

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número, 575

Panamá, 16 de marzo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Carlos Arturo Hoyos Boyd, actuando nombre y representación de **Constructora Urbana, S.A.**, solicita se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el **Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados** al no dar respuesta a una petición mediante la cual reclama el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a los establecido en el Contrato 76-2013, y el Pliego de Cargos, presentada el día 22 de febrero de 2019, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Excepción de Inexistencia
de la obligación de pagar intereses
moratorios propuesta por la
Procuraduría de la Administración.

Expediente: 423-19

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que el **Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados**, incurrió en la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta a una petición realizada por la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, mediante la cual solicita el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a los establecido en el Contrato 76-2013, y el Pliego de Cargos, presentada el día 22 de febrero de 2019.

En este contexto, la pretensión de la empresa demandante, es que la Sala Tercera

condene al **Instituto de Acueductos y Alcantarillados**, al pago de la suma de ciento cuarenta y seis mil ochocientos treinta balboas con ochenta y siete centavos (B/.146,830.87) en concepto de intereses moratorios dimanantes de la cancelación tardía de los montos adeudados a **Constructora Urbana, S.A.**, es decir, con posterioridad al plazo de noventa (90) días, desde la fecha de la presentación de las cuentas mensuales, de conformidad con lo establecido en el contrato antes referido (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 653 de 14 de mayo de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, en cuanto a su pretensión, por las siguientes consideraciones.

Tal y como se observa en las constancias procesales contenidas en autos, el día 8 de octubre de 2013, el **Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados**, y la sociedad **Constructora Urbana, S.A.**, suscribieron el Contrato 76-2013, para la construcción del proyecto denominado "Contratación de los Servicios de Estudios, Diseños; Planos Finales y Construcción para la ampliación y modernización de la Planta Potabilizadora de San Félix para abastecer a las comunidades de San Félix, Las Lajas y área aledañas, Provincia de Chiriquí"; por un período total de ejecución de trescientos noventa (390) días calendarios (Cfr. fojas 20-38 del expediente judicial).

En la Cláusula "2" del contrato mencionado en el párrafo anterior, se señala el monto a pagar por la institución demandada de cuatro millones cuatrocientos setenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y dos balboas (B/.4,476,452.00), y, por la ejecución total del proyecto, de los cuales doscientos noventa y dos mil ochocientos cincuenta y dos balboas (B/.292,852.00), son en concepto del pago de ITBMS y se efectuará con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Ahora bien, el numeral 2 del artículo 86 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigente al momento de la celebración del contrato, señala lo siguiente:

"Artículo 86: Pago por avance de obra.

Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato de obra. Para tales efectos, el contratista remitirá mensualmente informes sobre el avance de la obra, como presupuesto para el pago. Los pagos parciales, según el avance

de la obra, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. En el pliego de cargos, se estipularán obligatoriamente las retenciones de un porcentaje, por la entidad contratante al contratista, para garantizar el cumplimiento del contrato.

2. **La cancelación de los pagos se deberá estipular obligatoriamente en el pliego de cargos y en el contrato**, y ésta se hará a partir de la presentación de la cuenta respectiva con toda la documentación exigida por las reglamentaciones vigentes." (Lo resaltado es nuestro).

De la redacción anterior, se desprende que: **"Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato de obra"**; y **"La cancelación de los pagos se deberá estipular obligatoriamente en el pliego de cargos y en el contrato"**, razón por la cual, este Despacho, luego de hacer una revisión al Contrato 76-2013, aprecia que no existe en ninguna de sus cláusulas, condiciones, términos o alguna indicación que establezca el pago de intereses moratorios.

Para lograr una mayor aproximación a lo expresado, los artículos 13 (numeral 10) y 79 de la Ley 22 de 27 de junio 2006, vigente al momento de la celebración del contrato, señalan lo siguiente:

"Artículo 13. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

...

10. **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, éste 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 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, éste 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." (Lo resaltado es nuestro).

Al respecto, si bien el numeral 10 del artículo 13, en concordancia con el artículo 79 de la citada Ley de Contratación Pública, señala que si dichos pagos los realiza la entidad contratante en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista, éste tendrá derecho al pago de los intereses moratorios, con base a lo preceptuado en el artículo 1072-A del Código Fiscal; no es

menos cierto, **que los pagos se deben realizar en la forma prevista en el contrato de obra y el pliego de cargo, y en ninguno de estos se advierte exigir el pago de intereses moratorios referente a atrasos en los pagos acordados.**

A juicio de esta Procuraduría, en el Contrato 76-2013, para la construcción del proyecto denominado “Contratación de los Servicios de Estudios, Diseños; Planos Finales y Construcción para la ampliación y modernización de la Planta Potabilizadora de San Félix para abastecer a las comunidades de San Félix, Las Lajas y área aledañas, Provincia de Chiriquí”, **no señala en ninguna de sus cláusulas, el reconocimiento del pago de intereses moratorios, de sobrevenir atrasos en el pago de la cuentas.**

Asimismo, este Despacho desea advertir, que si bien, en materia de contratación pública, la voluntad de las partes no puede estar por encima de la propia Ley que regula esta materia y vigente al momento de la celebración del citado contrato, toda vez que ésta, suple los posibles vacíos existentes en las cláusulas contractuales, no es menos cierto que, **la misma Ley de Contrataciones Públicas señala que: “Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato de obra”.**

En consecuencia, a nuestro criterio, no se puede reconocer a la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, este tipo de retribución, pues la forma para exigir el pago de intereses moratorios referente a atrasos en el pago acordado en el contrato, debía constar en lo pactado.

Por otra parte, se advierte que la empresa demandante también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió el **Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados** al no dar respuesta a una petición mediante la cual solicita el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a lo establecido en el Contrato 76-2013, y el Pliego de Cargos, presentada el día 22 de febrero de 2019, acusada de ilegal; por lo que luego de transcurrido dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno

jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Prueba N°61 de 27 de enero de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles a fojas 14, 15, 16 a 19 y 20 a 38 del expediente judicial.

En esa línea de pensamiento, vale la pena destacar que **no se admitieron las pruebas documentales aportadas por la demandante, por tratarse de copias simples de documentos privados**, que no se enmarcan en los supuestos previstos en el artículo 857 del Código Judicial, los que constan a fojas 39 a 51 y 52 del expediente judicial.

Por otra parte, esta Procuraduría observa que la demandante también adujo una (1) prueba de informe dirigida a la Superintendencia de Bancos de Panamá, para que ese ente regulador certificara a la Sala Tercera *“la Tasa de Referencia Comercial de Mercado, aplicable para el período 2015-2019, conforme a lo establecido en el artículo 1072-A del Código Fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 893 del Código Judicial.”* (Cfr. fojas 109-110 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el Tribunal, no admitió la prueba de informe *“...puesto que resulta obviamente inconducente frente a la (sic) objeto litigioso a dilucidar en el presente proceso; por consiguiente, se rechaza su práctica atendiendo al segundo párrafo del artículo 783 del Código Judicial,...”* (Cfr. foja 201 del expediente judicial).

Igualmente se admitieron las pruebas aducidas y presentadas por la Procuraduría de la Administración, dentro de las que se encuentran la copia autenticada del Acta de aceptación final del proyecto objeto del Contrato 76-2013 de 8 de octubre de 2013, suscrito entre la entidad demandada y la sociedad **Constructora Urbana, S.A.**, fechada 19 de febrero de 2018 y la copia autenticada del Informe del detalle de las cuentas presentadas para el Contrato 76-2013, emitido por el Departamento de Tesorería de esa institución (Cfr. foja 200 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa

que **no logran** confirmar las aseveraciones hechas por la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, en cuanto a que el **Instituto de Acueductos y Alcantarillados**, le debe reconocer los intereses moratorios que reclama; no obstante, la negativa tácita por silencio administrativo a la que recurre la demandante como sustento de su pretensión, obedeció fundamentalmente a que el Contrato 76-2013 de 8 de octubre de 2013, para la construcción del proyecto denominado “Contratación de los Servicios de Estudios, Diseños; Planos Finales y Construcción para la ampliación y modernización de la Planta Potabilizadora de San Félix para abastecer a las comunidades de San Félix, Las Lajas y área aledañas, Provincia de Chiriquí”, **no señala en ninguna de sus cláusulas, el reconocimiento del pago de intereses moratorios, de sobrevenir atrasos en el pagos de la cuentas**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que

fundamenten la demanda promovida por la sociedad **Constructora Urbana, S.A.**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en la que supuestamente incurrió el **Instituto de Acueductos y Alcantarillados**, al no dar respuesta a la petición formulada, para el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas, conforme a lo establecido en el Contrato 76-2013 de 8 de octubre de 2013, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

Por otra parte, reiteramos la **Excepción de Inexistencia de la obligación de pagar intereses moratorios** propuesta por la Procuraduría de la Administración que fue alegada junto con la contestación de la demanda, veamos:

Excepción de Inexistencia de la Obligación de pagar intereses moratorios.

Los intereses moratorios que reclama la actora por demora en el pago de lo establecido en el contrato y pliego de cargos.

La Procuraduría de la Administración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 135 de 1943, fundamenta la **excepción de inexistencia de la obligación** por parte del **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales**, de reconocer y cancelar los intereses moratorios causados por el pago tardío de las sumas adeudadas, con posterioridad al plazo de noventa (90) días después de la fecha de presentación de las **cuentas dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015**, a las que se refiere la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, en su demanda (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

De las constancias que reposan en autos, se advierte que la sociedad **Constructora Urbana, S.A.** y el **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales**, suscribieron el Contrato

76-2013 el 8 de octubre de 2013, para la construcción del proyecto denominado “*Contratación de los Servicios de Estudios, Diseños; Planos Finales y Construcción para la ampliación y modernización de la Planta Potabilizadora de San Félix para abastecer a las comunidades de San Félix, Las Lajas y área aledañas, Provincia de Chiriquí*”; por un monto de cuatro millones cuatrocientos setenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y dos balboas (B/.4,476,452.00) (Cfr. fojas 20-38 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la **Cláusula 2 “Precio y Forma de Pago”**, del Contrato 76-2013 el 8 de octubre de 2013, descrito en el párrafo anterior, establece que los pagos se harían de la siguiente manera, veamos:

“CLÁUSULA No. 2: PRECIO Y FORMA DE PAGO

El IDAAN de conformidad con lo establecido en el artículo 86 numeral 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, realizará los pagos una vez las cuentas sean verificadas y aprobadas, y se harán dentro de los noventa (90) días, contados a partir de la presentación respectiva de la cuenta, con toda la documentación exigida por las reglamentaciones vigentes. A tales efectos, **EL CONTRATISTA** remitirá informes sobre el avance de la obra, como presupuesto para el pago.

El IDAAN reconocerá y pagará al contratista, el diseño, los planos, las memorias y las especificaciones técnicas del proyecto denominado **“CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS FINALES Y CONSTRUCCIÓN PARA LA AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA PLANTA POTABILIZADORA DE SAN FÉLIX PARA ABASTECER A LAS COMUNIDADES DE SAN FÉLIX, LAS LAJAS Y ÁREA ALEDAÑAS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ”**, de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Cargos y este Contrato.

El IDAAN se compromete a pagar al **CONTRATISTA** la suma **CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.4,476,452.00)**, de los cuales **DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.292,852.00)**, son en concepto del pago del **ITBMS**. Esta suma será cancelada con cargo a la partida presupuestaria:

| PARTIDA | MONTO | ITBMS | TOTAL |
|--------------------------------|-----------------|---------------|-----------------|
| No.2.66.1.2.501.02.50.541 2013 | B/.93,457.94 | B/.6,542.06 | B/.100,000.00 |
| Por asignar 2014 | B/.4,090,142.06 | B/.286,309.94 | B/.4,376,452.00 |

El IDAAN se compromete a incluir en el presupuesto de la próxima vigencia fiscal los recursos financieros programados para este contrato a pagarse durante dicha vigencia.

PRIMERA ETAPA (DISEÑO):

El IDAAN pagará a **EL CONTRATISTA** por el desarrollo de la Primera Etapa que consiste en el diseño, planos arquitectónicos y de ingeniería, memorias y especificaciones técnicas la suma total de B/.251,022.00 de los cuales B/.16,422.00 son en concepto del pago del **ITBMS**.

Los pagos correspondientes a la Etapa de Diseño se realizarán en dos partes. El primer pago será del cuarenta por ciento (40%) de la suma total B/.251,022.00 con la presentación y aprobación del Primer Informe y el segundo pago será del sesenta por ciento (60%), al presentar el Informe Final y su Aprobación por parte de la Dirección Nacional de Ingeniería.

SEGUNDA ETAPA (CONSTRUCCIÓN):

EI IDAAN pagará a **EL CONTRATISTA** por el desarrollo de la Segunda Etapa que consiste en la construcción de las obras, la suma total de B/.4,225,430.00 de los cuales B/.276,430.00 son en concepto del pago del ITBMS.

Los pagos correspondientes a la etapa de construcción se realizarán por avance de obras, para ello el Contratista deberá presentar mensualmente una cuenta contra **EI IDAAN** por el valor del trabajo terminado durante el mes anterior, según los renglones de pago establecidos de común acuerdo con **EI IDAAN**; se retendrá el diez por ciento (10%) de cada presentación de cuentas como garantía, suma que le será devuelta al Contratista al aceptarse finalmente la obra, después de haberse hecho el pago de la cuenta final por avance de obra o de acuerdo a las condiciones establecidas para devolución de retención.

De igual forma, se retendrá el cincuenta por ciento (50%) del ITBMS, el cual a su vez será remitido al Ministerio de Economía y Finanzas (resolución No.201-472 del Ministerio de Economía y Finanzas del 2 de marzo de 2004, Ley 6 del 2 de febrero de 2005 y Decreto Ejecutivo No.84 del 29 de agosto de 2005).

Cada cuenta que se presente debe adjuntar la siguiente documentación:

1. Formulario de Cuenta debidamente firmado;
2. Copia del Contrato refrendado;
3. Original de las facturas de acuerdo a la Ley
4. Orden de Proceder;
5. Copia de la Fianza de Cumplimiento;
6. Copia de los endosos (cuando se requiera);
7. Paz y Salvo del IDAAN
8. Paz y Salvo de la Caja de Seguro Social;
9. Paz y Salvo del Tesoro Nacional;
10. Desglose de Cuenta previamente aprobado por IDAAN.
11. Documentación Complementaria solicitada en estos Términos de Referencia (si fuese requerido).

EI IDAAN se reserva el derecho de devolver sin tramitar toda cuenta o Gestión de Cobro que no contemple la documentación requerida en este contrato para su tramitación." (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, el **numeral 5 de la Cláusula 8 "Obligaciones del IDAAN"**, del Contrato 76-2013 antes mencionado, señala que: *"EI IDAAN realizará los pagos a EL CONTRATISTA oportunamente, de acuerdo con lo establecido en este Contrato y dentro de los parámetros establecidos en la Ley No.22 de 27 junio de 2006."*

De todo lo anterior, se desprende que presentada una cuenta por parte del contratista por avance de obra, el procedimiento correspondiente es la revisión de los trabajos por parte de la

entidad contratante, a efecto de determinar si los mismos atendían el contrato; y su aprobación para realizar el pago del trabajo realizado y aprobado; y una vez cumplida esta etapa administrativa, **se presentará la gestión de cobro, la que debe cumplir con la documentación requerida en el contrato para su tramitación.**

En este caso, se aprecia que la solicitud de reclamo de los intereses moratorios de la parte actora por demora en el pago, correspondía a las siguientes cuentas presentadas: **cuentas dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015, requerimiento que al no ser atendido por la entidad demandada, es por la cual se interpone el presente proceso.**

En ese orden de ideas, la solicitud de la recurrente tiene sustento en los artículos 13 (numeral 10) y 79 de la Ley 22 de 27 de junio 2006, vigente al momento de la celebración del contrato, los cuales cita en el libelo y que transcribimos para mejor referencia:

“Artículo 13. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1...

10. 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.” (El destacado es nuestro).

“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.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 0-12 del expediente judicial)

Las disposiciones antes citadas, sólo ponen de manifiesto el hecho que, es una obligación de la entidad contratante hacer los pagos respectivos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo, y **cuando la institución contratante realiza los pagos en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista, surge entonces para éste, el derecho al pago de intereses moratorios con fundamento en lo señalado en el artículo 1072-A del Código Fiscal**; sin embargo, resulta importante advertir que, **la simple presentación de una cuenta, no da lugar a exigir el pago de intereses moratorios, ya que estos no surgen de manera automática, por el hecho precisamente que el pago debe ser en atención a lo acordado en el pliego de cargos y en el contrato, como explicamos en los párrafos anteriores.**

Conforme advierte este Despacho, la empresa demandante con la demanda que se analiza, no aportó ni adujo los recibos de presentación de las cuentas o las gestiones de cobro, ni tampoco las facturas fiscales y los cheques, que comprueben los pagos que tramitó ante la institución demandada, y que además corroboran los cálculos de los intereses moratorios en las distintas cuentas presentadas correspondientes a la **cuentas dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015.**

Dentro del contexto anteriormente expresado, no debemos olvidar que la forma de pago es al crédito y de manera parcial, tras presentación de cuenta contra el Tesoro Nacional, por etapas, y que cada pago se realizará en el término máximo de noventa (90) días calendario, **contados a partir del recibo conforme por parte de la unidad gestora del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, con la presentación de la gestión de cobro en debida forma, tal como lo establece el pliego de cargos y el contrato.**

No obstante lo anterior, la sociedad accionante solamente señala que ha recibido por parte de la institución demandada, pagos luego de transcurrido más de noventa (90) días desde la fecha

de presentación de la cuenta mensual. Conforme a lo expresado, a su juicio, se han generado intereses moratorios a favor de **Constructora Urbana, S.A.**, tal como se detalla en el libelo:

| Cuenta | Fecha de Presentación de Cuenta ante el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) | Fecha de Pago por parte del IDAAN | Monto de la Cuenta Presentada | Días de Retraso en el Pago | <u>Interés Moratorio Causado</u> | Total Intereses Moratorios |
|--------------------------|--|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| <u>2</u> | <u>17-ago-15</u> | <u>30-ago-16</u> | <u>B/.353,749.88</u> | <u>289</u> | <u>B/.27,168.61</u> | |
| <u>3</u> | <u>30-may-16</u> | <u>10-ago-17</u> | <u>B/.536,920.05</u> | <u>347</u> | <u>B/.49,512.22</u> | |
| <u>4</u> | <u>30-may-16</u> | <u>14-dic-16</u> | <u>B/.338,567.02</u> | <u>108</u> | <u>B/.9,808.63</u> | |
| <u>5</u> | <u>30-may-16</u> | <u>14-dic-16</u> | <u>B/.164,264.19</u> | <u>108</u> | <u>B/.4,758.90</u> | |
| <u>6</u> | <u>30-may-16</u> | <u>14-dic-16</u> | <u>B/.134,528.64</u> | <u>108</u> | <u>B/.3,897.43</u> | |
| <u>7</u> | <u>30-may-16</u> | <u>14-dic-16</u> | <u>B/.75,929.65</u> | <u>108</u> | <u>B/.2,199.76</u> | |
| <u>8</u> | <u>30-may-16</u> | <u>14-dic-16</u> | <u>B/.37,945.29</u> | <u>108</u> | <u>B/.1,099.31</u> | |
| <u>16</u> | <u>08-nov-16</u> | <u>07-dic-17</u> | <u>B/.15,087.25</u> | <u>304</u> | <u>B/.1,218.36</u> | |
| <u>17</u> | <u>29-nov-16</u> | <u>20-sep-17</u> | <u>B/.335,186.16</u> | <u>205</u> | <u>B/.18,252.89</u> | |
| <u>18</u> | <u>20-dic-16</u> | <u>29-ago-17</u> | <u>B/.3,073.19</u> | <u>162</u> | <u>B/.132.25</u> | |
| <u>33</u> | <u>8-mar-18</u> | | <u>B/.418,927.39</u> | <u>250</u> | <u>B/.28,094.32</u> | |
| <u>35</u> | <u>24-jul-18</u> | <u>07-nov-18</u> | <u>B/.13,745.01</u> | <u>16</u> | <u>B/.58.42</u> | |
| Entregada de facilidades | <u>17-ago-15</u> | <u>30-ago-16</u> | <u>B/.8,200.18</u> | <u>289</u> | <u>B/.629.79</u> | |
| | | | | | | <u>B/.146,830.87</u> |

(Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, la institución demandada señala que:

“ ...

4. La demandante señala que su accionar jurídico está basado en el pago de los intereses moratorios por un total de **trece (13) cuentas** presentadas y pagadas durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

5. El Departamento de Tesorería, del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), tras solicitud presentada por el Departamento de Asesoría Legal, presenta el Informe del Detalle de las cuentas Presentadas para Contrato No. 76-2013, desde el **29 de junio de 2015** hasta el **28 de mayo de**

2020.

6. Tal como se observa en el informe presentado por el Departamento de Tesorería del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), ninguna de las supuestas cuentas pagadas de manera extemporánea por parte de la Entidad, alegadas por la parte demandante en su escrito de demanda, corresponden a la información oficial que reposa dentro de los libros contables del IDAAN.

7. Verificado el Cuadro de intereses Moratorios Pendientes de Pago descritos por la demandante, podemos acotar que se trata de reclamaciones que datan de pagos supuestamente dados de manera extemporánea por parte del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), para los años 2016, 2017 y 2018." (El destacado es de la entidad) (Cfr. foja 91 y 114-115 del expediente judicial).

Extinción de la obligación del IDAAN de pagar los intereses moratorios.

Después del análisis de los hechos antes expuestos y las piezas que conforman este proceso, nos oponemos al planteamiento manifestado por la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, y concluimos que no le asiste el derecho a la parte actora del reconocimiento de intereses moratorios en virtud de la demora en el pago por las **cuentas dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015**, surgidos hasta la fecha de la presentación de la demanda, por las razones que pasamos a exponer.

Visto lo anterior, y para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, debe advertirse que, los artículos 3, 17 y 71 de la Ley 22 de 2006, que actualmente corresponde a los artículos 4, 22 y 84 del Texto Único de ese cuerpo normativo, establecen **las normas reguladoras** en la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general; los **principios generales de la contratación pública**, y las **disposiciones aplicables a los contratos públicos**, las que transcribimos para mejor referencia:

“Artículo 4. Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de dicha Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y **las normas de procedimiento civil y comercial.** (El destacado es nuestro).

“Artículo 22. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios general del Derecho, las normas del Derecho Administrativo y **las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.**

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos.” (El destacado es nuestro).

“Artículo 84. Disposiciones aplicables a los contratos públicos. **Los contratos públicos que celebren las entidades estatales se regirán** por las disposiciones de la presente Ley y disposiciones complementarias, y en lo que en ella no se disponga expresamente, **por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio,** compatibles con las finalidades de la contratación pública.” (El destacado es nuestro).

En el marco de lo antes indicado, **es importante advertir que la aceptación de los pagos por parte de la demandante, debió conllevar la reserva respectiva para evitar su extinción, máxime si se procurará su cobro en el futuro, ya que de lo contrario, la cancelación de la obligación, se realiza conforme lo previsto por los artículos 995 del Código Civil y 801 del Código de Comercio,** que citamos para mejor referencia:

Código Civil

“Artículos 995. El recibo de capital por el acreedor, sin reserva alguna respecto a los intereses, **extingue la obligación del deudor en cuanto a estos...**” (El destacado es nuestro).

Código de Comercio

“Artículo 801. El recibo de capital otorgado por el acreedor sin reserva respecto de intereses, **extinguirá la obligación del deudor en cuanto a los que aún se debiere.**” (El destacado es nuestro).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que, si bien, las cuentas fueron canceladas luego de transcurrido más de noventa (90) días desde la fecha de presentación

de la cuenta mensual, no es menos cierto que, la empresa **Constructora Urbana, S.A.**, interpuso el 22 de febrero de 2019, la reclamación ante el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales; es decir, mucho tiempo después de haber recibido la cancelación de las cuentas dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015, que para el caso que nos ocupa, se traduce en que la sociedad recurrente recibió el capital por parte de la entidad demandada de las mencionadas cuentas, sin hacer reserva evidente respecto a los intereses que ahora reclama como adeudados, lo que lleva al convencimiento de este Despacho que el derecho de la recurrente de exigir al **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales** dichos intereses, quedó extinguida, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 995 del Código Civil y 801 del Código de Comercio, aplicables a los procedimientos de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general.

De lo anterior se desprende con claridad que, **al no expresar la actora este reparo sobre las sumas que reclama, al momento de recibir el pago, ha de entenderse que en virtud de lo establecido en el contrato, desistía de la reclamación de los intereses que ahora petitiona transcurridos varios años, al sentirse conforme con el sólo pago de las cuentas** dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015.

Tal como viene dicho en los párrafos precedentes, consideramos que la mención en el **hecho séptimo de la demanda**, que hace la sociedad recurrente, en el sentido que: *“CONSTRUCTORA URBANA, S.A., ha recibido pagos por el Instituto de Acueductos y*

Alcantarillados Nacionales luego de **transcurridos más de los NOVENTA (90) días desde la fecha de presentación de la cuenta con toda la documentación exigida por las reglamentaciones vigentes, generándose por lo tanto intereses moratorios a favor de CONSTRUCTORA URBANA, S.A., tal como se detalla en el cuadro a continuación:...**, no constituye una reserva sobre el pago de los intereses causados ya que, como se aprecia, en dicho enunciado no se advierte, que este reparo fue realizado al momento en que se hizo efectivo el pago de las cuentas dos (2) el 17 de agosto de 2015; tres (3) el 30 de mayo de 2016; cuatro (4) el 30 de mayo de 2016; cinco (5) el 30 de mayo de 2016; seis (6) el 30 de mayo de 2016; siete (7) el 30 de mayo de 2016; ocho (8) el 30 de mayo de 2016; dieciséis (16) el 8 de noviembre de 2016; diecisiete (17) el 29 de noviembre de 2016; dieciocho (18) el 20 de diciembre de 2016; treinta y tres (33) el 8 de marzo de 2018; treinta y cinco (35) el 24 de julio de 2018; y, la entrega de facilidades el 17 de agosto de 2015 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

De lo antes expuesto resulta claro que, lo expresado en el hecho séptimo del libelo, no es un argumento de reserva sobre los intereses, sino una simple observación de la fecha en que debió cumplirse la obligación, con lo cual debe descartarse el planteamiento de la recurrente.

Podemos concluir entonces, que al tenor de lo establecido en los artículos 995 del Código Civil y 801 del Código de Comercio, **ha quedado extinguido el derecho de Constructora Urbana, S.A., de requerir al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, el pago de la suma que, en concepto de intereses, ha petitionado a la entidad demandada, y así solicitamos se declare en la sentencia.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General