REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licdo. CARLOS ARTURO HOYOS BOYD quien actúa en nombre y representación de CONSTRUCTORA URBANA, S.A., ha presentado formal demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, en la que se demanda al Ministerio de Obras Públicas, el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados por el Ministerio de Obras Públicas, con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a lo establecido en el Contrato Nº AL-1-69-10 y el Pliego de Cargos, presentado ante el Ministerio de Obras Públicas, el día 25 de febrero de 2019.

I.- ANTECEDENTES Y HECHOS DE LA DEMANDA:

La empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A. suscribió con el Ministerio de Obras Públicas, el Contrato No. AL-1-69-10 para el proyecto de DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN Y ENSANCHE DE LA CARRETERA DAVID – BOQUETE, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ.

Que en la cláusula segunda del Contrato No. AL-1-69-10 (Principio de Integración del Contrato), se establece que el Pliego de Cargos y los demás documentos presentados por el Estado, forman parte integrante del Contrato No. AL-1-69-10.

Dentro del contrato se determinó en la cláusula sexta la cancelación de pagos parciales, y también dentro del Pliego de Cargos (parte integrante del contrato) se

establece que el Estado de conformidad con el artículo 86, numeral 2 del Texto Único de la Ley 22/2006, realizará los pagos, una vez CONSTRUCTORA URBANA, S.A., presente las cuentas en atención a los avances de obra, y los pagos se realizarán dentro del plazo de hasta 60 días posteriores a la fecha de presentación de la cuenta a la Dirección de Inspección del Ministerio de Obras Públicas, lo cual aplica igualmente para los pagos al contratista durante el período de mantenimiento.

Que para el momento en que las cuentas se presentan a la Dirección de Inspección del Ministerio de Obras Públicas, las mismas cuentan con la aprobación requerida para el trámite de pago.

Que el Contrato No. AL-1-69-10 se suscribió antes de la reforma de la Ley No. 61/2017 a la ley de Contrataciones Públicas, para efectos de las disposiciones sobre el pago de los intereses moratorios, por lo que se rige por el texto de la Ley 22/2006.

En consecuencia, el artículo 14 del Texto Único de la Ley 22/2006, establece que es derecho de los contratistas el recibir los pagos dentro del término previsto en el Pliego de Cargos y en el contrato respectivo, así como recibir el pago de los intereses moratorios, por parte de la respectiva entidad, en base a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 13 de la Ley 22/2006.

El artículo 1072-A del Código Fiscal, señala como tasa de interés aplicable un interés moratorio de dos puntos porcentuales por mes o fracción de mes sobre la tasa de referencia de mercado que indique anualmente la Superintendencia de Bancos en atención a la cobrada por los bancos comerciales locales durante los seis meses anteriores en financiamientos bancarios comerciales, de conformidad con el artículo 13 numeral 10 y del artículo 79 del Texto Único de la Ley 22/2006.

La tasa de referencia de interés indicada por la Superintendencia de Bancos de los años 2015 a 2018 fue entre el 7.020 al 7.52.

Que CONSTRUCTORA URBANA, S.A., ha recibido pagos por el Ministerio de Obras Públicas luego de transcurrido más de los sesenta (60) días desde la fecha de presentación de la cuenta a la Dirección de Inspección del Ministerio de Obras Públicas generándose por lo tanto intereses moratorios a favor de la CONSTRUCTORA URBANA, S.A.

A raíz de los pagos recibidos con posterioridad a los sesenta (60) días establecidos en el Pliego de Cargos, el Ministerio de Obras Públicas le adeuda a la CONSTRUCTORA URBANA, S.A., la suma de TRESCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS 79/100 (B/.307,526.79), en concepto de intereses moratorios, de conformidad con los artículos 13, 14 y 79 del Texto Único de la Ley 22/2006.

La empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., le presentó al Ministerio de Obras Públicas (MOP), el día 25 de febrero de 2019, a través de apoderada judicial, una solicitud de reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados por el Ministerio de Obras Públicas con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme lo establece el Contrato No. AL-1-69-10 y el Pliego de Cargos, en base a la suma de TRESCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS 79/100 (B/.307,526.79), adeudados en concepto de intereses moratorios.

Que el Ministerio de Obras Públicas no contestó la solicitud realizada por la parte demandante CONSTRUCTORA URBANA, S.A., dentro del plazo de 2 meses establecidos en el artículo 36 de la Ley 135/1943, sin haber recaído decisión expresa sobre la petición.

La empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., le solicitó al Ministerio de Obras Públicas, una certificación donde se hiciera constar si la solicitud del pago de intereses había sido o no resuelta, y en caso afirmativo, que se extendiera una copia autenticada de dicha resolución. Así las cosas, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), tampoco contestó a dicha solicitud de certificación, de allí que el término de dos meses para que se configure la negativa tácita (por silencio administrativo) del reclamo presentado en la vía gubernativa, había iniciado el día 25 de febrero de 2019, y concluyó el día 25 de abril de 2019, y con dicho silencio administrativo, se agotó la vía gubernativa.

II.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

A criterio de la parte accionante, la actuación por silencio administrativo del Ministerio de Obras Públicas ha vulnerado las siguientes disposiciones.

1.- El **artículo 976**, del Código Civil que reza de la siguiente manera.

> *"Artículo 976. Las obligaciones civiles que nazcan de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos."*

La negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el MOP, infringe en concepto de violación directa por comisión el contenido normativo del artículo 976 del Código Civil, ya que al adoptarse el mismo la administración desconoce y viola el derecho que otorga la norma. En pocas palabras, se desconoce el derecho que tiene la demandante CONSTRUCTORA URBANA, S.A., de exigir al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP), el cumplimiento oportuno de lo pactado en el Contrato No. AL-1-69-10.

La norma contempla el principio que establece que las obligaciones cuya fuente sea una convención o acuerdo de voluntades tiene fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse de conformidad con lo convenido por las partes.

2.- De igual manera, la parte demandante considera que la actuación de la entidad pública ha violado **el artículo 17, numerales 3 y 4 de la Ley 22/2006**, que señala lo siguiente:

> *"Artículo 17.- Derecho de los contratistas: Son derechos de los contratistas los siguientes:*
> *(...)*
> *3.- Recibir los pagos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo.*
> *4.- Recibir el pago de los intereses moratorios por parte de la entidad correspondiente con base en lo preceptuado en el numeral 10 del artículo 16.*

La violación se produce al no pagar la entidad pública el precio pactado en el Contrato No. AL-1-69-10 dentro del plazo establecido, de conformidad con la norma transcrita, por lo que la norma fue violada en concepto de violación directa por comisión. También se ha violado el numeral 4 del artículo 17, porque ha negado tácitamente, por silencio administrativo, el pago de los intereses moratorios a los que tiene derecho la parte demandante, con ello queda establecido la violación del numeral 4 del artículo 17.

Así las cosas, la negativa tácita, por silencio administrativo por parte del MOP, ha infringido el artículo 17 de la Ley 22/2006 en concepto de violación directa por comisión. El silencio administrativo en que incurrió la entidad demandada desconoció e infringió los derechos que la ley de contrataciones públicas les reconoce a los contratistas del Estado.

3.- Se ha vulnerado el **artículo 13, numeral 10 de la Ley 22/2006**, que reza de la siguiente manera.

> *"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, 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 las entidades estipuladas en el contrato respectivo (...)."*

La norma transcrita ha sido violada de forma directa por omisión, y que la misma se encontraba vigente antes de la promulgación de la Ley 61/2017. El acto administrativo acusado de ilegalidad, desconoce por completo las obligaciones del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP), de realizar los pagos correspondientes dentro del término previsto y viola los derechos de la parte demandante CONSTRUCTORA URBANA, S.A., que se derivan de dicha norma.

Tal disposición impone a las entidades administrativas, el deber legal de cumplir oportunamente con las obligaciones dimanantes de los contratos administrativos. En el presente caso el Ministerio de Obras Públicas (MOP), al adoptar el acto administrativo de negación de la petición por silencio administrativo, desconoció las obligaciones que le impone la ley en su condición de entidad contratante al momento de decidir el reclamo administrativo presentado por la demandante.

4.- Con la conducta de la entidad demandada, se ha violado el **artículo 79 de la Ley 22/2006** que reza de la siguiente manera.

> *"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 anterior 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."*

La norma transcrita ha sido violada por el Ministerio de Obras Públicas, bajo el concepto de violación directa por comisión, ya que la entidad infringió la obligación que le impone la norma de hacer los pagos de intereses moratorios a la parte demandante, y por ello, desconoció lo dispuesto en la citada norma directamente por comisión, ya que con su actuación desconoció claramente y actuó directamente en contra de lo previsto en el artículo 79 de la Ley 22/2006.

Los pagos realizados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) desconocen el pago de los intereses moratorios adeudados por la entidad con el Contrato No. AL-1-69-10.

III.- INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

A través de la Nota DM-AL-1989-2019 del 9 de septiembre de 2019, y visible de fojas 64 a 65 del expediente judicial, el Ministro de Obras Públicas procede a dar respuesta al informe de conducta solicitado por la Sala Tercera de la Corte Suprema

de Justicia a dicha entidad pública, indicando básicamente lo que a continuación sigue.

La empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., suscribió con el Ministerio de Obras Públicas, el Contrato No. AL-1-69-10 el 25 de agosto de 2010, relacionado con la Licitación Pública No. 2010-09-0-04-LV-004309 para el proyecto denominado "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN Y ENSANCHE DE LA CARRETERA DAVID-BOQUETE, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", adjudicada a través de la Resolución No. AL-54-10 de 4 de junio de 2010.

A través de la Nota DM-DIAC-AAJCP-1892, del 20 de septiembre de 2010, el Ministerio de Obras Públicas procede a emitir la Orden de Proceder, para que la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., iniciara los trabajos para la ejecución de la obra dentro de un periodo de 1140 días calendarios.

El 25 de febrero de 2019, la licenciada JESSICA MICHELLE DOWNS, en su condición de abogada de la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., presentó ante el Ministerio de Obras Públicas, la solicitud de reconocimiento y pago de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme lo dispone el Contrato No. AL-1-69-10 y el Pliego de Cargos.

Para dar una respuesta, la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Obras Públicas procedió a enviar a la Dirección de Administración de Contratos el Memorando AL-720-2019 del 28 de febrero de 2019, a través del cual se solicitó pronunciarse sobre la procedencia y viabilidad de lo solicitado; el detalle en un cuadro de cada una de las cuentas que fueron pagadas fuera del plazo establecido en el Pliego de Cargos e indicación de la cantidad de días de retraso por cuenta; detallar en un cuadro según los cálculos legales a cuánto asciende el monto que se debe pagar en concepto de intereses moratorios, por cada cuenta; y confirmar si el monto total solicitado por la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., es el correcto o debe hacerse algún tipo de ajuste a dicho monto.

El día 15 de marzo de 2019, la Dirección de Administración de Contratos informa a la Oficina de Asesoría Legal, a través del Memorándum No. DIAC-083-19 del 8 de marzo de 2019, que no cuenta con los registros de fechas de cuándo entraron las cuentas al departamento de Tesorería y cuándo éstas fueron pagadas. Además, indicó que no es competencia de la Dirección de Administración de Contratos la elaboración de cuadros de las cuentas que fueron pagadas fuera del plazo establecido, cálculos e intereses moratorios y además detalles relacionados con el reconocimiento y pago de los intereses moratorios.

La Dirección Nacional de Inspección contestó mediante la Nota DNI-2158-19 del 20 de marzo de 2019, que la elaboración de cuadros con detalles de las cuentas

que fueron pagadas fuera del plazo establecido, así como los cálculos de los intereses moratorios y demás detalles relacionados con el reconocimiento y la confirmación del pago de intereses legales solicitados por el contratista, no compete a esa Dirección.

Dicha información es la que consta en el expediente administrativo relacionado con la solicitud presentada por la licenciada JESSICA MICHELLE DOWNS, durante el periodo de la administración anterior, peticionando al Ministerio de Obras Públicas el reconocimiento y pago de intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de las cuentas, con forme a lo establecido en el Contrato No. AL-1-69-10.

IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por medio de la Vista Número 541 del 20 de julio de 2020 y visibles de fojas 88 a 95 del expediente judicial, al igual que en su correspondiente escrito de alegatos, la Procuraduría de la Administración ha indicado en relación al presente proceso, lo que a continuación sigue.

Que el Silencio Administrativo negativo configura una ficción legal, que no es más que la presunción de la negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto la petición.

Así las cosas, el silencio administrativo negativo es entendible como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado.

La figura del Silencio Administrativo no aplica dentro del presente proceso, ya que el Ministerio de Obras Públicas (MOP), no se ha negado a efectuar el pago que corresponda a la Sociedad Constructora Urbana, S.A., sino que la actual administración se encuentra realizando gestiones dentro del expediente administrativo del contrato otorgado en el pasado, con la finalidad de tener certeza del desembolso del dinero del Estado en relación con las obligaciones contractuales generadas en el desarrollo de la obra de construcción.

De conformidad con el informe de conducta, el Ministerio de Obras Públicas se encuentra realizando las diligencias internas, con la finalidad de precisar la información relevante que permita determinar si existió o no, algún incumplimiento en la ejecución del contrato y que hayan sido pagadas con posterioridad a los ciento veinte (120) días que establece el Contrato y el Pliego de Cargos.

En base al análisis de las constancias procesales que reposan en el expediente, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) ha actuado conforme a Derecho,

y en tal sentido, los cargos de infracción que guardan relación con el artículo 976 del Código Civil y los artículos 13 (numeral 10), 17 (numerales 3 y 4) y 79 del Texto Único de la Ley 22/2006, deben ser desestimados, ya que no cuentan asidero jurídico en la causa examinada.

En materia de actividad probatoria, indica la Procuraduría de la Administración que la escasa efectividad de los medios ensayados por la sociedad accionante, no resultan pertinentes para probar y acreditar que los actos acusados carecen de validez, por lo que la accionante no cumplió con asumir la adecuada carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión.

Por las anteriores consideraciones, se le solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar, que NO ES ILEGAL, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el Ministerio de Obras Públicas, al no dar respuesta a la petición formulada, para el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas, conforme a lo establecido en el Contrato AL-1-69-10 y el Pliego de Cargos; y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a esta Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa, a fin de determinar si en efecto las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición del acto administrativo impugnado se ajustan o no a derecho.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente:

- Que es nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se niega, por silencio administrativo, la petición formulada por la demandate mediante la cual "Constructora Urbana, S.A.", solicita el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados por el Ministerio de Obras Públicas con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a lo establecido en el Contrato No. AL-1-69-10 y el Pliego de Cargos, presentada ante el Ministerio de Obras Públicas (MOP) el día 25 de febrero de 2019.

- Que como medida de reparación del derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo cuya nulidad se pide, la Sala condene a la parte demandante al pago de la suma de TRESCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON SETENTA Y NUEVE CENTÉSIMOS (B/.307,526.79) en concepto de intereses moratorios dimanantes del pago tardío de las sumas adeudadas a Constructora Urbana, S.A., con posterioridad al plazo de hasta 120 días desde la fecha de presentación de la cuenta al Departamento de Tesorería del Ministerio de Obras Públicas, de conformidad con lo establecido en el Contrato No. AL-1-69-10, el Pliego de Cargos y la Ley.

Expuestas las pretensiones formuladas por la parte actora dentro de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia procede a realizar el correspondiente examen de valoración de las normas infringidas, así como también procede a analizar las pretensiones que se solicitan dentro de la acción bajo estudio.

Observa este Despacho, que el Ministerio de Obras Públicas suscribió con la empresa Constructora Urbana, S.A., el Contrato No. AL-1-69-10, para el proyecto relacionado con el diseño y construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera David-Boquete, de la Provincia de Chiriquí.

Al momento en que se celebró el Contrato No. AL-1-69-10, se encontraba vigente el artículo 14 del Texto Único de la Ley 22/2006 que establece el derecho de los contratistas a recibir tanto el pago por la ejecución del contrato, así como también los intereses moratorios por parte de la entidad contratante.

En la cláusula sexta del Contrato No. AL-1-69-10 del 17 de septiembre de 2010, se estableció lo siguiente:

> *"**SEXTA**: **PAGOS PARCIALES**.*
> ***EL CONTRATISTA** podrá solicitar pagos parciales siguiendo al efecto el procedimiento que determina la parte pertinente del Pliego de Cargos."*
>
> (Cfr. f. 22 del expediente judicial)

En este sentido, se observa que el artículo 86, numeral 2 del Texto Único de la Ley 22/2006, establece 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:*
> *(...)*

2. La cancelación de los pagos se deberá estipular obligaciones en el pliego de cargos y en el contrato, y esta se hará a partir de la presentación de la cuenta respectiva con toda la documentación exigida por las reglamentaciones vigentes."

De las constancias probatorias que obran dentro del expediente, se evidencia que el día **25 de febrero de 2019**, se recibió por parte del Despacho Superior del Ministerio de Obras Públicas, una **solicitud de reconocimiento y pago de intereses moratorios** dirigido por la apoderada judicial de la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., al Ministerio de Obras Públicas (Cfr. fs. 26 – 37 del expediente judicial).

De la contestación del informe de conducta enviado por el Ministerio de Obras Públicas, en el mismo se indica que el día 15 de marzo de 2019, la Dirección de Administración de Contratos le informa a la Oficina de Asesoría Legal, por medio del Memorándum No. DIAC-089-19 del 8 de marzo de 2019, que **no contaba con los registros de fechas de cuando se ingresaron las cuentas al departamento de Tesorería y cuándo las mismas fueron pagadas**. Así las cosas, y para contar con mayores elementos de juicio, este Despacho procede a través del Auto para Mejor Proveer de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (Cfr. 124-125 del expediente judicial), a solicitarle al Ministerio de Obras Públicas (MOP) que contestara unas interrogantes, a fin de determinar si se ha llevado a cabo o no la correspondiente cancelación de los intereses moratorios adeudados y reclamados por la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A.

Así las cosas, a través de la Resolución DM-AL-2051-2021 del 9 de septiembre de 2021, el Ministro de Obras Públicas indica lo siguiente:

"(...) Luego de la Nota DM-AL-1989-2019 de 9 de septiembre de 2019, por medio de la cual se rinde informe explicativo de conducta a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Oficina de Asesoría Legal, mediante Memorando AL-3122-2019 de 11 de septiembre de 2019, solicitó al Departamento de Contabilidad y al Departamento de Tesorería lo siguiente:
"Agradezco su valiosa colaboración para que, a la mayor brevedad posible, nos informe lo siguiente:

1. *Preparar un cuadro con detalle de cada una de las cuentas que fueron pagadas fuera del plazo establecido en el Pliego de Cargos e indicar la cantidad de días de atrasos por cuenta, de ser el caso.*
2. *Detallar en un cuadro según los cálculos legales a cuánto asciende el monto que se debe pagar en concepto de intereses moratorios, por cada cuenta y el monto total que corresponda.*
3. *Confirmar si el monto total solicitado por la Constructora Urbana, S.A., es el correcto o debe hacerse algún tipo de ajuste a dicho monto.*

Quedamos a la espera de la información solicitada (...).

El Departamento de Contabilidad en respuesta dada por medio de Memorando CONTAB-184-2019 de fecha 18 de septiembre de 2019, señala lo siguiente:
"El Departamento de Contabilidad registra en sistema las gestiones de cobro, sin embargo no podemos precisar la fecha exacta de pago ya que este Ministerio no es el ente pagador. El ente pagador es la Dirección Nacional de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas.
No es competencia nuestra de calcular el monto de dichos intereses.
Al respecto le informo que dentro de todo el proceso que manejamos con los contratistas y las diferentes cuentas que representan cada uno, no hemos tenido casos de reclamo de estos intereses.
A manera de aclaración, las gestiones de cobros que presentan los contratistas son aprobadas por la Unidad Gestora (Inspección, Mantenimiento, Proyectos Especiales) y aprobadas por la Dirección de Contratos."

El Departamento de Tesorería, a través del Memorando No. 219-2019 de fecha 24 de septiembre de 2019, señala en respuesta, que "este Departamento no cuenta con información relacionada ya que el trámite se dio para los años 2013 al 2016 y es con el sistema SIAFPA del cual ya no tenemos manejo, debido a la implementación del sistema istmo, cabe señalar que el departamento de Contabilidad si lo tiene disponible.

A fin de verificar si se gestionó algún pago en referencia para dar respuesta a las interrogantes, la Oficina de Asesoría Legal, mediante Memorando AL-2588-21 de 1 de septiembre de 2021, procedió a solicitar a la Dirección de Planificación y Presupuesto, el balance de pagos registrados en el contrato AL-69-10, el cual nos fue remitido mediante Volante No. 1302-21 de 8 de septiembre de 2021.

Estas son las gestiones realizadas, para lo cual adjuntamos copia autenticada de los documentos siguientes:
1.- Memorando AL-3122-2019 de 11 de septiembre de 2019. (2 fojas)
2.- Memorando CONTAB-184-2019 de fecha 18 de septiembre de 2019. (1 foja)
3.- Memorando No. 219-2019 de fecha 24 de septiembre de 2019. (1 foja)
4.- Memorando AL-2588-21 de 1 de septiembre de 2021. (1 foja)
5.- Volante No. 1302-21 de 8 de septiembre de 2021. (5 fojas)."

(Cfr. fs. 128-129 del expediente judicial)

Mediante la Resolución DM-AL-2051-2021 del 9 de septiembre de 2021, el Ministerio de Obras Públicas procede a dar respuesta al Auto para Mejor Proveer de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (Cfr. 124-125 del expediente judicial), y a través de la misma se observa sin mayor esfuerzo lógico, que si bien es cierto la entidad pública demandada en el mes de septiembre de 2019 inició unas sutiles gestiones para la cancelación de los intereses moratorios relacionados con el vencimiento de cuentas del Contrato No. AL-1-69-10, es importante señalar que la entidad pública dejó de efectuar de manera continua actos posteriores y reiterativos a fin de impulsar ante las entidades competentes el pago de los intereses moratorios adeudados a la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A.

En este mismo sentido, es interesante destacar que no es **sino después de haberle notificado la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el Auto para Mejor Proveer de fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**, que el Ministerio de Obras Públicas volvió a gestionar o retomar las actividades relacionadas con el pago de los intereses moratorios reclamados por parte de la contratista, y prueba de ello se puede observar tanto el **Memorando AL-2588-21 de 1 de septiembre de 2021**, al igual que el **Volante No. 1302-21 de 8 de septiembre de 2021**, los cuales son de fecha posterior al 18 agosto de 2021.

Sobre la figura del silencio administrativo, es interesante precisar lo que bien señala el Dr. JAIME JAVIER JOVANÉ BURGOS, en relación a la misma cuando nos indica que:

> "*(...) ésta figura opera en los casos en que se presenta un recurso administrativo a la Administración Pública para que la misma se pronuncie, o bien en los supuestos en los cuales a la misma se le someta a consideración una determinada situación o consulta para que emita respuesta y ella no lo hace en el plazo señalado por Ley.*
> *De igual manera, la figura del silencio administrativo negativo* ***se presenta en las circunstancias en las cuales se omiten determinados trámites necesarios para obtener un beneficio en favor del administrado.***"
> (Las negrillas son de la Sala)
> (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2011). *Derecho Administrativo – Tomo I.* Panamá: Editorial Cultural Portobelo, p. 257)

En consecuencia, la figura del silencio administrativo en este caso negativo, se encuentra estrictamente ligada a la omisión o la **inactividad de la administración pública** frente al deber de evitar mayores perjuicios en contra de los administrados, de manera tal que se busca que las entidades estatales no incurran en la paralización lesiva de los correspondientes trámites a favor o en beneficio de los administrados.

Visto lo anterior, considera esta Corporación de Justicia que se ha acreditado la existencia del Silencio Administrativo Negativo en contra del Ministerio de Obras Públicas con motivo de no contestar dentro del término de los dos (2) meses que establece la Ley 38/2000, a la solicitud formulada el día **25 de febrero de 2019**, al igual que retardar u omitir las correspondientes gestiones periódicas o continuas para reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados al no realizarse a tiempo, los pagos adeudados con posterioridad al vencimiento de cuentas propias del Contrato No. AL-1-69-10 y el Pliego de Cargos, presentado originalmente ante el Ministerio de Obras Públicas el día 25 de febrero de 2019.

Por otra parte, es interesante destacar que la Resolución DM-AL-2051-2021 del 9 de septiembre de 2021 emitida por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), llegó a señalar que el Departamento de Contabilidad no puede precisar la fecha exacta de pago, y de igual manera, también se observa que el Departamento de Tesorería del Ministerio de Obras Públicas llega a indicar que el mismo no cuenta con información relacionada para el pago, ya que el trámite se dio para los años 2013 a 2016 con el sistema SIEFPA, y que en la actualidad se maneja el sistema ISTMO. En consecuencia, dichas omisiones o errores en que ha incurrido la administración pública no son directamente imputables al administrado, en este caso la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., por lo que la misma no está en el deber jurídico de soportar tales omisiones o defectos, al no podérsele achacar directamente al contratista.

En otro orden de ideas, al analizar las disposiciones legales que se estiman infringidas, observa esta Corporación de Justicia, que el apoderado judicial de la parte actora, ha invocado como violados, los artículos 17, numerales 3 y 4; el artículo 13, numeral 10 y, el artículo 79 todos ellos de la Ley 22/2006, los cuales disponen lo que a continuación sigue.

El artículo 17, en sus numerales 3 y 4 señalan lo siguiente:

> *"Artículo 17.- Derecho de los contratistas: Son derechos de los contratistas los siguientes:*
> *(...)*
> *3.- Recibir los pagos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo.*
> *4.- **Recibir el pago de los intereses moratorios por parte de la entidad correspondiente** con base en lo preceptuado en el numeral 10 del artículo 16.*
> (Las negrillas son Nuestras)

El **artículo 13, numeral 10 de la Ley 22/2006**, que estipula 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, 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 las entidades estipuladas en el contrato respectivo (...)."*
> (Las Negrillas son de la Sala)

Y el **artículo 79 de la Ley 22/2006** que reza de la siguiente manera.

> *"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 anterior 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."*
> (Las negrillas son de la Sala)

De las disposiciones previamente transcritas se observa que las mismas obligan a reconocen el pago de los intereses moratorios en favor de aquellos contratistas a los cuales las entidades contratantes no les cancelaron las sumas de dinero adeudadas dentro de los plazos acordados en el contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1072-A del Código Fiscal. En consecuencia, habiéndose determinado la inactividad de la administración en realizar las correspondientes gestiones ante las autoridades competentes para la cancelación de los respectivos intereses moratorios, este Despacho es del criterio que debe accederse a reconocerse el silencio administrativo y el pago de las sumas reclamadas, además de considerarse violados los artículos 17, numerales 3 y 4; el artículo 13, numeral 10 y el artículo 79 todos ellos de la Ley 22/2006.

Visto lo anterior, se le ORDENA al Ministerio de Obras Públicas realizar a la mayor brevedad, las correspondientes gestiones ante los organismos competentes, para cancelar la suma de TRESCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON SETENTA Y NUEVE CENTÉSIMOS (B/.307,526.79), adeudada en concepto de **intereses moratorios** producto del pago tardío de las sumas adeudadas a la CONSTRUCTORA URBANA, S.A., las cuales se incurrieron con posterioridad al plazo de 120 días contados desde la fecha de su presentación al Departamento de Tesorería del Ministerio de Obras Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el Contrato No. AL-1-69-10, y el Pliego de Cargos al igual que la Ley, para lo cual se toma como base la solicitud formulada ante el Despacho Superior del Ministerio de Obras Públicas el día veinticinco (25) de febrero de dos mil diecinueve (2019) (Cfr. fs. 26-37 del expediente judicial), sin que hubiese pronunciamiento alguno de parte de la entidad contratante.

VI.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió el Ministerio

de Obras Públicas al no cancelar los correspondientes intereses moratorios producto del pago tardío que se debió realizar a favor de CONSTRUCTORA URBANA, S.A., luego de transcurridos los 120 días desde la fecha de su presentación a la prenombrada entidad pública. Se ORDENA al Ministerio de Obras Públicas, proceder a la mayor brevedad a realizar las correspondientes gestiones ante los organismos competentes, para que se cancelen la suma de TRESCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON SETENTA Y NUEVE CENTÉSIMOS (B/.307,526.79), en concepto de intereses moratorios adeudados a favor de la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., por el retraso en el pago de las sumas de dinero pactadas en el Contrato No. AL-1-69-10 del 17 de septiembre de 2010.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO
SALVAMENTO
DE VOTO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 10 DE Agosto DE 20 22
A LAS 8:39 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2287 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 9 de Agosto de 20 22

SECRETARIA

ENTRADA N° 434-19

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS ARTURO HOYOS, EN REPRESENTACIÓN DE **CONSTRUCTORA URBANA, S.A.**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA, POR SILENCIO ADMINSTRATIVO, INCURRIDO POR EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, AL NO DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD PRESENTADA EL DÍA 25 DE FEBRERO DE 2019, PARA EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS, CAUSADOS POR EL PAGO TARDÍO DE CUENTAS CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL CONTRATO N° AL-1-69-10, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CECILIO CEDALISE RIQUELME

SALVAMENTO DE VOTO

Con el debido respeto, me veo en la necesidad de manifestar que, no comparto la Decisión adoptada por la mayoría de la Sala, por las razones que a continuación preciso:

La Resolución emitida dispone **DECLARAR QUE ES ILEGAL**, la negativa tácita, por Silencio Administrativo, incurrida por el Ministerio de Obras Públicas, al no cancelar los correspondientes intereses moratorios, producto del pago tardío de cuentas que debió realizar a favor de la sociedad **CONSTRUCTORA URBANA, S.A.,** luego de transcurridos los ciento veinte (120) días, desde la fecha de su presentación a dicha Entidad Pública.

De igual manera, se **ORDENA** al Ministerio de Obras Públicas, proceder a la mayor brevedad, a realizar las correspondientes gestiones ante los Organismos competentes, para que se cancele la suma de Trescientos Siete Mil Quinientos Veintiséis Balboas con 79/100 (B/.307,526.79), en concepto de intereses moratorios adeudados a favor de la empresa contratista, por el retraso en el pago de las sumas de dinero pactadas en el Contrato N° AL-1-69-10 de 17 de septiembre de 2010.

En ese sentido, la Decisión de mayoría señala, entre otras cosas, que se acreditó la existencia del Silencio Administrativo Negativo, en contra del Ministerio de Obras Públicas, al no darse respuesta a la Solicitud formulada por la empresa contratista el día 25 de febrero de 2019; y, de igual manera, que la Entidad demandada retardó u omitió las correspondientes gestiones continuas, para el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios, causados por el pago tardío de las cuentas propias del Contrato N° AL-1-69-10.

Sin embargo, considero, respetuosamente, que las constancias procesales no demostraban la ilegalidad de la actuación de la Administración, en atención a que, **de una revisión cuidadosa del detalle de las cuentas sobre las cuales se reclamaba el pago de intereses moratorios**, que constaba tanto en la Solicitud formulada ante la Entidad Pública el día 25 de febrero de 2019 (visible de fojas 48 a 59 del Expediente), así como en el Libelo de Demanda presentado ante la Sala Tercera (foja 9 del Expediente), **no existía correspondencia en el desglose de las cuentas, monto de las mismas, fechas de presentación y pago de las mismas, con los registros que mantiene el Ministerio de Obras Públicas,** como se desprende del Cuadro de Control de Cuentas relativo al Contrato N° AL-1-69-10, expedido por la Dirección de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, que reposa de fojas 136 a 139 del Expediente, y que fuese remitido a esta Corporación de Justicia, a fin de dar respuesta al Auto de Mejor Proveer de 18 de agosto de 2021, emitido por la Sala Tercera.

Por razón de ello, estimo que no era procedente ordenar la cancelación de intereses moratorios, a favor de la empresa **CONSTRUCTORA URBANA, S.A.**, al no estar debidamente acreditadas las supuestas cuentas respecto a las cuales se alegaban pagos tardíos.

Por último, en adición a lo planteado en párrafos anteriores, y sin que ello constituya motivo para que se considere que el suscrito comparte la Decisión de mayoría, estimo, con el debido respeto, que ante las diferencias en el detalle de las cuentas presentadas por la contratista, frente a la documentación remitida por el Ministerio de Obras Públicas, **no era posible que este Tribunal accediera –sin un debido análisis y verificación-, a la totalidad de las sumas reclamadas por la accionante**; máxime cuando incumbe a la Autoridad demandada, realizar los cálculos debidos, a fin de determinar y fijar el monto de los intereses moratorios pertinentes que debe cancelar a un contratista, por razón del pago tardío de cuentas, y en atención a las Tasas de Referencia Comercial correspondientes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1072-A del Código Fiscal.

En atención a que este criterio no coincide con la posición de mayoría adoptada, no me queda otro camino que expresar de manera respetuosa que, SALVO EL VOTO.

Fecha *ut supra*.

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA