

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1858

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de noviembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de demanda.
Excepción de Inexistencia
de la obligación de pagar intereses
moratorios.

Expediente 974392024.

La firma forense Aparicio, Alba y Asociados, actuando en nombre y representación de **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DM-AL-605-24 de 6 de mayo de 2024, emitida por el **Ministerio de Obras Públicas**, en el marco del Contrato AL-1-12-18, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, los contestamos de la siguiente manera:

- Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la recurrente manifiesta que se infringen las siguientes normas:

A. Los artículos 13 (numerales 5, 6 y 10), 14 (numerales 1 y 2), 17, 22, 71 y 79 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, que disponen, las obligaciones de las entidades contratantes; los derechos de los contratistas; los principios generales de la contratación pública; la interpretación de las reglas contractuales; las disposiciones aplicables a los contratos públicos; y, lo concerniente a los pagos que deben realizar las entidades contratantes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo (Cfr. fojas 8 a 16 del expediente judicial);

B. Los artículos 1072-A y 1081 del Código Fiscal, que hacen referencia a los intereses moratorios, respecto a los créditos a favor del Tesoro Nacional, vencidos y no pagados dentro del plazo legal establecido; y, lo atinente a las formalidades que deben cumplir las órdenes y/o libramientos de pago (Cfr. fojas 16 a 18 del expediente judicial);

C. Los artículos 976 y 1109 del Código Civil, que señalan, que los contratos tiene fuerza de Ley entre las partes; y, que estos se perfeccionan con el mero consentimiento y desde entonces obligan (Cfr. fojas 18 a 20 del expediente judicial); y

D. El artículo 74 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, sobre el refrendo que ejerce la Contraloría General de la República, respecto a las órdenes de pago que se emitan con cargo al Tesoro Nacional (Cfr. fojas 20 a 21 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De las constancias que reposan en autos, se advierte que la sociedad **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, y el **Ministerio de Obras Públicas**, suscribieron el Contrato AL-1-12-18 del 25 de abril de 2018, para el proyecto denominado “**PROYECTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE CALLES Y CAMINOS DEL DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ, RENGLÓN 2**”; por un monto de veinticuatro millones doscientos cuarenta y tres mil doscientos nueve balboas con 87 centésimos (B/.24,243,209.87) (Cfr. fojas 10 a 16 del expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios).

Producto de la relación contractual antes mencionada, la empresa accionante presentó ante la institución demandada, los días 6 de diciembre de 2022, 19 de septiembre de 2023, y 20 de febrero de 2024, una serie de notas en la que ponía de manifiesto su reclamación en concepto de intereses moratorios (Cfr. fojas 1 a 2, 4 a 6 y 27 a 28 del expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios).

A juicio del abogado de la parte demandante, el **Ministerio de Obras Públicas**, negó la petición de pagos de intereses moratorios, lo cual generó un desequilibrio económico entre las partes.

Dicho lo anterior, estimamos oportuno referirnos a los argumentos de la sociedad **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, que de manera medular señala lo siguiente:

“...

No obstante, a pesar de que la demandante presentó oportunamente las cuentas de avance debidamente respaldadas con la documentación pertinente, la entidad contratante no realizó el pago de las mismas en el tiempo máximo previsto y al que se había obligado, generando consecuentemente el derecho de la contratista a exigir el pago de intereses oratorios como consecuencia de su incumplimiento contractual.

...

La omisión de estos principios implica que, al negar el pago de los intereses moratorios que correspondían a la contratista debido a la tardanza en el pago de las cuentas de

avance, la entidad no ha considerado de manera adecuada el equilibrio contractual y la buena fe exigida por la ley. Esta falta de aplicación adecuada de los principios de interpretación y equilibrio contractuales ha resultado en una afectación a los derechos de CONSTRUCTORA MECO, S.A., así como a la correcta ejecución del contrato y al debido proceso.

...” (Cfr. fojas 11, 13 y 14 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 del contrato enunciado, y aplicable al caso que nos ocupa, señala: “...*claramente la obligación de las entidades contratantes de efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo...*” (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Por otra parte, de acuerdo con lo que consta en autos, la institución demandada señala que:

“...Por medio del Memorando 258-2023 de 13 de octubre de 2023, el Departamento de Tesorería, en atención al Memorando AL-2825-23, remite cuadro con las fechas de las cuentas refrendadas y su respectivas fechas de pago, por lo que, en relación a lo establecido en el pliego de cargos, de conformidad con la Cláusula Sexta del contrato (Forma de Pago), sobre la tramitación de los pagos parciales del Contrato AL-1-12-18, el mismo fue pagado dentro del plazo de hasta ciento veinte (120) días posteriores a la fecha de presentación de la cuenta al Departamento de Tesorería del Ministerio de Obras Públicas, debidamente aprobadas por todas las instancias.

...” (Cfr. fojas 86 a 89 del expediente judicial).

Ahora bien, y luego de expuesto lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que no le asiste la razón a la empresa **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, en cuanto a su pretensión, por las siguientes consideraciones.

Tal y como se observa en las constancias procesales contenidas en autos, la sociedad **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, y el **Ministerio de Obras Públicas**, suscribieron el Contrato AL-1-12-18 del 25 de abril de 2018, para el proyecto denominado “**PROYECTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE CALLES Y CAMINOS DEL DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ, RENGLÓN 2**”; por un monto de veinticuatro millones doscientos cuarenta y tres mil doscientos nueve balboas con 87 centésimos (B/.24,243,209.87) (Cfr. fojas 10 a 16 del

expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios).

En la Cláusula quinta del contrato mencionado en el párrafo anterior, se señala el monto a pagar por la institución demandada de veinticuatro millones doscientos cuarenta y tres mil doscientos nueve balboas con 87 centésimos (B/.24,243,209.87), de los cuales un millón cuatrocientos cincuenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cinco balboas con 27 centésimos (B/.1,458,655.27), son en concepto del pago de ITBMS y se efectuará con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes (Cfr. fojas 10 a 16 del expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios).

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 AL-1-12-18 del 25 de abril de 2018, 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 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 es cierto, 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.**

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 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 es menos cierto que 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, en el Contrato AL-1-12-18 del 25 de abril de 2018, **no señala en ninguna de sus cláusulas, el reconocimiento del pago de intereses moratorios, de sobrevenir atrasos en el pagos de la cuentas.**

Asimismo, esta Procuraduría 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 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 MECO, 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.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota DM-AL-605-24 de 6 de mayo de 2024**, emitida por el **Ministerio de Obras Públicas**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales, visibles a fojas 29 a 68 del expediente judicial, y el pliego de cargos aportado por la recurrente; ya que se trata de documentos

privados y públicos incorporados al proceso en copia simple, en contravención de las formalidades establecidas en los artículos 833 y 857 del Código Judicial

4.2. Se **objeta** la solicitud de informe aducida, por no haberse acreditado o dejado constancia hasta este momento procesal, que se ha gestionado lo propio ante el precitado despacho, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 784 del Código Judicial.

4.3. Se **objeta** la prueba pericial contable, por inconducente, en atención a lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial.

4.4. Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

4.5. Se **aduce** como prueba la copia autenticada del expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios, el cual reposa en la Secretaría de la Sala Tercera.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la empresa **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**

VI. Excepción de Inexistencia de la Obligación de pagar intereses moratorios.

5.1 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 **Ministerio de Obras Públicas**, de reconocer y cancelar los intereses moratorios causados por el pago tardío de las sumas adeudadas, con posterioridad al plazo de ciento veinte (120) días después de la fecha de presentación de las cuentas a las que se refiere la empresa **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, en su demanda.

De las constancias que reposan en autos, se advierte que la sociedad **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, y el **Ministerio de Obras Públicas**, suscribieron el

Contrato AL-1-12-18 del 25 de abril de 2018, para el proyecto denominado “**PROYECTO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE CALLES Y CAMINOS DEL DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ, RENGLÓN 2**”; por un monto de veinticuatro millones doscientos cuarenta y tres mil doscientos nueve balboas con 87 centésimos (B/.24,243,209.87); por un período total de ejecución de setecientos treinta (730) días calendarios (Cfr. fojas 10 a 16 del expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios).

En ese orden de ideas, la **Cláusula sexta “Forma de Pago”**, del Contrato AL-1-12-18 del 25 de abril de 2018, descrito en el párrafo anterior, establece que los pagos se harían de la siguiente manera, veamos:

“SEXTA: FORMA DE PAGO.

EL ESTADO, de conformidad con lo establecido en el Numeral 2, Artículo 86 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, realizará los pagos, una vez **EL CONTRATISTA** presente las cuentas en atención a los avances de obra, y que las mismas hayan sido verificadas y aprobadas por la Dirección Nacional de Inspección, del Ministerio de Obras Públicas.

Aunado a lo anterior, **EL CONTRATISTA**, podrá solicitar los pagos parciales por avance de obra en construcción así como durante el periodo de mantenimiento, para lo cual deberá presentar en la etapa de obra y de mantenimiento el informe relativo a la aplicación y eficiencia de las medidas de mitigación, de acuerdo a lo señalado en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado mediante la Resolución emitida por el Ministerio de Ambiente.

Los pagos parciales se harán siguiendo el procedimiento que determina el Punto 56.1, Numeral 56, Capítulo II, del Pliego de Cargos, el cual forma parte integral del presente contrato. A tales efectos, **EL CONTRATISTA** remitirá informes sobre el avance de la obra, tanto en la fase de construcción como en la de mantenimiento según corresponda, como presupuesto para el pago.

...” (Cfr. fojas 10 a 16 del expediente administrativo de la solicitud de cobro de intereses moratorios).

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 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 párrafos anteriores.

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 tramito ante la institución demandada, y que además que corroboran los cálculos de los intereses moratorios en las distintas cuentas alegadas.

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 ciento veinte (120) días calendario, **contados a partir del recibo conforme por parte de la unidad gestora del Ministerio de Obras Públicas, 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 señala que ha recibido por parte de la institución demandada, pagos luego de transcurrido más de ciento veinte (120) 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 MECO, S.A.**, tal como se detalla en el libelo:

De acuerdo con las constancias procesales, la institución demandada señaló en el acto acusado que:

“...

De lo anterior, se identifica con claridad que las cuentas presentadas por avances de obra sometidas, aprobadas y refrendadas hasta el momento para el Contrato AL-1-12-18 han sido pagadas conforme lo indica el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011 (ley aplicable a esta contratación; y las normas regulatorias en materia de erogaciones al Tesoro Nacional (artículos 1081 Código Fiscal y artículo 74 de la Ley 32 de 1984); siendo pagadas dentro del término o plazo establecido en el contrato y el Pliego de Cargos, luego del refrendo correspondiente por

parte de la Contraloría General de la República, motivo por el cual es improcedente reconocer algún monto en concepto de intereses moratorios, en atención al marco legal citado.” (El destacado es de la entidad) (Cfr. foja 78 del expediente judicial).

5.2 Extinción de la obligación del Ministerio de Obras Públicas 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 **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, y concluye que no le asiste el derecho a la parte actora del reconocimiento de intereses moratorios causados por el pago tardío de las sumas adeudadas, con posterioridad al plazo de ciento veinte (120) días después de la fecha de presentación de las cuentas a las que se refiere la empresa **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, en su 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, 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, debidos 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 es cierto, algunas cuentas fueron canceladas luego de transcurrido más de ciento veinte (120) días

desde la fecha de presentación de la cuenta mensual, no es menos cierto que, la empresa **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, presentó el 6 de diciembre de 2022, la reclamación ante el Ministerio de Obras Públicas; es decir, mucho tiempo después de haber recibido la cancelación de las cuentas a las que se refiere la empresa en su demanda, 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 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 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 petitiona transcurridos varios años, al sentirse conforme con el sólo pago de las cuentas.**

Tal como viene dicho en párrafos precedentes, consideramos que la mención en los hechos cuarto y séptimo de la demanda, que hace la sociedad recurrente, en el sentido que: “...*la entidad contratante debía pagar las cuentas en un plazo máximo de CIENTO VEINTE DÍAS (120) posteriores a la presentación de la cuenta debidamente aprobada y verificada.*”, y que, “...*su omisión de pago en tiempo oportuno ha generado intereses moratorios...*” 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.

De lo antes expuesto resulta claro que, lo expresado en el libelo de demanda, 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 MECO, S.A., de requerir al Ministerio de Obras Públicas, 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
Secretaría General