

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ABRIL AROSEMENA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO EN QUE INCURRIÓ EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, DE ACCEDER AL PAGO DE LAS PRESTACIONES DEBIDAS A LA EMPRESA MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A., CON MOTIVO DE LA REALIZACIÓN Y ENTREGA A CABALIDAD DE LA OBRA PACTADA EN EL CONTRATO No. 086-2013, CELEBRADO ENTRE MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A., Y EL MUNICIPIO DE PANAMÁ.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, siete (07) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Abril Arosemena Zárata, quien actúa en representación de **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que incurrió el Municipio de Panamá, de acceder al pago de las prestaciones debidas a su mandante, con motivo de la realización y entrega a cabalidad de la obra pactada en el Contrato No. 086-2013, celebrado con el Municipio de Panamá (Cfr. foja 3 a 22 del expediente judicial).

I. PRETENSIÓN Y FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

La apoderada judicial de la sociedad demandante, ensaya con la Acción en estudio, la declaratoria de Nulidad, por ilegal, de la Negativa Tácita en la que supuestamente incurrió el Municipio de Panamá, al no dar respuesta a una

solicitud enviada mediante la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, de acceder al pago de las prestaciones debidas y pactada en el Contrato No. 086-2013, celebrado con el Municipio de Panamá, sin que a la fecha de la presentación de la Demanda, se haya recibido una respuesta (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Al respecto, señala la accionante, que mediante el Acto Público de Selección de Contratista, la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, celebró con el Municipio de Panamá el Contrato de Obra No. 086-2013, "*Mejoras a los Centros Parvularios del Municipio de Panamá, (Mañanitas, Juan Díaz, Alcalde Díaz, Pedregal, Tocumen y Río Abajo)*", refrendado por la Contraloría General de la República el día 3 de septiembre de 2013, por un monto de ciento noventa y nueve mil ciento sesenta balboas con diecisiete centésimos (B/.199,160.17) (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Afirma, que de acuerdo con la Cláusula Quinta del Contrato, la Institución demandada, debía pagar a **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, la suma de ciento treinta y seis mil noventa y cuatro balboas con treinta y siete centésimos (B/.136,094.37), como contraprestación de la obra realizada (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Indica, además, que las Autoridades del Municipio de Panamá, expidieron la Orden de Proceder No. 10-2013, correspondiente al citado Contrato y con una duración de cuarenta y cinco (45) días calendarios y que no podía exceder de ciento cincuenta (150) días calendario; sin embargo, señala que la obra inició sesenta (60) días después de entregada la Orden de Proceder, toda vez que el Municipio de Panamá, debía pagar por anticipado un porcentaje del valor de la obra, sin hacerlo en tiempo oportuno (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Asimismo, señala que la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, al momento iniciar los trabajos, detectó que algunos de esos trabajos, que se debían realizar como parte de lo pactado, habían sido realizados por padres de familia o por donaciones recibidas por los parvularios. Dada esa

circunstancia, realizó una evaluación en conjunto con la Arquitecta María Serracín, Inspectora del Obras, y la Licenciada Dalila Pérez, encargada de los Centros Parvularios del Distrito de Panamá, ambas del Municipio de Panamá, que generó realizar cambios, mismos que fueron aprobados según le fue informado a la empresa contratista (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Agrega, que a través de la Nota calendada 21 de mayo de 2014, la Arquitecta María Serracín, remitió al Representante Legal de la sociedad actora, el Informe de observaciones DEYD-1220-28-14, realizado para el cierre de los trabajos relativos al Contrato de Obra No. 086-2013, *“Mejoras a los Centros Parvularios del Municipio de Panamá, (Mañanitas, Juan Díaz, Alcalde Díaz, Pedregal, Tocumen y Río Abajo)”*, indicando los detalles que debía realizar en los trabajos de la obra, para dar por culminada la misma (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Advierte, que la Arquitecta María Serracín, Inspectora del Obras del Municipio de Panamá, realizó una inspección y emitió el Informe No. 58, en el que indicó, que la obra se había culminado en un cien por ciento (100%) el 4 de julio de 2014. Además, consignó en el citado Informe, que había efectuado un pago anticipado del treinta por ciento (30%), equivalente a la suma de cuarenta mil ochocientos veintiocho balboas con treinta y un centésimos (B/.40,828.31); que había una Adenda de Extensión de tiempo de espera de refrendo por la Contraloría General de la República de doscientos veintiocho días (228), a partir de la Orden de Proceder, así como una solicitud de actualización de planos, para proceder a la Inspección final (Cfr. foja 7 y 8 del expediente judicial).

Destacó, que pasados cuatrocientos ochenta (480) días desde la culminación de la obra, la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, no había podido cobrar sus prestaciones, por la falta de actualización de los planos y de la Adenda de Tiempo, documentos que exigía la Contraloría General de la República.

Que la Institución demandada, autorizó la Adenda No.2 de Extensión de Tiempo, misma que fue firmada por la Contratista y en la cual presentó los respectivos Timbres Fiscales y la Fianza de Cumplimiento con vigencia hasta el día 30 de junio de 2014 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, refiere la accionante, que en virtud que no se recibía una respuesta del Municipio de Panamá, respecto de la Adenda No. 2 citada, y del procedimiento para el pago por la obra, se realizaron una serie de gestiones, a fin de obtener una respuesta por parte de la Contratista (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Así las cosas, señala que luego de varios meses, solicitando a la Institución demandada que realizara los trámites correspondientes para culminar con el Contrato y el respectivo cumplimiento de las obligaciones pendientes, el Departamento de Estudio y Diseño de esa Entidad, efectuó los días 14 y 21 de octubre y 25 de noviembre del 2015, una inspección a las obras realizadas en los Centro Parvularios beneficiados; es decir, quinientos treinta y ocho (538) días después de culminada la obra (Cfr. foja 9 y 10 del expediente judicial).

Advierte, que las inspecciones fueron realizadas por la Contraloría General de la República y por el Departamento de Estudio y Diseño del Municipio de Panamá, pero sin la participación de la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.** (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En ese escenario, señala que como consecuencia de las citadas inspecciones, y luego de transcurridos seis cientos días (600) después de la culminación de la obra, el Departamento de Contrataciones del Municipio de Panamá, emitió el Informe Técnico No. 76, realizado por los arquitectos Ramiro De León y Farah Ureña, del Departamento de Estudio y Diseño del Municipio; a través del cual, se le atribuye a la accionante, una serie de defectos en la obra, y en donde además, se dejó establecido que no se reconocía las actividades solicitadas por la arquitecta María Serracín, Inspectora de la Obra por el Municipio de Panamá (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En igual sentido, señala que mediante la Nota de 21 de junio de 2017, recibida el 23 de junio de 2017, el Representante Legal de **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, presentó la cuenta al Municipio de Panamá, como gestión de cobro para el pago correspondiente a las obras realizadas con motivo del Contrato No.86-2013, celebrado con esa Institución (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Indica, que mediante Nota de 23 de agosto de 2017, la empresa Licitante, solicitó al Municipio de Panamá, le certificara que para esa fecha, no se había dado respuesta a la gestión de cobro presentada el día 23 de junio de 2017, con motivo del citado Contrato No.86-2013, siendo que, según señala, a la fecha de presentación de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que ocupa nuestra atención, no se había dado respuesta (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

II. NORMAS QUE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

En atención a lo expresado, la sociedad recurrente consideró que la Negativa Tácita por Silencio Administrativo, en la que incurrió la Alcaldía de Panamá, al no acceder al pago de la cuenta correspondiente a la obra realizada con motivo del Contrato de Obra No. 86-2013, vulneró las siguientes disposiciones:

A. Los artículo 13 (numeral 10), 14 (numeral 1), 19 (numeral 5) y 79 del Texto Único de 27 de junio de 2011, que ordena sistemáticamente la Ley 22 de 27 de junio de 2006; tal como estaba vigente al momento en que se dieron los hechos; los cuales, entre otras cosas, señalan las obligaciones de las entidades contratantes de efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo; el derecho que tiene el contratista de percibir la retribución pertinente dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo; que se aplicará el principio de economía procesal para adoptar procedimientos que garanticen la

pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución de un contrato, se presenten; y, que las entidades que no cumplan con el pago oportuno previsto en el pliego de cargo o en el contrato, por causa no imputable al contratista, éste tendrá el derecho al pago de los intereses moratorios con base a lo dispuesto en el artículo 1072-A del Código Fiscal (Cfr. fojas 13 a 19 del expediente judicial).

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a los principios que informan el Procedimiento Administrativo (Cfr. foja 19 y 20 del expediente judicial).

Las violaciones que alega el apoderado judicial de la sociedad accionante las sustenta sobre la base, que una vez concluida las obras pactadas en el Contrato de Obra No. 86-2013, y tras la emisión del Informe de recibido de la obra, el Municipio de Panamá debió hacer el pago del resto de las prestaciones a la sociedad **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.** (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese sentido, advierte que a pesar que la Inspectora de Obra del Municipio de Panamá, Arquitecta María Serracín, emitió el Informe No. 58, dejando constancia que la obra había sido terminada al cien por ciento (100%); sin embargo, la Institución demandada no confeccionó en tiempo oportuno los planos, no concluyó los trámites de la Adenda para el cambio de algunos aspectos de la obra y la extensión del tiempo de la misma, que fueron requeridos por la Contraloría General de la República (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Expresa, que como consecuencia de lo anterior, la Entidad contratante incumplió con el deber de efectuar los pagos pendientes dentro del término o plazo correspondiente, al incurrir en la omisión de confeccionar los Planos y la Adenda, lo que impidió que la Contraloría General de la República, pudiera aprobar los pagos (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Indica, además, que aproximadamente dos (2) años después de terminada la obra, se le pidió a la sociedad Contratista subsanar algunos aspectos que, a su juicio, no fueron causados por la empresa, sino deterioros vinculados al uso o paso del tiempo. Refiere el accionante, que a pesar que se procedió con subsanar lo solicitado por el Municipio de Panamá; no obstante, la Institución no ha procedido a finiquitar lo relativo al citado Contrato, pese a que la Contratista cumplió con lo pactado (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al respecto, señala que a pesar de los numerosos reclamos efectuados por la sociedad **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, con el fin de obtener el pago correspondiente, la Institución demandada, lejos de cumplir con el deber de adelantar un Procedimiento que garantizara un pronta solución o controversia surgida con motivo de la ejecución del Contrato de Obra No. 86-2013, ignoró por casi dos (2) años los mismos, y en su defecto, procedió a establecer obstáculos no justificables incumplir con su obligación (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDO.

A foja 107 del Expediente judicial, figura la Nota No.270/DS/2018 de 30 de enero de 2018, a través del cual, la Institución demandada, remite su Informe Explicativo de Conducta, referente a la emisión del Acto Administrativo acusado, en el que señaló, en lo medular, lo siguiente:

“ ...

2. Que mediante Resolución No. C-144 de 22 de noviembre de 2012, la Alcaldía de Panamá, resolvió ADJUDICAR el acto público a la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, por un monto de CIENTO TREINTA Y SEIS MIL NOVENTA Y CUATRO BALBOAS CON 37/100 (136,094.37), con cargo para la vigencia fiscal del años 2012.

...

4. Que ante la necesidad de cumplir con los pagos que debía realizar el Municipio de Panamá a la Contratista y garantizar el mejor uso de los fondos municipales y evitar atrasos en los desembolsos, la entonces Administración de la señora Roxana Méndez, formalizó la Adenda NO. 1 que modificó la forma de pago del Contrato (adenda de vigencia), en los siguientes términos:

...

5. Que no se observa ninguna otra Adenda al Contrato 086-2013, ni tramitada ni tampoco solicitada, tanto por la entidad como por la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, de conformidad con lo que consta en el expediente para esta contratación.

...

7. Que el Departamento de Estudio y Diseño de la Dirección de Obras y Contrataciones, llevó a cabo una inspección in situ a los centros parvularios de la Siesta de Tocumen, Mañanitas, Pedregal, Alcalde Díaz, Juan Díaz y Río Abajo, misma en la que participaron los Arquitectos Farah Ureña y Ramiro De León, así como la Ingeniera Marta Valdivia fiscalizadora y representante de la Contraloría General de la República, dando por resultado el Informe de Inspección No. 76.

8. Que a través de la Nota fechada 17 de febrero de 2016, la Dirección de Obras y Contrataciones, Departamento de Estudio y Diseño, remite el Informe de Inspección No. 76-15 al Departamento de Contrataciones en la que detalla las subsanaciones y los incumplimiento de las actividades, a fin de notificar al contratista, si este se encontraba en la disposición de realizar en su totalidad las actividades conforme a lo pactado en el Contrato 0886-2013.

9. Que el 24 de febrero de 2016, la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, solicitó una copia del Informe Técnico No. 75, con las observaciones emitidas por el Departamento de Estudio y Diseño del Municipio de Panamá.

10. Que el día 24 de febrero de 2016, es decir, el mismo día que se efectuó la solicitud, se dio respuesta para lo cual se confeccionó un Acta de Entrega, se formalizó dicho requerimiento:

...

11. Que esta es la última actuación que consta en el legajo contentivo del procedimiento de selección de contratista No. 2012-5-76-0-08-AV-004048 referente a "...", del Contrato 086-2013 y la Adenda 1 al Contrato 086-2013.

..." (Cfr. fojas 108 a 110 del expediente judicial).

Señala, además, que no puede aducir la sociedad demandante, que ha presentado cuentas por cobrar, ante esa Institución, a sabiendas que el Contrato 086-2013, se encuentra vencido y que el mismo no cuenta con una Fianza de Cumplimiento vigente que lo respalde al momento de presentación de la Nota de fecha 21 de junio de 2017 (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

Por su parte, señala la Institución demandada, que si bien el artículo 13 (numeral 10), del Texto Único de la Ley 22 de 2016, acusado y vigente en su momento, exigía a las Instituciones contratantes, efectuar los pagos previstos en el Pielgo de Cargos y Contrato; sin embargo, eso no era posible sin las condiciones establecidas en la Cláusula Quinta del Contrato, pues, por avance de obra, se requería de la verificación de los técnicos de la entidad junto con la

debida fiscalización de la Contraloría General de la República (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

En cuanto al artículo 14 (numerales 1, 2 y 3), de la precitada excerpta legal, que establecen el Derecho del contratista de recibir el pago por cumplimiento de un Contrato, señala la Entidad demandada, que basados en el Informe Técnico No. 76, efectuado por el Municipio de Panamá, se evidencia un incumplimiento con lo pactado en el Contrato de Obra, por lo que, en aras de proteger el interés público, no se aceptaron los trabajos realizados por **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, por consiguiente, no se podían efectuar los pagos derivados del Contrato, al no cumplirse con el mismo (Cfr. fojas 111 y 112 del expediente judicial).

Conforme a lo señalado, advierte la empresa demandante, que, precisamente, el numeral 3 del citado artículo 14, expresa que la Institución tiene el Derecho de no recibir las obras que no hayan sido efectuadas a cabalidad por el contratista, si las mismas no corresponden con lo pactado en el Contrato como en el Pliego de Cargos del Proyecto (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Cabe agregar, que en cuanto a la infracción del artículo 19 (numeral 5) del Texto Único de la Ley 22 de 2016, vigente en su momento, referente a los Procedimientos de solución de diferencias y controversias, señala el entonces Alcalde del distrito de Panamá, que luego de varias reuniones sostenidas entre la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, y el Departamento de Estudio y Diseño del Municipio de Panamá, se les propuso realizar un Proceso de Liquidación, a fin de finiquitar el Contrato en cuestión, teniendo en cuenta que el Contrato de Obras, provenía de la Administración anterior; sin embargo, la sociedad Contratista se negó a ese Procedimiento (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Por último, y en cuanto a la infracción del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, advertido por la demandante, referente a los Principios que informan las actuaciones Administrativas, señala la Institución, que el Informe Técnico No. 76,

emitido por el Departamento de Estudio y Diseño, presentó múltiples observaciones de los trabajos realizados por el contratista, los cuales no lograron subsanarse, por lo tanto, la accionante no cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el Contrato 086-2013 (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Así las cosas, se indica que lejos de desatender el Contrato firmado con la Administración anterior, el Municipio de Panamá realizó las inspecciones pertinentes para determinar si, efectivamente, se podían realizar los pagos correspondientes; sin embargo, mal podía la Institución realizarlos, cuando no se efectuaron las correcciones sugeridas en el citado Informe Técnico No. 76, emitido por el Departamento de Estudio y Diseño (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1798 de 22 de noviembre de 2018, el representante del Ministerio Público solicitó, a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan a declarar que no es ilegal, la Negativa Tácita, por Silencio Administrativo, y por lo tanto, se desestimen las demás pretensiones formuladas por la sociedad **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, así como el Derecho invocado en el presente caso. Al respecto advirtió:

“...

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió el Alcalde del distrito de Panamá, en torno a la solicitud de pago de las prestaciones correspondientes a la realización y entrega de la obra pactada en el Contrato de Obra 086-2013, suscrito entre **Multiservicios Integrales, S.A.**, y la entidad demandada.

...

Al sustentar su pretensión, la sociedad recurrente manifiesta que cumplió con lo establecido en el contrato e incluso subsanó las observaciones que se hicieron al momento de realizarse la correspondiente inspección a los parvularios; de igual forma, considera que el Municipio de Panamá como entidad contratante, luego de recibir las obras terminadas, en lugar de disponerse a realizar los trámites correspondientes para finiquitar la relación contractual, lo que ha hecho es ignorar los reclamos que se han hecho por casi dos (2) años buscando obstáculos injustificables para no cumplir con el pago (Cfr. foja 15-20 del expediente judicial).

...

En este orden de ideas, el Departamento de Estudio y Diseño de la Dirección de Obras y Construcciones, llevó a cabo una inspección a los centros parvularios citados en el contrato 086-2013, dando lugar al Informe de Inspección 76-15, en el que se detallaron los incumplimientos de las actividades y las subsanaciones tal cual como fueron pactadas en el citado documento contractual. A su vez, se le hizo saber a la sociedad **Multiservicios Integrales, S.A.**, de las irregularidades encontradas el momento de darse la inspección por parte del personal competente y de igual manera, ésta indicaría al momento de recibir el informe, sí podía o no cumplir las correcciones solicitadas (Cfr. foja 109 y 110 del expediente judicial).

...” (Cfr. fojas 155 a 157 del expediente judicial).

Señala, además, el Procurador de la Administración, que la empresa contratista presentó al Municipio de Panamá, una solicitud, que aduce, es una presentación de cuentas; no obstante, advierte que la misma, a su juicio, constituye una reiteración de otras peticiones formuladas por la activadora jurisdiccional, ante esa entidad (Cfr. foja 157 del expediente judicial).

Al respecto, el Ministerio Público hace mención a la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, visible a foja 23 del expediente judicial, en el que se indica, que la sociedad **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, había formulado unas peticiones previas para el mencionado pago; es decir, el 21 de abril de 2016 y el 28 de septiembre de 2016, y que, posteriormente, se hizo la reiteración, a través de la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, mencionada (Cfr. foja 157 del expediente judicial).

Por su parte, indica, que al no constar prueba que demuestre que el Municipio de Panamá, aceptó o firmó el Acta de Aceptación Final y que en la misma conste la firma del Inspector Técnico de la entidad, el refrendo de la Contraloría General de la República de Panamá, mal puede exigirse un desembolso, cuando la contratista es concedora de lo establecido en el Manual de Procedimientos para la Fiscalización del Obra, en cuanto a la forma de pago y la presentación de la documentación (Cfr. foja 159 del expediente judicial).

Como corolario de lo anterior, expresó que la empresa recurrente, no siguió los procedimientos o lineamientos concernientes, por lo tanto, el Municipio de Panamá, no ha desatendido las peticiones aducidas por **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.** (Cfr. foja 160 del expediente judicial).

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Le compete a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la sociedad actora, dentro de la Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción en estudio, a fin de determinar si las razones adoptadas por la Institución demandada, se ajustan o no a Derecho.

En ese sentido, el Tribunal es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por el operador judicial de la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

5.1 Legitimación Activa y Pasiva.

En el caso que nos ocupa, la demandante **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, comparece como persona jurídica, en defensa de sus Derechos e intereses, advirtiendo la Negativa Tácita por Silencio Administrativo, en la que, supuestamente, incurrió el Alcalde del Municipio de Panamá, en torno a una Solicitud Pago respecto al Contrato de Obra No.086-2013, que le fue desfavorable, razón por la cual, se encuentra legitimada para promover la Acción examinada.

Por su lado, la Negativa Tácita por Silencio Administrativo, al no dar respuesta a una Solicitud de Pago, recae sobre el Municipio de Panamá, por lo que se constituye como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

5.2. Problema Jurídico.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, es pertinente indicar, que a través de la presente Acción, se solicita que se declare lo siguiente:

“

1. Que es Nula, por ilegal, **la negativa del Municipio de Panamá –por silencio administrativo-, de acceder al pago de las prestaciones debidas a la empresa MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A., con motivo de la realización y entrega a cabalidad de la obra pactada en el Contrato No. 086-2013**, celebrado entre dicha empresa y la citada entidad municipal.

2. Que MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A., cumplió a cabalidad con sus obligaciones contraídas mediante el Contrato Administrativo 086-2013, celebrado con el Municipio de Panamá, para realizar mejoras a centros parvularios del distrito de Panamá, Juan Díaz, Alcalde Díaz, Pedregal, La Siesta y Río Abajo.

3. Que el Municipio de Panamá, **incumplió con su obligación contractual de gestionar y realizar el pago pendiente, correspondiente a la obra pactada en el Contrato No. 86-2013.**

4. Que, para restituir el perjuicio causado, el Municipio de Panamá, está obligado a gestionar y realizar el pago de la suma de dinero adeudada a MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A., correspondiente al 70% del valor contrato por la obra B/.95,266.06, más el interés moratorio establecido en el numeral 10 del artículo 13 de la Ley de Contrataciones Públicas, Texto Único” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Expuestas las correspondientes pretensiones, formuladas a través de la Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia, procede a efectuar los siguientes señalamientos dentro del presente Proceso.

De conformidad con las constancias procesales admitidas por el Tribunal, y que obran en los antecedentes que guarda relación con el presente negocio jurídico, se observa que el Municipio de Panamá, convocó la Licitación Abreviada por Mejor Precio Valor 2012-5-76-0-08-AV-004-048, referente a las mejoras de los Centro Parvularios del Municipio de Panamá, (Centro Parvulario de las Mañanitas, Centro Parvulario de Juan Díaz, Centro Parvulario de Alcalde Díaz, Centro Parvulario de Pedregal, Centro Parvulario de la Siesta, Centro Parvulario de Río Abajo) (Cfr. fojas 194-195 del expediente administrativo).

Así la cosas, mediante la Resolución C-144 de 22 de noviembre de 2012, la Alcaldía de Panamá, resolvió adjudicar a la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, el Contrato de Obra No.086-2013, por un monto de ciento treinta y seis mil noventa y cuatro balboas con treinta y siete centésimos (B/.136,094.37), mismo que fue verificado por la Contraloría General de la

República, el día 19 de agosto de 2013 (Cfr. foja 199 del expediente administrativo).

En consecuencia, era obligación de la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, efectuar las mejoras solicitadas en el Contrato No.-086-2013, y en el tiempo estipulado en la Orden de Proceder, en los Centros Parvularios de Mañanitas, Juan Díaz, Alcalde Díaz, Pedregal, La Siesta y Río Abajo.

Al respecto, es indispensable señalar, que **originalmente**, la Cláusula Quinta del Contrato en análisis, señalaba que: *“El MUNICIPIO, pagará a EL CONTRATISTA, por la ejecución total de la obra, una vez se haya recibido o aceptado a satisfacción la suma de **CIENTO TREINTA Y SEIS MIL NOVENTA Y CUATRO BALBOAS CON TREINTA Y SIETE CENTÉSIMOS (B/.136,094.37)**, que será cargada a la partida presupuestaria No.5.76.1.9.001.02.02.181 del Presupuesto de Rentas y Gastos, del presente año fiscal”* (Cfr. foja 18 del antecedente judicial).

En ese orden de ideas, al citado Contrato de Obras No.086-2013, se le suscribió la **Adenda 1**, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el día 24 de marzo de 2014, y a través de la cual, se modificó la forma de pago, a fin de garantizar el mejor uso de los fondos municipales y evitar un atraso en los desembolsos.

De las constancias procesales que obran en el Expediente de Antecedentes, se observa que de la lectura de la **Adenda No. 1** del Contrato, específicamente, en lo concerniente a la forma de Pago, se estableció lo siguiente:

“CLÁUSULA QUINTA: EL MUNICIPIO, pagará a EL CONTRATISTA, por la ejecución total de la obra, una vez se haya recibido y aceptado a satisfacción, la suma total de CIENTO TREINTA Y SEIS MIL NOVENTA Y CUATRO BALBOAS CON TREINTA Y SIETE CENTÉSIMOS (B/.136,094.37), que será cargada a la partida presupuestaria No.5.76.1.9.001.02.02.181 del Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal del años 2013, desglosado de la siguiente manera:

1. **Un pago anticipado** por la suma de Cuarenta Mil Ochocientos Veintiocho Balboas con 31/100 (B/.48,828.31), equivalente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato, el del Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal del años 2013.

2. **Los otros pagos que efectuará EL MUNICIPIO a EL CONTRATISTA**, por la suma de hasta Noventa y Cinco Mil Doscientos Sesenta y Seis Balboas con 06/100 (B/.95,266.06), se harán a través de pagos parciales, por avance de la obra objeto de este contrato cargado al del Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal del años 2014

Lo anterior, sin perjuicio de las inspecciones o revisiones que haga la Contraloría General de la República, en cualquier instancia del desarrollo de la obra.

...” (Cfr. fojas 1 a 3 del antecedente denominado ADENDA No. 1).

En ese contexto, se aprecia que mediante la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, dirigida al Jefe del Departamento de Estudio y Diseño de la Institución demandada, el Representante Legal de la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, efectuó una reiteración de la solicitud de Pago (Cuenta 1), concerniente al Contrato de Obra 086-2013, suscrito con el Municipio de Panamá (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En la citada Nota, el Representante Legal de la empresa, advierte que:

“...

En atención a la cuenta del Contrato 086-2013, tenemos a bien reiterar la presentación de la Cuenta No. 1 (Cfr. cuenta en sección 1), mediante nota MSIN260915MP19 (Cfr. recibido de 28-sept-2015 en sección 5).

Para su referencia, detallamos los seguimientos dados posterior a la presentación del 28 de septiembre, durante su gestión:

- Se realizó la Inspección de la Obra ante el MUPA y la Fiscalizadora de Contraloría, diligencia de la que no fuimos participados, pero de la que se nos hizo entrega de observaciones que constan en el Informe No. 76 entregado el 24 de febrero de 2016.

- Multiservicios Integrales, S.A., dio respuesta al Informe Técnico No 76, mediante Nota MSIN110316MP21 del 29 de marzo de 2016 (Cfr. recibido 30-mar-2016 en sección 2).

- En atención a asignación de la Arq. Mavis Torres para inspección conjunta con nuestra empresa se nos requiere documentación que fue entregada mediante nota MSIN150416MP24 del 12 de abril de 2016 (Cfr. recibido de 15-abr-2016 en sección 3) con la finalidad de ampliar información de cada actividad realizada en los parvularios, de igual forma, dejar documentadas las rectificaciones que atendimos posterior a la inspección de campo con la Arq. Torres por lo cual se adjuntó reporte reparaciones firmadas por las partes (Cfr. recibido sección 4).

- **Luego de este proceso, se presentó nuevamente la cuenta el 21 de abril de 2016 (Cfr. recibido sección 5) sin embargo, a la fecha no hemos recibido respuesta de la misma.**

...” (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar, que según la sociedad accionante, había efectuado unas **peticiones previas**, a la Institución demandada para el mencionado pago, específicamente, las realizadas los días 21 de abril y 28 de septiembre de 2016, mismas que fueron citadas, por la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, precisamente, en la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017 (Cfr. foja 23 del expediente judicial)

Al respecto, señala el Municipio de Panamá, en su Informe Explicativo de Conducta, que no consta en el Expediente Administrativo del Contrato en estudio, ninguna cuenta presentada por la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, a la cual no se le haya dado trámite o respuesta, ni que no se le haya hecho la gestión correspondiente, aunado que, a su juicio, la Nota de 21 de junio de 2017, citada, no es susceptible de revisión como gestión de pago, pues, no tiene calidad de cuenta. (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

Así mismo, advierte que mal puede la aducir la accionante, que ha presentado cuentas por pagar, cuanto tiene conocimiento que el Contrato de Obra 086-2013, se encuentra vencido y, que el mismo, cuente con una Fianza de Cumplimiento vigente que lo respaldara al momento de presentar la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017 (Cfr. 111 del expediente judicial).

Por su parte, a juicio del Procurador de la Administración, la citada Nota de 21 de junio de 2017, más que una “presentación de cuentas”; constituye una reiteración de otras, previamente, presentadas. (Cfr. foja 157 del expediente judicial).

Advierte, además, que conformidad al Decreto 128-2013 de 18 de abril de 2013, publicado en la Gaceta Oficial 27298 de 30 de mayo de 2013, “*Que aprueba el Manual de Procedimiento para la Fiscalización de Obras Públicas*”, detalla en el apartado “*Procedimiento para la Fiscalización y Aceptación de Obras Públicas*”, que la entidad contratante, mediante Acta de aceptación final, establecerá que recibió la obra a satisfacción, elemento este, que al no constar como prueba, mal puede exigirse el desembolso de la suma solicitada, cuando

el contratista es conocedora del citado "Manual", en cuanto a la forma de pago, y la presentación de los documentos para exigirla (Cfr. foja 406 del expediente judicial).

Ahora bien, según la sociedad demandante, el Silencio Administrativo aducido, es como consecuencia, que el Alcalde del distrito de Panamá, no dio respuesta a la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, **y por lo tanto, no accedió al pago de las prestaciones debidas a la empresa; es decir, no gestionó, ni realizó el pago correspondiente al setena por ciento (70%), del valor de la obra, por un monto de noventa y cinco mil doscientos sesenta y seis balboas con seis centésimos (B/.95,266.66), más los intereses moratorios, conforme a lo establecido en el artículo 13 (numeral 10) del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, vigente al momento de los hechos, con motivo de la realización y entrega de la obra pactada en el Contrato de Obra 086-2013, celebrado con la Entidad Municipal, demandada** (Cfr. foja 4 y 5 del expediente judicial).

Con vista a lo expuesto, este Tribunal pasa al estudio de las constancias probatorias admitidas, a fin de deslindar la controversia planteada, por la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, y así determinar si la pretensión está debidamente fundamentada.

Así las cosas, mediante Nota DEYS1220-004-15 de 8 de enero de 2016, el Jefe del Departamento de Estudio y Diseño de la Institución demandada, remite a la Jefa de Contrataciones, el Informe Técnico No. 076, con referencia al Contrato de Obra 083-2013 (Cfr. foja 270 del antecedente).

En ese contexto, se observa en la copia autenticada del Expediente Administrativo, aducido por las partes, que el Departamento de Estudio y Diseño de la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, emitió el Informe de Inspección 76-15, en el que se identificó al *Proyecto "Mejoras de los Centros Parvularios del Municipio de Panamá: (Mañanitas, Juan Díaz, Alcalde*

Díaz, Pedregal, Tocumen y Río Abajo), como un proyecto “rezagado” (Cfr. foja 269 del antecedente).

Se advierte, en la citada Inspección, que la misma se realizó, efectivamente, los días 14 de octubre de 2015, en los Centros Parvularios de La Siesta, Tocumen, Mañanitas y Pedregal; el 21 de octubre de 2015, en los Centros Parvularios de Alcalde Díaz y Juan Díaz, y el 25 de noviembre en el Centro Parvulario de Río Abajo, los cuales contaron con la participación de la Ingeniera Marta Valdivia, fiscalizadora y representante de la Contraloría General de la República (Cfr. foja 269 del antecedente).

Aprecia la Sala, que en el Informe de Inspección 76-15, la Institución demandada, detalló los incumplimientos en los que incurrió la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, en cuanto a las actividades y subsanaciones que fueron pactadas en el Contrato de Obra 086-2013.

Se indica, además, que la Orden de Proceder, fue emitida el día 23 de septiembre de 2013, con tiempo de duración de la Obra de ciento cincuenta (150) días, con una fecha de terminación estipulada para el día nueve (9) de marzo de 2014 y en donde, no consta, una Adenda para la extensión de tiempo, aunado a que:

“...

2. Análisis del Sitio:

Ninguno de los parvularios que fueron remodelados y ejecutados por le Empresa Multiservicios Integrales, S.A., presenta por parte del Departamento de Estudios y Diseño ningún informe sobre órdenes de cambio. El contratista las ha presentado en su informe de 26 de septiembre de 2015, disminución de actividades, aumento de actividades y adiciones de actividades nuevas.

...” (Cfr. foja 269 del antecedente).

En ese orden de ideas, y en cuanto a los incumplimientos de las actividades y subsanaciones que fueron pactadas en el Contrato de Obra 086-2013, y que fueron detallados en el Informe de Inspección 76-15, elaborado por el Municipio de Panamá, con la participación de la Contraloría General de la República, se advierten, entre otros, los siguientes:

“ ...

Centro Parvulario de Las Mañanitas de Tocumen:

...

En el Punto No. 1 la orden de cambio que plantea el contratista no puede ser aceptada debido a que el costo que presenta la puerta de malla de ciclón no compensa el costo de la puerta de hierro que se solicitó en el contrato.

...

Se pudo constatar que en las siguientes áreas a continuación hay faltantes que no fueron cambiadas y hay huecos en el cielo raso.

...

Centro Parvulario de La Siesta de Tocumen:

...

La empresa en su informe nos informa que se adicionaron en compensación 4 jaulas de hierro para los aires adicionales.

Adicional a estas jaulas el contratista deberá compensar los trabajos no realizados en la pintura del Lobby del Centro Parvulario.

También deberá raquetear la pared que presenta un hueco al ser instalado el aire acondicionado.

Centro Parvulario de Pedregal:

...

3. Suministro y colocación de 4 puertas de madera chicas, pintadas y barnizadas, con sus respectivos accesorios para mobiliarios de útiles y libros para los salones de maternal 'A' y Prekinder.

La actividad no se efectuó y deberá realizarse como lo establece el contrato.

7. Suministro y colocación de llave para lavamanos existente.

La actividad no se efectuó y deberá realizarse como lo establece el contrato.

...

10. Suministro y colocación de paredes divisorias de bloque de '4' más repello A/C en el área de enfermería, Maternal 'A' y 'C'.

Solamente se realizó el área de enfermería, el Maternal A y C, no se realizaron por lo que deben efectuarse tal como lo señala el contrato, es decir, pared de bloques, ya que las paredes de gypsum por humedad y roedores... no funcionan en esta área.

...

En el Ítem No 13 correspondiente a '**Suministro y pintura de todo el edificio interior y exterior (solo el parvulario) incluye limpieza previa de toda la superficie, elementos de mampostería, dos manos de pintura vinílica y elementos de acero con base de anticorrosivo y pintura de esmalte'**

Se observa la pintura de mala calidad y el trabajo realizado con malas prácticas de oficio, vemos que solamente se le dio una mano de pintura en la parte frontal se encuentra descolorida, y en otras se descascarilla.

...

Centro Parvulario de Alcalde Díaz.

...

Deberán arreglar ventanas en el salón de pre jardín, salón especial del IPHE, en la oficina de la (Sic) Dirección del Parvulario hay faltante de operadores que no fueron cambiados. Se observa en varias ventanas mallas contra insecto caídas.

...

3 Suministro y colocación de lavamanos blanco con toda la ferretería completa en área de enfermería (en el baño del personal).

La actividad no se efectuó y deberá realizarse como lo establece el contrato.

4 Suministro y colocación de extractor de grasa pequeño con toda la ferretería e instalación completa.

La actividad no se efectuó y deberá realizarse como lo establece el contrato.

...

6 Suministro y colocación de inodoro en baño de niños y niñas contemplados con todos sus accesorios que incluye el desmonte de los existentes.

La actividad no se efectuó y deberá realizarse como lo establece el contrato.

..." (Cfr. fojas 237-263 del antecedente).

Así las cosas, mediante Nota sin número de 17 de febrero de 2016, remitida a la Jefa de Contrataciones del Municipio de Panamá, la Arquitecta Farah Ureña y el Arquitecto Ramiro de León, Jefe del Departamento de Estudio y Diseño en ese momento, efectúan una aclaración referente a los proyectos rezagados, entre estos, el contentivo al Contrato de Obra 086-2013, en estudio, indicando que:

"...

Se levantó el Informe de Inspección No. 76-15 en conjunto con la inspectora de la Contraloría General de la República, **donde se enumeran todas las subsanaciones y los incumplimientos de las actividades, por lo que el contratista una vez se notifique en Contrataciones, deberá comunicar si estarán dispuestos a realizar las actividades en su totalidad, tal como lo establece el contrato.**

Se levantó un informe de inspección No. 53-15 en conjunto con la inspectora de la Contraloría General de la República, **donde se enumeran todas las subsanaciones e incumplimientos de las actividades, por lo que el contratista se notificó y nos solicitó revisar ya que supuestamente había corregido las subsanaciones. Procedimos a revisar nuevamente y elaboramos un segundo informe No. 4-16 en el que dejamos plasmado nuevamente, todas las subsanaciones e incumplimiento de las**

actividades. El contratista una vez se notifique en Contrataciones, deberá comunicar si estarán dispuestos a realizar las actividades en su totalidad, tal como lo establece el contrato.

...” (Cfr. foja 271-272 del antecedente) (Lo destacado es de la Sala).

Al respecto, la sociedad actora, a través de la Nota MSIN021216MP14 de 23 de febrero de 2016, dirigida a la Secretaría General del Municipio de Panamá, solicitó una copia del Informe de Inspección 76-15, misma que, mediante Acta de Entrega de 24 de febrero de 2016, fue correspondida por la Entidad demandada, haciendo entrega formal de una copia simple del Informe citado (Cfr. foja 275 del antecedente).

En el marco de lo antes expresado, debe advertirse, que conforme señala el Informe de Inspección 76-15, elaborado por el Municipio de Panamá, con la participación de la Contraloría General de la República, al momento de efectuarse las inspecciones en cada uno de los Centros Parvularios pactados en el Contrato de Obra 083-2013, **se evidenciaron los incumplimientos por parte de la empresa MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A., en cuanto a las actividades y subsanaciones que fueron pactadas y que debieron ser realizadas por esta.**

Basta recordar, que la empresa contratista, tuvo conocimiento de cada uno de los aspectos advertidos en el citado Informe de Inspección 76-15; sin embargo, no consta en el Expediente judicial, **ni el caudal probatorio admitido por el Tribunal, que se hayan efectuado los trabajos no realizados o las respectivas correcciones a los trabajos incompletos, advertidos por el Municipio de Panamá.**

Al contrario, como se advirtió en la Nota sin número de 17 de febrero de 2016, citada: ***“Procedimos a revisar nuevamente y elaboramos un segundo informe No. 4-16 en el que dejamos plasmado nuevamente, todas las subsanaciones e incumplimiento de las actividades”*** (Cfr. foja 272 del antecedente).

Con lo anterior, se evidencia que el Municipio de Panamá, no ha incurrido en una inactividad, toda vez que la prenombrada Entidad, efectuó las correspondientes gestiones, inspecciones, notas, informes, de los cuales tuvo conocimiento la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, con el fin que **cumpliera con las actividades y subsanaciones que fueron pactadas en el Contrato de Obra 086-2013, en estudio; por lo tanto, a juicio del Tribunal, la Institución demandada, no podía hacer frente a la obligación solicitada, al establecer que aún persistía el incumplimiento por parte de la contratista.**

Sin embargo, y a pesar del incumplimiento señalado, la sociedad demandante, gestionó ante el Municipio de Panamá, los días 21 de abril, 28 de septiembre de 2016, el mencionado pago, tal y como se observa en la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, y en el que reitera los mismos (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Con base a estos razonamientos, y antes que la Sala concluya la presente Sentencia, es importante hacer una breve reflexión 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.

En ese sentido, es destacable advertir, que 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, de la lectura del pronunciamiento efectuado por el Procurador de la Administración, a través de la Vista 1798 de 2 de noviembre de 2018, pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la Administración, en este caso, a través del Municipio de Panamá, nunca negó la

existencia contractual adquirida con la empresa accionante cuando *indicó*: “*la Alcaldía de Panamá, resolvió adjudicar a la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, el contrato de obra 086-2013, por un monto de ciento treinta y seis mil noventa y cuatro balboas con treinta y siete centésimos (B/.136,094.37)*” (Cfr. foja 156 del expediente judicial).

Estas palabras también se recogen en el Informe de Conducta que remitiera a esta Sala, el Municipio de Panamá, cuando señaló que: “*Como custodios del interés de los ciudadanos en nuestro deber junto con la Contraloría General de la República dejar constancia que se han hecho los esfuerzos pertinentes para que tanto la entidad como la empresa, puedan obtener lo licitado y pactado en el contrato como la empresa su pago correspondiente*” (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Ahora bien, una vez expresadas estas consideraciones, y luego de haber efectuado un análisis exhaustivo del Expediente, la Sala considera, que no hay elementos fácticos, ni jurídicos, para que se declare, Nula, por ilegal, la Negativa Tácita, por Silencio Administrativo, en la que supuestamente incurrió el Alcalde del Municipio de Panamá, al no dar respuesta a una reiteración de pago, presentada a través de la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017.

Lo anterior es así, toda vez que, en atención al caudal probatorio, la parte actora no ha podido desacreditar lo señalado por la Institución demandada, con el aval de la Contraloría General de la República, **en el sentido que la Obra no ha sido concluida y mucho menos que haya sido recibida a satisfacción.**

Efectivamente, se ha podido acreditar, los incumplimientos de las actividades, en los que incurrió la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, en cuanto a la obras en los Centros Parvularios descritos en el Contrato 086-2013, tal y como se advirtió en el Informe de Inspección 76-15, elaborado por el Municipio de Panamá, con la participación de la Contraloría General de la República.

En atención a lo antes señalado, a juicio de la Sala, carece de fundamento la exigencia de la cancelación de lo adeudado del Acto Público, pues, no consta que los incumplimientos informados, reiteradamente, por el Municipio de Panamá, a la empresa contratista, hayan sido resueltos. Esto se ha podido confirmar, en la Nota Aclaratoria de 17 de febrero de 2016, en la que se advierte: “Se levantó el Informe de Inspección No. 76-15 en conjunto con la inspectora de la Contraloría General de la República, donde se enumeran todas las subsanaciones y los incumplimientos de las actividades... Se levantó un informe de inspección No. 53-15 en conjunto con la inspectora de la Contraloría General de la República, donde se enumeran todas las subsanaciones e incumplimientos de las actividades... **Procedimos a revisar nuevamente y elaboramos un segundo informe No. 4-16, en el que dejamos plasmado nuevamente, todas las subsanaciones e incumplimiento de las actividades**” (Cfr. foja 272 del antecedente).

Bajo ese criterio, resulta importante indicar, que los artículos 79 y 87 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, “Que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones”, vigentes al momento que se dio la Contratación en estudio, establecen que en toda contratación estatal, **los pagos se harán de conformidad con lo establecido en el Pliego de Cargos o el Contrato respectivo y que al finalizar la obra se concretiza a través del acta de aceptación final. Veamos.**

“Artículo 79. Pago. Las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo. Si dichos pagos los realiza la entidad contratante en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista, este tendrá derecho al pago de los intereses moratorios con base en lo preceptuado en el artículo 1072-A del Código Fiscal. Esto también aplica en caso de que un contratista no pueda ejecutar la obra en el término pactado debido al incumplimiento de las responsabilidades de la entidad estipuladas en el contrato respectivo.”

Artículo 87. Terminación de la obra. La terminación de la obra objeto del contrato se recoge en el acta de aceptación final, después de comprobar que se han cumplido todos los requisitos del contrato. La fianza de cumplimiento continuará en vigor por el término de un año, si se tratara de bienes muebles, para responder por vicios

redhibitorios, tales como la mano de obra, material defectuoso o cualquier otro vicio o defecto en la cosa objeto del contrato, salvo bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial, cuyo término de cobertura será de seis meses, y por el término de tres años para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de obra o bien inmueble. Por decisión unilateral de la entidad contratante y con fundamento en las condiciones establecidas en el pliego de cargos, puede recibirse, para su uso u ocupación, una obra sustancialmente ejecutada, aunque queden pendientes etapas o trabajos por realizar. En estos casos, la fianza de cumplimiento para responder por vicios redhibitorios y defectos de reconstrucción o de construcción, empezará a regir desde el recibo de la parte sustancial de la obra usada y ocupada por el Estado, y para el resto de la obra, a partir del acta de aceptación final.

De lo antes señalado, se infiere que la contratación efectuada por el Municipio de Panamá (Contrato 086-2013), es un contrato de obra cuya entrega se concretaría al ejecutarse en su totalidad y materializarse en el Acta de Aceptación Final, **lo que no ocurrió, conforme a las pruebas aportadas y admitidas por el Tribunal, por incumplimiento del contratista, por lo que mal puede solicitar la sociedad demandante, el pago de la suma de dinero adeudada.**

Con lo expresado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia concuerda con lo expuesto por la Procuraduría de la Administración, cuando señala: *“que mal puede el Municipio de Panamá realizar gestión alguna o más bien finiquitar un pago derivado de la celebración de un contrato, sino se ha seguido los procedimientos y lineamientos concernientes al caso, por lo que la entidad contratante no se ha desatendido de las peticiones que aduce la empresa Multiservicios Integrales, S.A.”* (Cfr. fojas 406 y 407 del expediente judicial).

La situación jurídica nos permite establecer, que no ha operado la Negativa Tácita, por Silencio Administrativo, aducida por la empresa demandante, toda vez, que mal podía el Municipio de Panamá, dar respuesta a la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, reiterativa de pago, y precedida por las Notas del 21 de abril y 28 de septiembre de 2016, si la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, aun cuando tenía conocimiento de los incumplimientos anunciados por la Institución, desde el 24 de febrero de 2016,

día en que se le hizo entrega formal de una copia del Informe de Inspección 76-15, no ha probado que haya realizado las adecuaciones solicitada por la Institución contratante (cfr. foja 275 del antecedente).

Resulta evidente, para esta Corporación de Justicia, que al no constar que la empresa demandante haya realizado las adecuaciones solicitadas por el Municipio de Panamá, consecuentemente, no se refleja el Acta de Aceptación Final, por medio del cual, la Entidad demandada, haya recibido a satisfacción, de acuerdo al Contrato, o al Pliego de Cargos y los términos de referencia, la obra culminada. Por tal razón, no existe inactividad por parte del Municipio de Panamá, pues, la prenombrada Institución, había hecho las correspondientes gestiones para lograr que la empresa **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, cumpliera a cabalidad con lo pactado en el Contrato 086-2013, en cuestión; sin embargo, **conforme al caudal probatorio que reposa en Autos y admitido por el Tribunal**, no constan tales subsanaciones, **y cuya entrega se concretaría al ejecutarse en su totalidad y materializarse en el Acta de Aceptación Final, lo que no ocurrió por incumplimiento del contratista.**

En virtud de lo antes señalado, la Sala concluye que no se configuran las violaciones alegadas, razón por la que lo procedente es, no acceder a las pretensiones de la Demanda.

Por estas razones, se deben desestimar los argumentos planteados por la licenciada Abril Arosemena Zárate, actuando en nombre y representación de la sociedad **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, para que se declare Nula, por ilegal, la Negativa Tácita, por Silencio Administrativo, en la que incurrió el Municipio de Panamá, al no dar respuesta a la una solicitud enviada mediante la Nota MSIN150617MP32 de 21 de junio de 2017, de acceder al pago de las prestaciones debidas y pactada en el Contrato No. 086-2013, y que se hagan otras declaraciones.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 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 la que incurrió el Municipio de Panamá, de acceder al pago de las prestaciones debidas con motivo de la realización y entrega de la obra pactada en el Contrato No.086-2013, celebrado entre la sociedad **MULTISERVICIOS INTEGRALES, S.A.**, y el Municipio de Panamá, y **NIEGA** las demás pretensiones.

Notifíquese;

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**