

Prórrogas desde la perspectiva de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Panamá

Extensions from the perspective of the organic law of the Caja of Seguro Social, Panama

Zaara Wittgren

Contraloría General de la República de Panamá. Panamá: zaarawdt@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8142-7687>

Claribel Vega

Contraloría General de la República de Panamá. Panamá. klaryveg@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0062-5962>

Waldo Acosta

Contraloría General de la República de Panamá.
Panamá. Waldoacosta332@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-0362-5255>

Fecha de Recepción: 30 de enero de 2024

Fecha de Aprobación: 6 de mayo de 2024

DOI:

Resumen

La gestión de prórrogas en la Caja de Seguro Social se fundamenta en las disposiciones establecidas tanto en la Ley 22 de 27 de junio de 2006 vigente, que regula la Contratación Pública, como en la Ley 51 del 27 de diciembre del 2005, de la Caja de Seguro Social, las cuales establecen el marco legal para regular la extensión de los contratos dentro de la institución. En este contexto, nos enfocaremos en las prórrogas autorizadas conforme a la Ley 51, que confiere a la Caja de Seguro Social la facultad exorbitante de extender los contratos mediante documentos de prórroga, equiparándolos legalmente a una adenda al contrato. Esta

prerrogativa permite ajustar el plazo de los contratos; sin embargo, existen diferencias en el trámite de las prórrogas, especialmente en los casos donde no se imponen multas. Conforme a la Ley 51, en casos de fuerza mayor o caso fortuito, los proveedores pueden solicitar prórrogas sin multa. Además, cuando la causa del retraso sea imputable a la entidad, también se concederán prórrogas sin multa. Este trabajo describe los aspectos más relevantes del trámite de las prórrogas sin multas en la Caja de Seguro Social, detallando los criterios, facultad y autorizaciones en las que se pueden solicitar estas prórrogas sin incurrir en penalidades.

Palabras clave: Acuerdo contractual, Administración de documentos, Contrato, Criterios de evaluación, Ley, Proceso, Procedimiento de evaluación.

Abstract

The management of extensions by the Caja of Seguro Social is based on the provisions established in both current Law 22 of June 27, 2006, which regulates Public Procurement, and Law 51 of December 27, 2005, of the Caja of Seguro Social, which establish the legal framework to regulate the extension of contracts within the institution. In this context, we will focus on extensions authorized under Law 51, which grants the Caja of Seguro Social the exorbitant power to extend contracts through extension documents, legally equating them to an addendum to the contract. This prerogative allows adjusting the term of the contracts; however, there are differences in the processing of extensions, especially in cases where fines are not imposed. In accordance with Law 51, in cases of force majeure or unforeseeable circumstances, suppliers can request extensions without penalty. Furthermore, when the cause of the delay is attributable to the entity, extensions will also be granted without fine. This work describes the most relevant aspects of the processing of extensions without fines in the Caja of Seguro Social, detailing the



criteria, authority and authorizations in which these extensions can be requested without incurring penalties.

Keywords: Contractual agreement, Document management, Contract, Evaluation criteria, Law, Process, Evaluation procedure.

Introducción

Considerando las normas que rigen el sistema de contratación en la Caja de Seguro Social (CSS), en el siguiente ensayo, se ofrece una perspectiva sobre cómo se configuran las prórrogas desde la Ley 51 del 27 de diciembre de 2005, Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social.

La Caja de Seguro Social (CSS) es una institución descentralizada, independiente del Estado en aspectos administrativos, funcionales, económicos y financieros. Su misión principal es asegurar el derecho de los asegurados a la seguridad de sus medios económicos ante situaciones como retiro por vejez, enfermedad, maternidad, invalidez, entre otros, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución y la Ley, así como con los recursos financieros disponibles para la Institución.

Considerando que esta entidad se rige por su propia normativa en materia de contratación pública, el régimen que regula la constitución de una prórroga varía en algunos aspectos con respecto a lo dictado por la Ley que regula la contratación pública en general.



Por lo anterior, destacaremos los aspectos más relevantes de la figura de la prórroga, tomando en consideración los criterios para otorgar una prórroga, la facultad para su aprobación, los responsables de autorizarla y su formalización.

Desarrollo

Prórrogas

La Caja de Seguro Social, en el artículo 2 del Reglamento por medio del cual se regula el procedimiento de Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General en la Caja de Seguro Social (2021), define la prórroga como la “Facultad exorbitante que tiene la CSS para activar la vigencia de un contrato público cumpliendo las reglas establecidas en este reglamento” (p.6).

Con relación al párrafo anterior, es posible establecer una conexión clara entre la definición ofrecida por la Caja de Seguro Social y las diversas interpretaciones del término prórroga.

“Partiendo de la interpretación cuasi literal, la Real Academia Española expresa que la prórroga es la “continuación de algo por un tiempo determinado” (Montes, 2021, p.58). Es decir, que un documento contractual se puede extender por un periodo adicional, haciendo referencia, únicamente, a la extensión de la duración del contrato u orden de compra en las mismas condiciones sin cambiar otros elementos, configurándose esta condición en un documento de prórroga.

En estricto sentido literal, indica Navarrete (2019), “la prórroga significa ampliación del plazo que fue otorgado en un inicio para la ejecución de una obra” (p.43). En otras palabras, podemos decir que, mediante una prórroga, un documento contractual se puede extender por un periodo adicional, refiriéndose

únicamente a la extensión de la duración del contrato u orden de compra en las mismas condiciones, sin cambiar otros elementos.

Criterios para otorgar una prórroga

Es fundamental reconocer que el contratista tiene el derecho de solicitar una prórroga cuando el retraso no es atribuible a él. Además, si el retraso es imputable a la entidad contratante, el contratista también tendrá derecho a recibir la prórroga sin la aplicación de la multa establecida en el contrato.

De acuerdo con Duque (2008), se entiende el contrato “como un acuerdo de voluntades con la fuerza suficiente para crear normas jurídicas particulares y concretas.” (p.456).

Por su parte Velazco (2013), citado en Restatement (Second) of Contracts, define un contrato como “Una promesa, o un conjunto de promesas, ante cuyo incumplimiento el derecho otorga un remedio o ante cuyo incumplimiento el derecho reconoce la existencia de un deber.”(p.193). El contrato viene siendo un instrumento que establece derechos y obligaciones de las partes, por lo cual, en este también, se deben definir los aspectos que regulan lo referente a las prórrogas.

El artículo 74, de la ley 51 de la Caja de Seguro Social, en adelante CSS, señala sobre las prórrogas por incumplimiento, lo siguiente:

“En los contratos de suministro de bienes y servicios, de obras y de arrendamientos en general, cuando el contratista incumpla el término estipulado por



caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobado, la entidad podrá conceder prórroga, sin necesidad de otros trámites.

El documento de prórroga, emitido por la administración, constituirá la adenda al contrato”.

Entre otros criterios considerados para otorgar las prórrogas sin multa o sin sanción pecuniaria en el art. 77 de reglamento de compras de la Caja de Seguro Social se señalan: que la solicitud se presente antes del vencimiento del documento contractual, que los hechos o responsabilidades del incumplimiento se atribuyan a la entidad contratante; en estos casos, debido al atraso en el trámite administrativo o no estar la entidad en la disposición para recibir la mercancía, por falta de espacios y otros motivos que evidencien una situación imprevista.

En esta normativa no se observa una diferencia entre los casos de incumplimientos por causas imputables o no al proveedor. Estas causas son aplicables siempre y cuando provenga de un caso fortuito o de fuerza mayor.

Facultad para otorgar una prórroga

La facultad para aprobar o negar una prórroga corresponde exclusivamente a las entidades contratantes. En este sentido, el Reglamento de Compras de la CSS, en su artículo 73, establece que:

“La Caja de Seguro Social de acuerdo a los poderes exorbitantes que le confiere la Ley podrá activar las vigencias de los contratos públicos cuando causas de interés público así lo determinen.

Esta facultad discrecional que le otorga el ordenamiento jurídico por ser una regla de excepción, para modificar los contratos facilitando su ejecución, le otorgan potestades para interpretar de manera estricta y restrictiva las causas de aceptación y otorgamientos de prórrogas de contratos que solicite el contratista.

En los contratos de suministro de bienes y servicios, de obras y de arrendamientos en general, cuando el contratista incumpla el término estipulado por causas, debidamente comprobadas la CSS podrá conceder prórroga...”

Y, en el cuarto párrafo del artículo 76, establece:

“La facultad para otorgar la(s) prórroga(s) de un contrato de compra u orden de compra es discrecional por parte de la CSS, así como el tiempo prorrogado, tomando en consideración la urgencia o necesidad del suministro, servicio u obra contratada.”

Desde la perspectiva de Rodríguez-Arana (2007), “la prórroga se nos presenta, lógicamente, como una institución de excepción porque lo propio y natural es el cumplimiento de las obligaciones al término del contrato. Su justificación, insisto, reside en el interés público” (p.242).

Tomando en consideración el interés público, basado en la urgencia o necesidad del suministro, servicio u obras contratadas, las entidades tienen la facultad de otorgar prórrogas, de ahí que, “con el vencimiento del contrato sin haberse cumplido con las obligaciones pactadas, se genera la rescisión de pleno derecho, en conjunto con la pérdida de las garantías. Sin embargo, existen una especie de ‘salva vidas’ para aquella situación: en primer lugar, a través del instituto de prórroga como consecuencia del incumplimiento del contrato” (Montes, 2021, p.56). Con esta figura se activa la vigencia del contrato.

Autorización de la prórroga

Para la autorización de la prórroga, el Reglamento de Compras de la Caja de Seguro Social define claramente a quién le corresponde esta potestad.

Así encontramos, en el último párrafo del artículo 73, del mismo Reglamento, indica que “el documento que activa la vigencia del contrato será autorizado por el representante legal de la CSS o funcionario delegado y una vez autorizado constituye la adenda al contrato sin ningún trámite adicional”.

En el párrafo 7 del artículo 76, de este mismo Reglamento, señala que: “Solo el Director General o funcionario delegado podrá activar la vigencia de un contrato prorrogado por causas de interés público que ameriten su continuidad.”

Y, dentro de los procedimientos internos para las solicitudes de prórrogas de este reglamento, el artículo 78, al respecto, menciona que, en caso de unidades ejecutoras, los Jefes Administrativos deben someter estas solicitudes a la aprobación del Jefe o Coordinador del servicio interno que solicitó la adquisición y, luego de ser aprobada o rechazada la solicitud de prórroga, el documento deberá ser firmado por Jefe Administrativo de la CSS o por delegación, el Jefe de Compras. También se manifiesta que, a nivel central, en los casos de prórrogas a proveedores, las mismas serán autorizadas por el representante legal de la CSS o funcionario delegado.

Formalización de la prórroga

Por último, nos referiremos a la formalización del documento de prórroga, otro aspecto importante a considerar con relación a la constitución de la prórroga.

Para la formalización de la prórroga, de lo esbozado en segundo párrafo del artículo 74, de la Ley 51, “El documento de prórroga, emitido por la administración, constituirá la adenda al contrato”.

En virtud de lo anterior, el Reglamento de Compras de la CSS hace referencia al documento de prórroga y, en el artículo 75, párrafo tercero, manifiesta que: “El documento de prórroga modificará, proporcionalmente, los términos de vigencia establecidos en las diferentes modalidades de contratos y surtirán todos los efectos de una adenda al contrato u orden de compra originalmente suscrito.”

Por su parte, en el párrafo 9 del artículo 76, de este reglamento señala que: “El documento de prórroga constituirá la adenda al contrato; sin embargo, requiere, además de la firma del representante legal de la entidad o funcionarios delegados, del refrendo de la Contraloría General de la República”.

Este artículo hace énfasis, también, en que: “Este mecanismo sólo será aplicado para la extensión de plazos de vigencia de contratos públicos que perfeccione la CSS”.

Como complemento, en cuanto a la formalización de la prórroga, la CSS, además del reglamento de compras, cuenta con un procedimiento interno, el Procedimiento para el Trámite de Prórrogas e Imposición de Multas No.218-97 de junio de 1998, que fue actualizado a septiembre de 2008 y es el procedimiento, que actualmente, regula el proceso para conceder prórrogas e imponer multas a los proveedores o contratistas dentro de esta institución.

Este procedimiento establece dos tipos de trámites de prórrogas, prórrogas con multa o prórrogas sin multas; en el caso de autorizar una prórroga con multa, según este procedimiento, el documento de prórroga no requiere del refrendo de la

Contraloría General de la República. Pero, en el caso de las prórrogas sin multa, el formato de notificación de prórroga incluye el epígrafe de refrendo por parte de la Contraloría General de la República.

Esta situación aplica sólo para la extensión de plazo de vigencia de contratos públicos que perfecciona la CSS, situación que no ocurre en otras entidades, dado que, en consecuencia a lo antes enunciado, en el artículo 102 de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, sobre la concesión de prórroga, observamos que la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Ley 51 del 27 de diciembre de 2005, presenta una diferencia en la forma en que se documenta una extensión al plazo de entrega, pues, en lugar de un ajuste a la orden de compra o adenda si se trata de un contrato, en la CSS, esta acción se formaliza a través del documento de prórroga; conforme a lo que establece el Artículo 74 de la Ley 51, al señalar que el documento de prórroga, emitido por la administración, constituirá directamente la adenda al contrato, la cual requiere, en el caso de las prórrogas sin multa, del refrendo de la Contraloría General de la República para su formalización.

Para Cifuentes (2018), “la adenda es un acto administrativo, y por consiguiente debe estar fundamentada so pena de ser nula” (p.30), por lo cual, se requiere, de una forma u otra, formalizar las prórrogas que otorgue la entidad contratante mediante un acto administrativo. Así lo manifiesta Gil (2013), al indicar que la modificación del contrato es una de las prerrogativas, quizá la más importante, que tiene la Administración (p.30).

Berbey, Valencia & González (2019), manifiestan que:

Los actos de manejo que se fiscalizan a través del Control Previo, se materializan mediante actos administrativos (órdenes de compra, contratos,

gestiones de cobro o cuentas, cheques, transferencias bancarias, entre otros), que tienen consecuencias económicas, en este caso para las empresas públicas, actos estos que son revisados y finalmente refrendados, o en caso contrario, objetados por la Contraloría General de la República por razones legales e inclusive económicas. La objeción o reparo de la Contraloría en ejercicio del Control Previo, impide que el acto de manejo se haga efectivo (p.22).

En consecuencia, para el trámite del documento de prórroga, en la CSS, siendo este documento el resultado de un trámite administrativo, conforme a la norma que rige a esta entidad, el mismo requiere de la fiscalización, a través de la aplicación del ejercicio del control previo para su formalización.

Consideraciones finales

La Caja de Seguro Social tiene una facultad exorbitante, la normativa de esta entidad le permite conceder prórrogas con multa o sin multa en las contrataciones que realice esta entidad, y en los casos en los cuales los motivos de la autorización de la extensión del término de entrega se deban a causas de fuerza mayor o caso fortuito no imputable al contratista, que le impidan cumplir con el término estipulado para garantizar la continuidad de ejecución de las contrataciones, las prórrogas se constituyen, administrativamente, a través del documento de prórroga, considerado este la adenda al contrato, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 74 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, sin requerirse de un documento adicional.

Esta situación no ocurre con las prórrogas que se constituyen con fundamento en la Ley 22, las cuales se documentan como ajustes cuando se trate de una orden de compra o como adendas, cuando se trate de un contrato, las cuales, conforme a lo señalado en el artículo 102 de esta excerta legal, podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato originalmente suscrito.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional. Dirección General de Contrataciones Públicas. (2006). *Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública*. Panamá: Gaceta Oficial No. 29107-A

Asamblea Nacional. Caja del Seguro Social. (2005). *Ley 51 Orgánica de la Caja de Seguro Social*. Gaceta Oficial No. 25453

Berbey, E. A., Alderete, M. F. V., & George, A. G. (2019). *Incidencia del control previo en el componente de actividades de monitoreo de las empresas públicas en Panamá: su relación con la contabilidad financiera y la auditoría*. Revista FAECO sapiens, 2(1), 19-36.

Caja del Seguro Social (2006). *Reglamento por medio del cual se regula el procedimiento de Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestaciones de Servicios en General*. Panamá: Gaceta Oficial No.25494. Edición actualizada a enero de 2021.

Cifuentes Giraldo, O. L. (2018). *Limitaciones a la adenda en contratación estatal*:

análisis a la luz de la ley y la jurisprudencia colombiana (Doctoral dissertation, Universidad Santo Tomás).

Duque Pérez, A. (2008). *Una revisión del concepto clásico de contrato. Aproximación al contrato de consumo*. Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas, 38(109), 453–479.

Gil, J. L. M. (2013). *Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión*. Revista de administración pública, (191), 11-41.

Montes, G. (2021). *Interpretación y análisis jurídico del instituto de prórroga como consecuencia del incumplimiento de contratos regidos por la Ley N° 2.095/06 de la Ciudad contratos regidos por la Ley N° 2.095/06 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés.

Proaño Navarrete, M. J. (2019). *Análisis de las prórrogas y suspensiones de plazo en los contratos de obra pública en el Ecuador: efectos jurídicos* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

Rodríguez-Arana, J. (2007). *El tiempo y las concesiones administrativas (Especial referencia a la prórroga)*. Derecho & Sociedad, (29), 227-242.

Velazco, R. S. (2013). *Una visión comparada de la definición del contrato: notas sobre las diferencias entre los sistemas jurídicos de la tradición jurídica occidental*. Ius et Veritas, (46), 186-203.