9 del expediente judicial).

Al respecto, la parte actora señala que la **demanda de plena jurisdicción** presentada, y que ocupa nuestra atención, tiene como objeto se hagan las

declaraciones siguientes, mismas que nos permitimos transcribir para una mejor aproximación a tales argumentos:

“1. Que el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá, está obligado a pagar a la **Fundación Universidad de Panamá**, la Cuenta 9165-2-15, elaborada el 29 de enero de 2015, por doscientos setenta y dos mil quinientos sesenta y siete balboas con cincuenta y dos centésimos (B/. 272,567.52), en concepto de servicios prestados al Hipódromo Presidente Remón a cargo de la Junta de Control de Juegos, dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud del Contrato 015-2015 de Servicios de Administración, Manejo y Operación, (del Laboratorio de Drogas y el Departamento de Toma de Muestras del Hipódromo Presidente Remón), fechado el veintiséis (26) del mes de noviembre de 2014.

2. Que el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá, está obligado a pagar a la **Fundación Universidad de Panamá**, la mencionada cantidad más diecinueve mil novecientos ochenta y siete balboas con ochenta y ocho balboas (B/. 19,987.88), en concepto de intereses moratorios des que se consolidó a deuda al terminar el contrato.

3. Que el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá, está obligado a pagar a la **Fundación Universidad de Panamá**, la suma de las anteriores cantidades por un total de doscientos noventa y dos mil quinientos cincuenta y cinco mil balboas con cuarenta centésimos (B/. 292,555.40).” (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Señala el apoderado judicial de la **Fundación Universidad de Panamá**, que su representada ha celebrado contratos de “*Servicio de Administración, Manejo y Operación*” del Laboratorio de Drogas, y el Departamento de Toma de Muestras en el Hipódromo Presidente Remón, por más de dieciséis (16) años (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En se orden de ideas, indicó, que para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2014, la **Fundación Universidad de Panamá**, celebró con el Ministerio de Economía y Finanzas el Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014, mismo que fue refrendado por la Contraloría General de la República el 20 de enero de 2015 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En ese sentido, señaló, que luego de haber cumplido de manera satisfactoria con el **Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014**, tal como consta en la certificación emitida por el Secretario Ejecutivo de la Junta de Control de Juegos el 9 de noviembre de 2014, la **Fundación Universidad de Panamá**, presentó al Ministerio de Economía y Finanzas, la Cuenta de Cobro por los servicios prestados en el citado contrato, misma que cuenta con el Sello de Recibido 9165-2-15; sin embargo, han pasado más de tres (3) años y la misma no ha sido pagada (Cfr. foja 6,15 y 18 del expediente judicial).

Al respecto, indicó que el Ministerio de Economía y Finanzas no ha dado una explicación concreta sobre las razones por la cual no se ha hecho efectivo el pago de los servicios prestados de acuerdo a lo contemplado en el citado **Contrato 015-2014**, escudándose, a juicio de la demandante, en la **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, suscrita por el Contralor General de la República, misma que, para una mejor aproximación al tema en análisis, transcribimos a continuación:

“ ...

Conforme a la auditoría que adelantamos en la Universidad de Panamá; y a las funciones de fiscalización y control que nos asigna la Constitución y la Ley Orgánica, les informamos que a partir de la fecha, ninguna oficina de fiscalización recibirá para refrendo gestiones de cobro, contrato, convenio, orden de compra o cheque a favor de la Fundación Universidad de Panamá, tramitados por las Instituciones Públicas a sus respectivos cargos.

No obstante, si las entidades a su cargo se encuentran tramitando con la citada Fundación, alguna documentación que considere relevante, solicitamos se nos envíe a través de la oficina de Fiscalización respectiva la documentación, para nuestra evaluación y la acción que corresponde de control previo (Cfr. foja 6 y 20 del expediente judicial).

Asimismo, advierte el apoderado judicial de la Fundación demandante, que sobre la mencionada **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, el Contralor General de la República, al absolver la consulta del Secretario Ejecutivo de la Junta de Control del Juegos, mediante la **Nota 4351-17-DFG de 4 de agosto de 2017**, expresó

que: "...si el contrato 015-2014 fue refrendado, se puede continuar con el trámite de pago de las sumas adeudadas por servicios prestados del periodo de enero a diciembre de 2014", lo que a su juicio, dilucidó la posición de la Contraloría General de la República al respecto (Cf. foja 6 del expediente judicial).

Por su parte indicó, que mediante la nota de 31 de agosto de 2017, la **Fundación Universidad de Panamá**, solicitó el pago de la referida cuenta al Ministerio de Economía y Finanzas, aunado a que, la información que emana del expediente administrativo da cuentas de las múltiples gestiones personales y por escrito hechas por la Fundación ante el citado Ministerio, sin que hayan sido contestadas (Cfr. foja 6 y 22 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente manifiesta que en el **Contrato 015-2014**, no se señaló ningún plazo para el pago, de manera que, el mismo, debe efectuarse conforme el numeral 9 del artículo 13 de la Ley 22 de 2006, cuenta que fue presentada por la Fundación desde febrero de 2015, por lo que desde esa fecha existe la obligación de pagar por parte de la entidad contratante (Cfr. fojas 7 y 15 del expediente judicial).

Señalo además, que la obligación surgida del citado contrato, no estaba sujeta a ningún futuro incierto, ni suceso pasado o condición resolutoria, por lo que el pago es exigible desde el cumplimiento del contrato por parte de la **Fundación Universidad de Panamá**; sin embargo, el **Ministerio de Economía y Finanzas** está moroso en el cumplimiento de esa obligación por más de 3 años, en cuanto a capital e intereses moratorios (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la **Fundación Universidad de Panamá**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados, por la parte actora, toda vez que, tal como constan las evidencias que reposan en autos, a través del **Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014**, el Ministerio de Economía y Finanzas contrató a la **Fundación Universidad de Panamá**, para la prestación de servicio de administración, manejo y operación del Laboratorio de Drogas y el Departamento de Toma de Muestras del Hipódromo Presidente Remón (Cfr. 12 del expediente judicial).

Así las cosas, el referido contrato tenía un periodo de duración de un (1) año que comprendía desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014, por un monto de doscientos setenta y dos mil quinientos sesenta y siete con cincuenta y dos centésimos (B/.272,567.52), mismo que fue refrendado por la Contraloría General de la República el día martes 20 de enero de 2015 (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

En ese sentido, y luego de haber cumplido con el **Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014**, tal como consta en las certificaciones emitidas por el Secretario Ejecutivo de la Junta de Control de Juegos los días 9 de noviembre de 2014 y 28 de enero de 2015, la **Fundación Universidad de Panamá**, presentó al Ministerio de Economía y Finanzas, la Cuenta de Cobro por los servicios prestados en el citado contrato, misma que cuenta con el Sello de Recibido 9165-2-1, así como la factura TFDM110003978-00000144 de 29 de enero de 2015 (Cfr. foja 15-17 del expediente judicial).

Ahora bien, tal como lo hemos indicado, el Contralor General de la República mediante la **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, dirigida a los Ministros de Estado, a los titulares de la Asamblea de Diputados, de la administración de justicia, entidades descentralizadas, entre otras, informó que las Oficinas de Fiscalización no recibirán para refrendo gestiones de cobro, contratos, convenio, órdenes de compras y cheques a favor de la **Fundación Universidad de Panamá** (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Cabe destacar que, en la referida **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, también se señaló lo siguiente:

“ ...

No obstante, si las entidades a su cargo se encuentran tramitando con la citada Fundación, alguna documentación que considere relevante, **solicitamos se nos envíe a través de la oficina de Fiscalización respectiva la documentación, para nuestra evaluación y la acción que corresponde de control previo**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la Nota **7813-15DFG de 10 de diciembre de 2015**, la Contraloría General de la República, dando respuesta a la **Nota 68-15 de 26 de noviembre de 2015**, en la que la **Fundación Universidad de Panamá** solicitaba información sobre las gestiones realizadas por esa Institución ante el Ministerio de Economía y Finanzas y respecto a la **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, este señaló lo siguiente:

“ ...

Al respecto, solicita le aclaremos si está vigente o no, la Circular indicada y en caso de no estarlo, se lo comuniquemos al Ministerio de Economía y Finanzas para que éste proceda la trámite y pago de la cuenta presentada por la Fundación, ante dicha institución.

La citada Circular está vigente y en su segundo párrafo se indica que si alguna entidad se encuentra tramitando documentos que consideren relevantes puede enviarlos a través de la Oficina de Fiscalización correspondiente, para su evaluación y acción respectiva de control previo.

...” (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Tal consta en el Informe Explicativo de Conducta de 13 de noviembre de 2018, remitido por la entidad demandada, indicó que en virtud de lo dispuesto en la citada Circular emitida por la Contraloría General de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas suspendió el trámite de la efectividad del cumplimiento del pago al servicio prestado por la Fundación Universidad de Panamá (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Se advierte además, en el referido informe, que el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Nota de 31 de julio de 2018, elevó una consulta al Contralor General de la República, respecto a la duración de la vigencia de la medida adoptada en la **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015, a efectos de iniciar los trámites inherentes a la fase de pagos de la contratación 015-2014 de 26 de noviembre de 2014** (Cfr. foja 37 de expediente judicial).

De la consulta elevada por la entidad demandada, la Contraloría General de la República expresó lo siguiente:

“En ese sentido, el Contralor General de la República mediante Nota 4351-17-DGF, calendada 4 de agosto de 2017, **autorizó la continuidad de los trámites preparativos para empezar la fase de pagos sobre obligaciones satisfechas con posterioridad al refrendo del Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014.**

...” (El resaltado es nuestro)(Cfr. foja 37 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende, que si bien, el Contralor General de la República mediante la Nota 4351-17-DGF, calendada 4 de agosto de 2017, autorizó la continuidad de los trámites preparativos para empezar la fase de pagos sobre obligaciones satisfechas con posterioridad al refrendo del Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014; no lo es que, en la actualidad exista un trámite pendiente de gestión de cobro a favor de la **Fundación Universidad de Panamá.**

Ello es así, conforme a lo señalado por la entidad demandada en el Informe explicativo de conducta, mismo que advierte que:

“...

QUINTO: Sobre la base de lo preceptuado en el Decreto Ejecutivo 8 de 26 de enero de 2016, la Resolución 01-DT de 29 de septiembre de 2015, en concordancia con el Código Fiscal y la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, **en la actualidad no existe pendiente de trámite, en el flujo de la Dirección Pasiva del Tesoro de MEF, gestión de cobro o cesión de crédito alguna a nombre de la Fundación Universidad de Panamá, documentos necesarios para liberar pagos derivados del cumplimiento de obligaciones contractuales en el Sector Público.** Desde el complejo de disposiciones en

materia de contratación pública contenidas en el Código Fiscal, luego las estatuidas en la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, hasta las consagradas en la Ley 22 de 27 de junio de 2006, la decisión de prorrogar o extender la vigencia de un contrato, es un acto administrativo discrecional de la administración pública y se formalizará antes de su vencimiento; la intención de prórroga de contrato mediante contratación directa no se realizó en esta contratación.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Por su parte, y respecto a los cargos que formula la demandante, en el sentido que la entidad violó los artículo 70 y 998 del Código Civil, porque a su juicio, el Ministerio de Economía y Finanzas ha incumplido con la obligación de pagar el cumplimiento del contrato, esta Despacho es del criterio que, contrario a lo señalado por este, la entidad demanda, ha realizado los procedimientos legales necesarios en cuanto a la gestión de cobro solicitada por la **Fundación Universidad de Panamá**.

Sin embargo, dicha gestión se vio interrumpida a raíz de la **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, emitida por el **Contralor General de la Republica**, a diversas entidades del Estado, y en las que señalo “...si las entidades a su cargo se encuentran tramitando con la citada Fundación, alguna documentación que considere relevante, **solicitamos se nos envíe a través de la oficina de Fiscalización respectiva la documentación, para nuestra evaluación y la acción que corresponde de control previo**” (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Así las cosas, lo anterior trajo como consecuencia que el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la Nota de 31 de julio de 2017, elevara una consulta a la entidad fiscalizadora, a fin que le informase, respecto a la vigencia de la **Circular 45-15-DC-DFG de 2 de julio de 2015**, misma que, al dársele respuesta, se autorizó darle continuidad a los trámites para empezar la fase de pagos respecto al citado Contrato 015-2014 de 26 de noviembre de 2014; sin embargo, la entidad demandada, al proceder con la gestión de cobro respectiva, se percata que en la actualidad, no existe ningún trámite pendiente en el flujo

operativo de la Dirección Pasiva del Tesoro de esa entidad, a favor de la Fundación Universidad de Panamá.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que el Ministerio de Economía y Finanzas no se ha negado a pagar la Cuenta 9165-2-15, por la suma de doscientos setenta y dos mil quinientos setenta y siete balboas con cincuenta y dos centésimos (B/. 272,567.52), a la Fundación Universidad de Panamá.

IV. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso que se surtió ante el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual fue aportado por la entidad demandada junto con el informe de conducta.

Se **objetan**: todas las pruebas documentales presentadas, **por vulnerar el artículo 833 del Código Judicial, puesto que se trata de documentos que fueron expedidos o recibidos en entidades públicas, por lo que debieron ser autenticadas por el funcionario custodio del original** (Cfr. fojas 11 a 32 del expediente judicial).

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General