

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 209

Panamá, 22 de febrero de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñón, actuando en nombre y representación de Herazo LG Contratistas, S.A., solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN) 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 los Contratos 20-2016 y 121-2016, presentada el día 27 de agosto de 2019, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Se alega excepción de
inexistencia de la obligación.

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 (IDAAN), incurrió en la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta a una petición realizada por la empresa Herazo LG Contratistas, 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 lo establecido en los Contratos 20-2016 y 121-2016, y el Pliego de Cargos, presentada el día 27 de agosto de 2019.

De acuerdo con lo que consta en autos, los hechos que originan este proceso judicial se inician cuando la empresa accionante presentó ante la institución demandada, el día 27 de agosto de 2019, una nota en la que ponía de manifiesto su reclamación en concepto de intereses moratorios que supuestamente le adeudaba el **Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN)**, dimanantes del pago tardío de las sumas adeudadas a **Herazo LG Contratistas, 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 los Contratos 20-2016 y 121-2016, ambos para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas" (Cfr. fojas 24 y 57-68 del expediente judicial).

De las constancias procesales, igualmente se desprende que al no recibir respuesta oportunamente a la reclamación presentada, la recurrente interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que:

"1. Declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo del IDAAN por el no pago de intereses moratorios solicitados, derivados de la prestación de servicios contractuales a la entidad oficial, por **Herazo LG Contratistas, S.A.**, específicamente por el pago retrasado de cuentas originadas de los contratos N° 20-2016 *Licitación Pública N° 2015-2-66-0-99-LV-009871, de 20 de octubre de 2015 y el Contrato N° 121-2016 Licitación Pública N° 2016-2-66-0-99-AV-010972, de 20 de mayo de 2016.*

2. Restablezca y por tanto reconozca el derecho particular violado en el sentido que la sentencia estimatoria condene al IDAAN, a que pague la suma de B/.82,551.60 a la parte actora, en concepto de intereses moratorios, por pago atrasado de las cuentas presentadas, durante la ejecución de los dos contratos mencionados en el numeral 1 de este petitum, para lo que ha de basarse en el fórmula prevista por el artículo 1072 A del Código Fiscal, de conformidad con la Ley 22 de 2006, artículo 79 y concordantes." (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En este contexto, se desprende que la pretensión de la empresa demandante, es que la Sala Tercera condene al **Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN)**, al pago de la suma de ochenta y dos mil quinientos cincuenta y un balboas con sesenta centésimos (B/.82,551.60) en concepto de intereses moratorios dimanantes del pago tardío de las sumas adeudadas a **Herazo LG Contratistas, 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 los contrato antes referidos (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

Al respecto, advierte la empresa demandante que tal y como se establece en la cláusula séptima, párrafos segundo y tercero (idénticas en ambos contratos), se indica lo siguiente:

"El contratista deberá presentar mensualmente una cuenta contra EL IDAAN por el valor del servicio y suministro terminado durante el mes anterior, según los pagos establecidos de común acuerdo con el IDAAN, se retendrá el 50% del ITBMS.

Los pagos parciales se harán efectivos dentro un plazo de noventa (90) días, posteriores a la presentación de las cuentas mensuales. No se hará ningún pago antes de que hayan transcurridos treinta (30) días después de emitida la Orden de proceder, previa validación correspondiente del personal designado para tal fin." (Cfr. fojas 61 y 66 del expediente judicial).

En este sentido, advierte, además, que el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, vigente al momento de la suscripción de los contratos enunciados, y aplicable al caso que nos ocupa, señala que: *"Las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo"* (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Además, la empresa demandante señala que en ambos contratos el IDAAN incurrió en pagos retrasados de las cuentas presentadas en tiempo por ésta. A su juicio, se han generado intereses moratorios tal como se detalla en el cuadro visible a fojas 6 a 8 del expediente de marras (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Por su parte, el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN) manifestó en su Informe de Conducta lo que nos permitimos transcribir a continuación:

"...

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 adeudados de manera extemporánea por parte del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), para los años 2016, 2017, 2018 y 2019.

8. Al encontrarnos frente a una reclamación que tiene sus génesis en un contrato público regulado por las disposiciones establecidas por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigentes al 2016, representa de vital importancia aplicar lo

establecido por el artículo 71 de la referida disposición legal, la cual no obliga a aplicar las disposiciones del Código Civil para aquellos temas que no se encuentran regulados en dicha norma, como el caso de las reclamaciones para el pago de afectaciones producto de la responsabilidad civil que viene inmersa en toda relación contractual:

'Artículo 71. 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 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.'

9. Continuando con este mismo orden de ideas, resulta imperante resaltar, que desde el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en su artículo 144, vigente al 2016, establece categóricamente que la acción civil derivada de las contrataciones públicas, prescribe conforme a los términos dispuestos por el Código Civil de la República de Panamá:

'Artículo 144. Prescripción de acciones de responsabilidad contractual. La acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refiere la presente Ley, prescribirá conforme a los términos dispuestos por el Código Civil. La acción disciplinaria prescribirá según los términos establecidos por el Código Administrativo o leyes especiales, y la acción penal prescribirá de acuerdo con los términos dispuestos por el Código Penal.'

10. Basados en las disposiciones del artículo 1706 del Código Civil de la República de Panamá, el plazo para interponer su reclamación para la indemnización a través del pago de los intereses moratorios señalados por la demandante, en el cuadro descrito en su escrito de demanda, fueron presentados de manera extemporánea, tal como se observa en el referido cuadro.

Ahora bien, y luego de expuesto lo anterior, esta Procuraduría reitera el contenido de la Vista 976 de 5 de octubre de 2020, mediante la cual contestamos la acción bajo examen, e insistimos en que no le asiste la razón a la empresa **Herazo LG Contratistas, S.A.**, en cuanto a su pretensión, por las siguientes consideraciones.

Tal y como se observa en las constancias procesales contenidas en autos, los días 21 de abril y 26 de septiembre de 2016, el **Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN)**, y **Herazo LG Contratistas, S.A.**, suscribieron los Contratos 20-2016 y 121-2016 para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas" por un período de treinta y seis (36) meses en

el primero de ellos, y por veintinueve (29) meses en el caso del segundo (Cfr. fojas 57-68 del expediente judicial).

En la Cláusula "2" de ambos contratos, se señala el monto a pagar por la institución demandada; un millón doscientos cincuenta y cinco mil setenta balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.1,255.070.46), en el caso del primer contrato; y un millón ciento ochenta y seis mil ochocientos ochenta y dos balboas con sesenta y dos centésimos (B/.1,186,882.62), en el caso del segundo (Cfr. fojas 57 y 63 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 a los Contratos 20-2016 y 121-2016, aprecia que no existe en ninguna de sus cláusulas, condiciones o términos, 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 de los contrato, señalan lo siguiente:

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

1...

13. 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 es cierto, el numeral 10 del artículo 13, en concordancia con el artículo 79 del 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.

Este mismo criterio fue compartido por la Sala Tercera, que al expresarse en la Sentencia de 3 de junio de 2010, respecto de una situación de similar naturaleza, es decir, la reclamación de intereses moratorios, expuso lo siguiente:

"...

Este Ministerio elevó consulta sobre el tema a la Dirección de Contrataciones Públicas, del Ministerio de Economía y Finanzas y ésta es del criterio siguiente: "...si bien es cierto que los artículos 9, numeral 7 y 80, numeral 2 de la Ley N° 56 de 17 de diciembre de 1995, establece el derecho al pago de intereses moratorios luego de transcurrido el plazo de 90 días a partir de la

presentación de la cuenta, no se puede desconocer que el primer inciso del mismo artículo 80, establece que los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato y, si en el contrato no se ha pactado el pago de intereses moratorios entonces no corresponde al contratista el reclamo de dicho pago.'

De lo antes expuesto se desprende que para que se proceda al reconocimiento y pago de los intereses por mora que se causen por el atraso del pago de las cuentas presentadas por los contratistas, debe estar así estipulado dentro del respectivo contrato, tal como lo establece el artículo 80 de la Ley N° 56 de 1995, antes citada. Por lo tanto, esta institución, siguiendo estos lineamientos, reitera que si en el contrato no se estableció el pago de intereses por mora, no procede el reclamo a propósito de intereses moratorios.

Así las cosas, esta Superioridad y conforme a lo establecido por el artículo 80 de la Ley N° 56 de 27 de septiembre de 1995, se manifiesta que: 'los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato', procedió a la revisión de los términos y condiciones del Acto Público Internacional N° 3-98, el Pliego de Cargos, el Contrato N° 023-98 de 14 de mayo de 1998, y la Addenda N° 1 AL, del Contrato N° 023-98; no encontrando en alguna de sus cláusulas, condiciones o términos de referencia, cláusula alguna que estableciese el pago de intereses moratorios, tal como lo dispone el artículo 80 de la Ley N° 56, en mención.

...

En referencia a las condiciones previamente estipuladas en las normas transcritas, esta Corporación es del sustento que la vulneraciones invocadas por la parte demandante, son improcedentes, pues la forma para exigir el pago de intereses moratorios referentes a atrasos en el pago acordado en el contrato, debe constar en lo pactado." (El énfasis es nuestro).

Igual criterio que el anteriormente expuesto, es decir, el pago de intereses debe constar en el contrato, sostuvo la Sala Tercera en su Fallo de 22 de julio de 2002, a saber:

"...

Luego de examinar el Contrato N° DG-197-93 de 15 de noviembre de 1993, la Enmienda N°1, la Prórroga N°1 y la Prórroga N°2, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, la Sala claramente advierte que si bien es cierto que la Cláusula Cuarta contempla la forma de pago al contratista por el servicio objeto del contrato, en un lapso de 45 días después de presentada la cuenta mensual y el recibo conforme al servicio, que es extensivo a la Enmienda y las prórrogas posteriormente pactadas, no existe cláusula alguna que estipule el pago de los intereses moratorios por omisión o atraso en los pagos realizados por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.)." (Lo destacado es nuestro).

A juicio de este Despacho, los Contratos 20-2016 y 121-2016, para el "Servicio de Lectura

de Medidores y Distribución de Facturas”, no señalan en ninguna de sus cláusulas, el reconocimiento del pago de intereses moratorios, de sobrevenir atrasos en el pagos de la cuentas.

Asimismo, este Despacho desea advertir, que si bien es cierto, 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 de los citados contratos, 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”.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra Vista 976 de 5 de octubre de 2020, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, a nuestro criterio, no se puede reconocer a la empresa **Herazo LG Contratistas, 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 (IDAAN)** 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 los establecido en los Contratos 20-2016 y 121-2016, presentada el día 27 de agosto 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 igualmente sea desestimada.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Prueba 332 de 16 de diciembre de 2020**, por medio del cual admitió a favor de la actora los documentos visibles a fojas 2 y 24-42, así como los documentos que constan a fojas 72-77 del expediente de marras, aportados con el Informe de Conducta remitido por la entidad demandada (Cfr. fojas 103-104 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 "las tasas o porcentajes a aplicar, en concepto de interés moratorio, fijado por ese ente durante los años 2016 a 2019", **misma que no fue admitida por trasladar la carga de la prueba al Tribunal** (Cfr. fojas 22 y 104 del expediente judicial).

Con la finalidad de demostrar que la entidad demandada debe reconocerle y cancelarle los intereses moratorios a la parte actora por demora en el pago, que correspondían a los Contratos **20-2016 de 21 de abril de 2016**, para el "*Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Treinta y seis (36) meses*"; por un monto de un millón doscientos cincuenta y cinco mil setenta balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.1,255,070.46), y el **121-2016 de 26 de septiembre de 2016**, para el "*Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Veintinueve (29) meses*"; por un monto de un millón ciento ochenta y seis mil ochocientos ochenta y dos balboas con sesenta y dos centésimos (B/.1,186,882.62), la recurrente también propuso la práctica de una prueba pericial contable, la cual fue admitida por el Tribunal mediante el Auto número 332 de 16 de diciembre de 2020, y cuyo objeto consistió en determinar a cuánto ascendían los intereses moratorios generados causados por los pagos atrasados de las cuentas de los años 2016, 2017 y 2018, lo que a juicio de esta Procuraduría, tampoco se ha logrado establecer mediante esta experticia (Cfr. fojas 103 a 105 del expediente judicial).

Antes de analizar los resultados del dictamen rendido por el perito de la parte actora con el objeto de dar contestación a la pregunta realizada por el Tribunal, para que se determinara este último aspecto, este Despacho cree conveniente advertir que los contratos suscritos entre el

Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y la sociedad Herazo LG Contratistas, S.A., fueron perfeccionados bajo el amparo del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, vigente al momento de la suscripción de los contratos enunciados en el párrafo anterior, y que conforme lo que establecía el artículo 79 de la citada ley, "Las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo", es necesario hacer mención que en los términos y condiciones de dichos contratos, no se observa cláusula alguna relativa al pago de intereses moratorios; cuya exigibilidad estaba condicionada, según lo ha señalado la Sala Tercera en su fallo de 3 de junio de 2010, al hecho que éstos hubieran sido convenidos contractualmente por las partes.

La Sentencia en mención dice así en su parte pertinente:

"Luego de surtidas las etapas procesales y de expuestas las principales piezas del presente negocio, la Sala procede a resolverlo en el fondo, previo a las siguientes consideraciones.

En el acto demandado, se informó a la empresa recurrente que:

'...En atención a su memorial de fecha 13 de diciembre de 2006, en el que manifiesta la intención de la empresa que usted representa, de que se le reconozcan y paguen los intereses por pago de cuentas atrasadas, con relación al contrato N° 023-98, teniendo como marco legal lo establecido en el artículo 80 de la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995 (intereses moratorios), tenemos a bien informarle:

Este Ministerio elevó consulta sobre el tema a la Dirección de Contrataciones Públicas, del Ministerio de Economía y Finanzas y ésta es del criterio siguiente: '...si bien es cierto que los artículos 9, numeral 7 y 80, numeral 2 de la Ley N° 56 de 17 de diciembre de 1995, establece el derecho al pago de intereses moratorios luego de transcurrido el plazo de 90 días a partir de la presentación de la cuenta, no se puede desconocer que el primer inciso del mismo artículo 80, establece que los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato y, si en el contrato no se ha pactado el pago de intereses moratorios entonces no corresponde al contratista el reclamo de dicho pago.'

De lo antes expuesto se desprende que para que se proceda al reconocimiento y pago de los intereses por mora que se causen por el atraso del pago de las cuentas presentadas por los contratistas, debe estar así estipulado dentro del respectivo contrato, tal como lo establece el artículo 80 de la Ley N° 56 de

1995, antes citada. Por lo tanto, esta institución, siguiendo estos lineamientos, reitera que si en el contrato no se estableció el pago de intereses por mora, no procede el reclamo a propósito de intereses moratorios.

...

Así las cosas, esta Superioridad y conforme a lo establecido por el artículo 80 de la Ley N° 56 de 27 de septiembre de 1995, se manifiesta que: '*los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato*', procedió a la revisión de los términos y condiciones del Acto Público Internacional N° 3-98, el Pliego de Cargos, el Contrato N° 023-98 de 14 de mayo de 1998, y la Addenda N° 1 AL, del Contrato N° 023-98; no encontrando en alguna de sus cláusulas, condiciones o términos de referencia, cláusula alguna que estableciese el pago de intereses moratorios, tal como lo dispone el artículo 80 de la Ley N° 56, en mención.

Al efectuar el concerniente análisis del presente infolio, la Sala valora que dadas las condiciones bajo las cuales fue expedida la Nota N° AL-771 de 26 de diciembre de 2006 en controversia, la misma se ajustó a lo determinado por el artículo 80 de la Ley de Contrataciones Públicas (Ley N° 56 de 1995), que a su vez nos remite al numeral 7 del artículo 9 de la misma, en virtud de que '*los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato*':

'Artículo 80. Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato...'

En referencia a las condiciones previamente estipuladas en las normas transcritas, esta Corporación es del sustento que las vulneraciones invocadas por la parte demandante, son improcedentes, pues la forma para exigir el pago de intereses moratorios referentes a atrasos en el pago acordado en el contrato, debe constar en lo pactado.

Consecuentemente con lo expresado en el párrafo que precede, en diligencia de peritaje, suscrita por el perito Boris Osvaldo Ávila Cosme, manifestó que:

...

De acuerdo a la Ley N° 56, del 27 de diciembre de 1995, en el artículo N° 80, establece: '*Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato*', por consiguiente, el mismo en ninguna de sus cláusulas contempla pagos de intereses por retrasos en las cuentas presentadas por el contratista.

Basándonos en las normas y lo que establece el contrato N° 023-98, consideramos que no hay compensación en tiempo y dinero porque la Ley 56 de 27 de diciembre de 2006 (sic), en el artículo N° 80, El pago, dice: '*Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato*.'

...

En consecuencia, esta Magistratura no puede reconocer el argumento esbozado por la parte actora, si la Ley es clara al momento de reconocer este tipo de retribuciones.

A modo de docencia, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, en su edición número 23 del año 1996, define el término *interés moratorio* de la siguiente manera: 'se llama *Interés Moratorio*, cuando se destina a reparar el perjuicio resultante de la mora en el cumplimiento de una obligación; ...'

Con relación al tema del pago de los intereses moratorios, los juristas Mariela Vega de Herrera y Alejandro Ordóñez, en su libro 'Contratación Estatal' (Editorial Temis, Colombia, 1999, pág. 29) exponen la siguiente observación:

'... Con este propósito se debe recurrir al ajuste y revisión de precios, así como a los intereses moratorios, en cumplimiento de la respectiva cláusula que así lo estipule. Se procura, de esta manera, sostener con su valor intrínseco y real las condiciones que determinaron a las partes a celebrar el contrato. Respecto del contratista no solo ha de tenerse en cuenta su carácter de colaborador sino también su legítima aspiración a lograr un provecho, o sea su ánimo de lucro...' (El subrayado y resaltado corresponde a la Sala).

La Corte reitera que, en vista que dentro del Contrato N° 023-98 de 14 de mayo de 1998, no se estipula una cláusula que en forma expresa constituya el denominado interés moratorio, para ser efectivo el pago producto del mismo."

De acuerdo a la conclusión a la que arribó el perito contable Miguel Ángel Berenguer Sánchez, designado por el apoderado judicial de la actora, el monto total de los intereses moratorios causados por los pagos atrasados correspondientes a las cuentas presentadas por la sociedad **Herazo LG Contratistas, S.A.**, ascienden a la suma de ochenta y cinco mil ciento setenta y cuatro balboas con ochenta centésimos (B/.85,174.80), valor éste que incluye la tasa de referencia comercial conforme lo señala el artículo 1072-A del Código Fiscal.

Este Despacho realizó varias preguntas al Licenciado Miguel Ángel Berenguer Sánchez, la cuales no pudo responder, debido a que estas fueron objetadas por el apoderado judicial de la recurrente, y que tenían por finalidad que el perito de la accionante, indicara si pudo verificar si la empresa **Herazo LG Contratistas, S.A.**, cuando recibió el pago por parte del IDAAN, realizó en dicho momento alguna reserva o advertencia sobre el pago de los intereses causados a esa fecha y que correspondían a las cuentas presentadas; y si pudo evidenciar si la accionante fue multada por haber incumplido con el reparto de los recibos o con la lectura de los medidores, de acuerdo con lo

que establecen los contratos 20-2016 y 121-2016 y los Pliegos de Cargos (Cfr. fojas 130-131 del expediente judicial).

En este contexto, al ser preguntado por la Procuraduría de la Administración con el fin de conocer si el perito pudo comprobar si la empresa tuvo que subsanar algunas de las cuentas presentadas por **Herazo LG Contratistas, S.A.**, dentro de la gestión de cobro, éste expresó que, "*Si se comprobó mediante una nota que contestaron directamente del IDAAN donde ellos deberían pagar los intereses por el atraso. Eso está en el expediente.*"

El perito, Miguel Ángel Berenguer Sánchez, al responder la interrogante que le hiciera el apoderado judicial de la recurrente para que señalara alguna información adicional o relevante, manifestó que "*...las presentaciones de cuentas al Estado, al IDAAN, se presentan a Tesorería, pero por instrucciones del IDAAN eran recibidas por el encargado de los proyectos y ellos internamente la entregaban a Tesorería*". Este perito también indicó, que "*Y nosotros tomamos como fecha de entrega cuando eran entregadas al IDAAN al departamento de proyectos, esa era nuestra fecha de entrega, es la fecha que aparecen en las cuentas.*" (Cfr. fojas 131-132 del expediente judicial).

En nuestra opinión, lo único que se infiere de las declaraciones rendidas por Miguel Ángel Berenguer Sánchez, es que éste nunca realizó la revisión de cada una de las cuentas que reposan en la entidad demandada, con sus respectivas gestiones de cobro; que desconoce el procedimiento de revisión interna de dichas cuentas una vez se presenta para el cobro, según lo establecen los contratos y el pliego de cargos; y, que **solo obtuvo información de las constancias que mantiene la empresa demandante, tal como se desprende del informe pericial y de las respuesta a las preguntas que se le hicieran.**

Si tomamos en cuenta lo anteriormente expuesto, así como lo señalado por la Sala Tercera en el fallo antes citado, con respecto a la necesidad que los intereses moratorios estén expresamente pactados en el contrato, como requisito indispensable para su exigibilidad, puede concluirse que, de ser tomados en cuenta pese a estos argumentos, se estaría reconociendo judicialmente una suma de dinero que dista mucho de estar acreditada en el proceso, **sobre todo por el hecho 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 (IDAAN), 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 los establecido en los contratos antes mencionados, presentada el día 27 de agosto de 2019, acusada de ilegal.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que no logran confirmar las aseveraciones hechas por la empresa Herazo LG Contratistas, S.A., en cuanto a que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), 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 los Contratos 20-2016 y 121-2016, ambos para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas", no señalan 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 el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

'Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...' (Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399) ..."

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 Herazo LG Contratistas, 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 (IDAAN), 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 los Contratos 20-2016 y 121-2016, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

Se alega excepción de inexistencia de la obligación.

Con fundamento en el artículo 688 del Código Judicial, esta Procuraduría interpone la siguiente excepción en defensa de los intereses del Estado y del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, a fin de enervar la pretensión de la sociedad Herazo LG Contratista, S.A., en los términos que a continuación exponemos:

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 (IDAAN), 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 que corresponden a los Contratos 20-2016 de 21 de abril de 2016, para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Treinta y seis (36) meses"; por un monto de un millón doscientos cincuenta y cinco mil setenta balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.1,255,070.46), y el 121-2016 de 26 de septiembre de 2016, para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Veintinueve (29) meses"; por un monto de un millón ciento ochenta y seis mil ochocientos ochenta y dos balboas con sesenta y dos centésimos (B/.1,186,882.62), las que se detallan en el cuadro que presentaremos en párrafos posteriores, y a las que se refiere la empresa Herazo LG Contratista, 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 Herazo LG Contratista, S.A. y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), suscribieron los Contratos 20-2016 de 21 de abril de 2016, para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Treinta y seis (36) meses"; por un monto de un millón doscientos cincuenta y cinco mil setenta balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.1,255,070.46), y el 121-2016 de 26 de septiembre de 2016, para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Veintinueve (29) meses"; por un monto de un millón ciento ochenta y seis mil ochocientos ochenta y dos balboas con sesenta y dos centésimos (B/.1,186,882.62) (Cfr. fojas 57-68 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, las Cláusulas Segunda y Séptima, del Contrato 20-2016 de 21 de abril de 2016, descrito en el párrafo anterior, así como el Pliego de Cargos de la Licitación Por Mejor Valor No.015-2-66-0-99-LV-009871, establecen que los pagos se harían de la siguiente manera, veamos:

"SEGUNDA: EL IDAAN, por su parte, se compromete a pagar a EL CONTRATISTA la suma de UN MILLÓN CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES BALBOAS CON 05/100 (B/.1,172,963.05) más la suma de OCHENTA Y DOS MIL CIENTO SIETE BALBOAS CON 41/100 (B/.82,107.41) en concepto de ITBMS, lo que da un total de UN MILLÓN DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETENTA BALBOAS CON 46/100 (B/.1,255,070.46), siempre y cuando el servicio corresponda a las cantidades establecidas por el IDAAN en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón

correspondiente.

Descripción	Cantidad de Lecturas y Distribuciones en Herrera, Renglón No.4			
	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Total
A. Lectura de Medidores	243,338	253,072	263,195	759,605
B. Distribución de Facturas	313,491	326,030	339,071	978,592

Descripción	Cantidad de Lecturas y Distribuciones en Veraguas, Renglón No.6			
	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Total
A. Lectura de Medidores	289,349	300,923	312,960	903,233
B. Distribución de Facturas	371,330	388,183	401,630	1,159,143

EL IDAAN se compromete a que si el número total de facturas repartidas y de medidores leídos sobrepasa las cantidades establecidas en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente, se le reconocerá al **CONTRATISTA** la suma excedente que le corresponda, la cual se tramitará mediante adenda al presente contrato.

En caso de que el número total de recibos repartidos y de medidores leídos resulte menor respecto a las cantidades establecidas en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente, el IDAAN pagará al **CONTRATISTA** únicamente por el número real de recibos repartidos y de medidores leídos, de acuerdo al precio unitario propuesto.

TOTAL DE LECTURAS, DISTRIBUCIONES Y COSTOS POR REGIÓN

HERRERA RENGLON 4			
A. Lectura de Medidores	759,605	0.34	258,265.70

VERAGUAS RENGLON 6			
A. Lectura de Medidores	903,233	0.35	316,131.55
B. Distribución de Facturas	1,159,143	0.28	324,560.04

"SÉPTIMA: Para los efectos fiscales correspondientes, el presente contrato asciende a un monto total de UN MILLÓN DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETENTA BALBOAS CON 46/100 (B/.1,255,070.46), de los cuales OCHENTA Y DOS MIL CIENTO SIETE BALBOAS CON 41/100 (B/.82,107.41), son en concepto de ITBMS; los pagos se efectuarán con cargo a la partida presupuestaria 2.66.0.3.001.02.00.169, de la siguiente manera:

2016 2.66.0.3.001.02.00.169 B/. 418,356.72 (2016)

POR ASIGNAR

B/. 836,713.74

El contratista deberá presentar mensualmente una cuenta contra EL IDAAN por el valor del servicio y suministro terminado durante el mes anterior, según los pagos establecidos de común acuerdo con el IDAAN, se retendrá el 50% del ITBMS.

Los pagos parciales se harán efectivos dentro de un plazo de noventa (90) días, posteriores a la presentación de las cuentas mensuales. No se hará ningún pago antes de que hayan transcurrido treinta (30) días después de emitida la Orden de proceder, previa validación correspondiente del personal designado para tal fin." (Cfr. fojas 57 a 68 del expediente judicial).

"9 FORMA DE PAGO:

El Contratista deberá presentar mensualmente una cuenta contra el IDAAN por el valor del servicio y suministro terminado durante el mes anterior, según los pagos establecidos de común acuerdo con el IDAAN 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 Decreto Ejecutivo No. 84 del 29 de agosto de 2005).

Los pagos parciales se harán efectivos dentro de un plazo de noventa (90) días, posteriores a la presentación de las cuentas mensuales. No se hará ningún pago antes de que hayan transcurrido treinta (30) días después de emitida la Orden de Proceder.

En el caso en particular que la fecha de inicio del servicio, sea distinta a el primer día del mes, la primera presentación de cuenta del contratista debe incluir solo los días trabajados entre la fecha de inicio de labores y el treinta de ese mes.

9.1 PRESENTACIÓN DE CUENTAS

El Contratista presentará la cuenta en original.

No se tramitará ningún pago antes de que hayan transcurrido treinta (30) días después de la Orden de Proceder.

De igual forma el contratista deberá suministrar la siguiente documentación:

1. Formulario de cuenta debidamente firmado
2. Copia del contrato refrendado
3. Original de la o las facturas de acuerdo a la ley
4. Certificación de recibido a satisfacción del bien y servicio debidamente firmado por el o los funcionarios que designe el IDAAN.
5. Orden de proceder
6. Copia de la fianza de cumplimiento
7. Copia de los endosos (cuando se requiera)
8. Paz y Salvo del IDAAN
9. Paz y Salvo de la Caja de Seguro Social."

En ese mismo sentido, las **Cláusulas Segunda y Séptima**, del Contrato 121-2016 de 26

de septiembre de 2016, así como el Pliego de Cargos de la Licitación Por Mejor Valor No.2016-2-66-0-99-AV-010972, establecen detallado en líneas precedentes, establecen que los pagos se harían como a continuación se detalla:

“SEGUNDA: EL IDAAN, por su parte, se compromete a pagar a EL CONTRATISTA la suma de UN MILLÓN CIENTO NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS BALBOAS CON 10/100 (B/.1,109,236.10) más la suma de SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS BALBOAS CON 52/100 (B/.77,646.52) en concepto de ITBMS, lo que da un total de UN MILLÓN CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS CON 62/100 (B/.1,186,882.62), siempre y cuando el servicio corresponda a las cantidades establecidas por el IDAAN en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente.

Descripción	Cantidad de Lecturas y Distribuciones en Coclé, Renglón No.2			
	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Total
A. Lectura de Medidores	235,159	244,566	254,348	734,074
B. Distribución de Facturas	338,359	351,893	365,969	1,056,222

Descripción	Cantidad de Lecturas y Distribuciones en Los Santos, Renglón No.3			
	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Total
A. Lectura de Medidores	181,697	188,965	196,523	567,184
B. Distribución de Facturas	290,306	301,919	313,995	906,221

EL IDAAN se compromete a que si el número total de facturas repartidas y de medidores leídos sobrepasa las cantidades establecidas en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente, se le reconocerá al CONTRATISTA la suma excedente que le corresponda, la cual se tramitará mediante adenda al presente contrato.

En caso de que el número total de recibos repartidos y de medidores leídos resulte menor respecto a las cantidades establecidas en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente, el IDAAN pagará al CONTRATISTA únicamente por el número real de recibos repartidos y de medidores leídos, de acuerdo al precio unitario propuesto.

TOTAL DE LECTURAS, DISTRIBUCIONES Y COSTOS POR REGIÓN

	COCLÉ RENGLON 2		
A. Lectura de Medidores	734,074	0.40	293,629.60
B. Distribución de Facturas	1,056,222	0.30	316,866.60

LOS SANTOS RENGLON 3			
A. Lectura de Medidores	567,184	0.40	226,873.60
B. Distribución de Facturas	906,221	0.30	271,866.30

"SÉPTIMA: Para los efectos fiscales correspondientes, el presente contrato asciende a un monto total de UN MILLÓN CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS CON 62/100 (B/.1,186,882.62), incluyendo el ITBMS; siempre y cuando el servicio corresponda a las cantidades establecidas por el IDAAN en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente:

2016 2.66.0.1.001.02.00.169 B/. 122,780.88
 POR ASIGNAR B/. 1,064,101.74

El contratista deberá presentar mensualmente una cuenta contra EL IDAAN por el valor del servicio y suministro terminado durante el mes anterior, según los pagos establecidos de común acuerdo con el IDAAN, se retendrá el 50% del ITBMS.

Los pagos parciales se harán efectivos dentro de un plazo de noventa (90) días, posteriores a la presentación de las cuentas mensuales. No se hará ningún pago antes de que hayan transcurrido treinta (30) días después de emitida la Orden de proceder, previa validación correspondiente del personal designado para tal fin." (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

"9 FORMA DE PAGO:

El Contratista deberá presentar mensualmente una cuenta contra el IDAAN por el valor del servicio y suministro terminado durante el mes anterior, según los pagos establecidos de común acuerdo con el IDAAN 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 Decreto Ejecutivo No. 84 del 29 de agosto de 2005.)

Los pagos parciales se harán efectivos dentro de un plazo de noventa (90) días, posteriores a la presentación de las cuentas mensuales. No se hará ningún pago antes de que hayan transcurrido treinta (30) días después de emitida la Orden de Proceder.

En el caso en particular que la fecha de inicio del servicio, sea distinta a el primer día del mes, la primera presentación de cuenta del contratista debe incluir sólo los días trabajados entre la fecha de inicio de labores y el treinta de ese mes.

9.1 PRESENTACIÓN DE CUENTAS

El Contratista presentará la cuenta en original.

No se tramitará ningún pago antes de que hayan transcurrido treinta (30) días después de la Orden de Proceder.

De igual forma el contratista deberá suministrar la siguiente documentación:

1. Formulario de cuenta debidamente firmado
2. Copia del contrato refrendado
3. Original de la o las facturas de acuerdo a la ley
4. Certificación de recibido a satisfacción del bien y servicio debidamente firmado por el o los funcionarios que designe el IDAAN.
5. Orden de proceder
6. Copia de la fianza de cumplimiento
7. Copia de los endosos (cuando se requiera)
8. Paz y Salvo del IDAAN
9. Paz y Salvo de la Caja de Seguro Social."

De todo lo anterior, se desprende que presentada una cuenta por parte del contratista por el valor del servicio y suministro terminado durante el mes anterior, el procedimiento correspondiente es la revisión del número total de facturas repartidas y de los medidores leídos, a efecto de determinar si los mismos atendían a lo señalado en el pliego de cargos y el contrato respectivo.

No obstante lo anterior, para realizar el pago por el servicio que corresponda a las cantidades establecidas por el IDAAN en el cuadro presentado en el pliego de cargos para el renglón correspondiente, se debe cumplir con la etapa administrativa, esto es, se presentará la gestión de cobro, la que debe cumplir con la documentación requerida en el pliego de cargos para su tramitación.

En ese orden de ideas, la solicitud de la recurrente tiene sustento en los artículos 13 (numerales 10 y 11) y 79 de la Ley 22 de 27 de junio 2006, vigente al momento de la celebración de los contratos, 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.

11. Programar dentro de su presupuesto los fondos necesarios para hacerle frente al pago de intereses moratorios cuando estos se presenten, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral anterior.

..." (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 13-15 del expediente judicial).

Las disposiciones antes citadas, sólo ponen de manifiesto 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.

Conforme advierte este Despacho, la empresa demandante con la presente demanda no presentó 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 que corroboran los cálculos de los intereses moratorios en las distintas cuentas presentadas correspondientes a los Contratos 20-2016 y 121-2016.

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 IDAAN, 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 **Herazo LG Contratista, S.A.**, tal como se detalla en el libelo:

Contrato	Provincia	Cuenta	Mes	Monto	Fecha de Presentación	Fecha de Pago	Días de Morosidad	Monto de interés
20-2016	Herrera	23599	Noviembre 2016	14274	15/12/2016	22/12/2016	282	1037.62
20-2016	Herrera	720	Diciembre 2016	14368	29/09/2017	23/05/2018	146	540.73
20-2016	Herrera	718	Febrero 2017	14536	29/09/2017	05/11/2018	134	502.08
20-2016	Herrera	717	Marzo 2017	14571	29/09/2017	23/05/2018	146	548.35
20-2016	Herrera	2408	Abril 2017	14623	02/09/2018	23/05/2018	13	49
20-2016	Herrera	2410	Mayo 2017	14498	02/09/2018	07/04/2018	55	205.54
20-2016	Herrera	2693	Junio 2017	14654	02/09/2018	08/01/2018	83	313.51
20-2016	Herrera	2692	Julio 2017	14575	02/09/2018	08/02/2018	84	315.58
20-2016	Herrera	2667	Agosto 2017	14564	02/09/2018	08/01/2018	83	311.6
20-2016	Herrera	4347	Septiembre 2017	14633	02/09/2018	13/03/2018	307	1157.97
20-2016	Herrera	4346	Octubre 2017	14743	02/09/2018	14/02/2019	280	1064.07
20-2016	Herrera	4345	Noviembre 2017	14801	02/09/2018	14/02/2019	280	1068.23
20-2016	Herrera	4344	Diciembre 2017	14728	02/09/2018	14/02/2019	280	1062.99
20-2016	Herrera	2107	Enero 2018	14788	02/09/2018	07/04/2018	55	209.66
20-2016	Herrera	4493	Mayo 2018	14948	06/12/2018	25/04/2019	227	874.63
20-2016	Herrera	4494	Junio 2018	14980	07/09/2018	25/04/2019	200	772.28
20-2016	Herrera	4495	Julio 2018	14968	08/07/2018	28/04/2019	171	659.77
20-2016	Herrera	4496	Agosto 2018	14873	09/10/2018	05/09/2019	151	578.89
20-2016	Herrera	4497	Septiembre 2018	14956	15/10/2018	28/05/2019	102	393.22
20-2016	Herrera	6605	Noviembre 2018	15060	18/12/2018	24/10/2019	220	854.01
20-2016	Herrera	6606	Diciembre 2018	15096	14/01/2019	20/11/2019	220	856.06
20-2016	Veraguas	22180	Marzo 2016	16437	09/01/2016	04/12/2017	133	563.5
20-2016	Veraguas	22181	Abril 2016	16348	09/01/2016	04/10/2017	131	552.05
20-2016	Veraguas	22182	Mayo 2016	16441	09/01/2016	22/02/2018	449	1902.81
20-2016	Veraguas	22183	Junio 2016	16270	09/01/2016	04/10/2017	131	549.38
20-2016	Veraguas	22184	Julio 2016	16393	09/01/2016	22/02/2018	449	1897.27
20-2016	Veraguas	23600	Noviembre 2016	16598	19/12/2016	04/05/2016	382	1634.32
20-2016	Veraguas	716	Diciembre 2016	17091	29/09/2017	23/05/2018	146	643.19
20-2016	Veraguas	2403	Enero 2017	17501	26/01/2018	31/05/2018	35	157.9
20-2016	Veraguas	2405	Febrero 2017	17395	26/01/2018	24/05/2018	28	125.55
20-2016	Veraguas	2404	Marzo 2017	17656	26/01/2018	23/05/2018	27	122.88

20-2016	Veraguas	2668	Abril 2017	17526	02/09/2018	08/02/2018	84	379.48
20-2016	Veraguas	2691	Julio 2017	17652	02/09/2018	08/01/2018	83	377.66
20-2016	Veraguas	4352	Agosto 2017	17399	02/09/2018	19/06/2019	405	1816.36
20-2016	Veraguas	4351	Septiembre 2017	17715	02/09/2018	13/03/2019	307	1401.83
20-2016	Veraguas	4350	Octubre 2017	17659	02/09/2018	13/03/2019	307	1397.43
20-2016	Veraguas	4349	Noviembre 2017	17937	02/09/2018	27/02/2019	293	1354.71
20-2016	Veraguas	4348	Diciembre 2017	17911	02/09/2018	13/03/2019	307	1417.34
20-2016	Veraguas	2226	Febrero 2018	18240	14/03/2018	08/01/2018	50	235.08
20-2016	Veraguas	4461	Mayo 2018	18591	06/12/2018	04/10/2019	212	1015.94
20-2016	Veraguas	4465	Junio 2018	18672	07/10/2018	25/04/2019	199	957.8
20-2016	Veraguas	4462	Julio 2018	18675	08/07/2018	25/04/2019	171	823.17
20-2016	Veraguas	4464	Agosto 2018	18682	21/09/2018	16/05/2019	147	707.88
20-2016	Veraguas	4463	Septiembre 2018	18802	15/10/2018	16/05/2019	123	596.12
20-2016	Veraguas	6607	Noviembre 2018	19006	18/12/2018	17/10/2019	213	1043.53
20-2016	Veraguas	6608	Diciembre 2018	19120	14/01/2019	20/11/2019	220	1084.25
121-2016	Coclé	23605	Agosto 2016	15903	16/12/2016	26/12/2017	285	1168.32
121-2016	Coclé	23606	Septiembre 2016	16092	16/12/2016	04/05/2018	385	1596.95
121-2016	Coclé	23607	Octubre 2016	16263	16/12/2016	23/05/2018	433	1815.2
121-2016	Coclé	23608	Noviembre 2016	16246	16/12/2016	30/04/2018	410	1716.98
121-2016	Coclé	2402	Diciembre 2016	16304	26/01/2018	23/05/2018	27	113.47
121-2016	Coclé	1370	Enero 2017	16404	24/11/2017	23/05/2018	90	380.55
121-2016	Coclé	1391	Febrero 2017	16525	24/11/2017	31/05/2018	98	417.44
121-2016	Coclé	2407	Marzo 2017	16592	26/01/2018	07/04/2018	69	295.11
121-2016	Coclé	2409	Abril 2017	17161	02/09/2018	23/05/2018	13	57.51
121-2016	Coclé	4420	Mayo 2017	16591	02/09/2018	13/03/2019	307	1312.91
121-2016	Coclé	4451	Junio 2017	16656	02/09/2018	21/03/2019	315	1352.42
121-2016	Coclé	4452	Julio 2017	16712	02/09/2018	21/03/2019	315	1356.99
121-2016	Coclé	4453	Agosto 2017	16745	02/09/2018	21/03/2019	315	1359.67
121-2016	Coclé	4454	Septiembre 2017	16926	02/09/2018	28/03/2019	322	1404.84
121-2016	Coclé	4455	Octubre 2017	16799	02/09/2018	04/10/2019	335	1540.61
121-2016	Coclé	4456	Noviembre 2017	16835	02/09/2018	28/03/2019	322	1397.34
121-2016	Coclé	4457	Diciembre 2017	16927	02/09/2018	04/10/2019	335	1461.71
121-2016	Coclé	4242	Abril 2018	16443	06/12/2018	02/12/2019	155	656.98
121-2016	Coclé	4531	Mayo 2018	17087	06/12/2018	19/06/2019	282	1242.07
121-2016	Coclé	4539	Junio 2018	17164	07/10/2018	05/09/2019	213	942.4
121-2016	Coclé	4532	Julio 2018	17210	08/07/2018	05/09/2019	185	820.69
121-2016	Coclé	4535	Agosto 2018	17288	09/10/2018	05/09/2019	151	672.91
121-2016	Coclé	4538	Septiembre 2018	17319	15/10/2018	07/03/2019	171	763.38
121-2016	Coclé	4815	Octubre 2018	17337	14/11/2018	19/06/2019	127	567.56
121-2016	Coclé	6556	Noviembre	17392	18/12/2018	16/10/2019	212	950.43

			2018					
121-2016	Coclé	6557	Diciembre 2018	17391	14/01/2019	10/03/2019	172	771.05
121-2016	Los Santos	23601	Agosto 2016	13002	20/12/2016	04/05/2018	381	1276.94
121-2016	Los Santos	23602	Septiembre 2016	13038	20/12/2016	04/05/2018	381	1280.42
121-2016	Los Santos	23603	Octubre 2016	12869	20/12/2016	23/05/2018	429	1423.04
121-2016	Los Santos	23604	Noviembre 2016	12945	20/12/2016	23/05/2018	429	1431.49
121-2016	Los Santos	2401	Diciembre 2016	13082	26/01/2018	23/05/2018	27	91.05
121-2016	Los Santos	1392	Enero 2017	12810	24/11/2017	30/04/2018	67	221.23
121-2016	Los Santos	1393	Febrero 2017	12908	24/11/2017	23/05/2018	90	299.45
121-2016	Los Santos	2406	Marzo 2017	12893	26/01/2018	31/05/2018	35	116.31
121-2016	Los Santos	3049	Abril 2017	12844	02/09/2018	21/11/2018	195	645.57
121-2016	Los Santos	3050	Mayo 2017	12919	02/09/2018	21/11/2018	195	649.39
121-2016	Los Santos	3048	Junio 2017	13181	02/09/2018	02/06/2019	272	924.14
121-2016	Los Santos	3047	Julio 2017	13230	02/09/2018	24/10/2018	167	569.51
121-2016	Los Santos	4458	Agosto 2017	13321	02/09/2018	04/10/2019	335	1150.25
121-2016	Los Santos	4340	Septiembre 2017	13415	02/09/2018	02/12/2019	278	961.28
121-2016	Los Santos	4343	Octubre 2017	13418	02/09/2018	14/02/2019	280	968.45
121-2016	Los Santos	4342	Noviembre 2017	13406	02/09/2018	02/12/2019	278	960.68
121-2016	Los Santos	4341	Diciembre 2017	13377	02/09/2018	02/12/2019	278	958.6
121-2016	Los Santos	2108	Enero 2018	13369	02/09/2018	07/04/2018	55	189.53
121-2016	Los Santos	2227	Febrero 2018	13438	14/03/2018	07/04/2018	22	76.2
121-2016	Los Santos	2733	Abril 2018	13683	05/09/2018	24/10/2018	78	275.1
121-2016	Los Santos	4516	Mayo 2018	13632	06/12/2018	05/09/2019	241	846.86
121-2016	Los Santos	4517	Junio 2018	13557	07/09/2018	16/05/2019	221	772.3
121-2016	Los Santos	4518	Julio 2018	13536	08/07/2018	05/09/2019	185	645.49
121-2016	Los Santos	4580	Agosto 2018	13471	09/10/2018	07/03/2019	206	715.32
121-2016	Los Santos	4519	Septiembre 2018	13520	15/10/2018	05/09/2019	116	404.27
121-2016	Los Santos	4816	Octubre 2018	13465	14/11/2018	19/06/2019	127	440.78
121-2016	Los Santos	6554	Noviembre 2018	13520	18/12/2018	19/09/2019	185	644.72
121-2016	Los	6555	Diciembre	13632	14/01/2019	24/10/2019	193	678.19

	Santos		2018					
--	--------	--	------	--	--	--	--	--

(Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que indica la institución demandada en el informe de conducta, remitido al Magistrado Sustanciador, "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 de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), para los años 2016, 2017, 2018 y 2019.*" (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, indica el mencionado informe que la solicitud de pago de los intereses moratorios peticionados por la empresa recurrente, se encuentran extemporáneos, toda vez que dicho requerimiento debió ser presentado a la institución dentro del término que establece el artículo 1706 del Código Civil; esto es, un (1) año desde que se dio por enterado el agraviado (Cfr. fojas 72-73 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, este Despacho se opone al planteamiento manifestado por la empresa Herazo LG Contratista, S.A., y concluye 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 presentadas correspondientes a los Contratos 20-2016 de 21 de abril de 2016, para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Treinta y seis (36) meses"; por un monto de un millón doscientos cincuenta y cinco mil setenta balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.1,255,070.46), y el 121-2016 de 26 de septiembre de 2016, para el "Servicio de Lectura de Medidores y Distribución de Facturas, por Veintinueve (29) meses"; por un monto de un millón ciento ochenta y seis mil ochocientos ochenta y dos balboas con sesenta y dos centésimos (B/.1,186,882.62), las que se detallan en el cuadro que presentamos en líneas anteriores, 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 corresponden a los

artículos 4, 20 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 generales 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.**" (Énfasis suplido).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que, si bien es cierto, las cuentas fueron canceladas luego de transcurrido más de noventa (90) días desde la fecha de presentación de la cuenta mensual, no es meros cierto que, la empresa Herazo LG Contratista, S.A., presentó el 28 de agosto 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 a las que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores, 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 reclamaba como adeudados, lo que lleva al convencimiento de este Despacho que el derecho de la recurrente de reclamar a la entidad demandada dichos intereses, quedó extinguida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 995 del Código Civil y el artículo 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 ahora 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 peticiona transcurridos varios años, al sentirse conforme con el sólo pago de las cuentas que se detallan en el cuadro al que nos hemos referido en líneas anteriores.


Tal como viene dicho en los párrafos precedentes, consideramos que la mención en el hecho segundo de la demanda, que hace la sociedad recurrente, en el sentido que: "...En ambos contratos, el IDAAN incurrió en pagos atrasados de las cuentas presentadas en tiempo por el Contratista. Tales intereses moratorios corresponden a las siguientes cuentas presentadas oportunamente y pagadas con retraso, según el siguiente Cuadro, en el que se establece: A qué Contrato obedece, fecha de presentación de la cuenta y montos acumulados progresivamente desde 2016 hasta 2019, y el gran total, a saber...", dicha frase no constituye una reserva sobre el pago de los intereses causados ya que, como se aprecia, en dicho enunciado no se hace la advertencia, que este reparo fue realizado al momento en que se hizo efectivo el pago de las cuentas que se indican en el cuadro al que nos hemos referido en los párrafos anteriores. (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De lo antes expuesto resulta claro que, lo expresado en el hecho segundo 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 el artículo 995 del Código Civil y el artículo 801 del Código de Comercio, ha quedado extinguido el derecho de Herazo LG Contratista, S.A., de requerir al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), 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, Encargada