

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, seis (6) de marzo de dos veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

El licenciado CARLOS HOYOS BOYD, actuando en representación de la sociedad **CONSTRUCTORA URBANA, S.A.**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo por el cual se niega por silencio administrativo, la petición formulada por el demandante, en cuanto al reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios, causados por pagos realizados en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a lo establecido en el Contrato No. 76-2013 y el Pliego de Cargos, presentada ante el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales el día 22 de febrero de 2019, y para que se hagan otras declaraciones

La presente demanda fue admitida, por medio de la resolución de 13 de marzo de 2020 (f.89), y se le envió copia de la misma al Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

## I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de nulidad, por ilegal, de negativa tácita por silencio administrativo en la que incurre el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), al no dar respuesta a la petición formulada por el demandante el día 22 de febrero de 2019, en cuanto al reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios, causados por pagos realizados en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), con posterioridad al vencimiento de cuentas conforme a lo establecido en el Contrato No. 76-2013 y el Pliego de Cargos, y para que se hagan otras declaraciones

De igual forma, la accionante solicita a la Sala Tercera que se ordene al IDAAN, pagar a la empresa CONSTRUCTORA URBANA, S.A., la suma de Ciento Cuarenta y Seis Mil Ochocientos Treinta Balboas con 82/100 (B/.146,830.82), en concepto de intereses moratorios derivados del pago tardío de las sumas adeudadas a la contratista, con posterioridad al plazo de noventa (90) días, desde la fecha de presentación de la Cuenta Mensual de conformidad con lo establecido en el Contrato No. 76-2013, el pliego de Cargos y la Ley .

Como disposiciones legales infringidas con la actuación recurrida, la parte actora invoca las siguientes:

- El artículo 976 del Código Civil, el cual dispone que las obligaciones civiles que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes.
- El artículo 13 (numeral 10 del Texto Único (2011) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 "Que regula la Contratación Pública" y que dispone las obligaciones de las entidades contratantes.
- El artículo 17 (numerales 3 y 4) del Texto Único (2018), de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 "Que regula la Contratación Pública" que establece, que los contratistas tienen derecho a que las entidades les reciban los bienes, los servicios o las obras contratadas y se les emita el documento de recepción; y que podrán solicitar prorrogas dentro del plazo de cumplimiento, cuando el retraso se deba a razones no imputables al contratista.

- El artículo 79 del Texto Único (2011) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 “Que regula la Contratación Pública” el cual señala que las entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respetivo.

Sostiene la parte recurrente que las disposiciones han sido violadas de manera directa por comisión, puesto que, a su juicio el IDAAN desconoció el derecho que tiene la parte demandante de exigir a la Autoridad contratante, el cumplimiento oportuno de lo pactado en el Contrato No.76-2013, y dentro del plazo estipulado en el mismo. Negando tácitamente, por Silencio Administrativo, el pago de los intereses moratorios a los que tenía derecho la recurrente y eran su obligación, según se estipula en el Código Fiscal.

Por otro lado, el apoderado judicial de la sociedad CONSTRUCTORA URBANA, S.A., estima infringida el numeral 10 del artículo 13 del Texto Único de la Ley de Contratación Pública, al señalar que el acto administrativo acusado de ilegal, desconoció por completo las obligaciones del IDAAN, y violó los derechos de la parte demandante, al momento de decidir el reclamo administrativo de la misma.

**II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DEL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**

Al ser requerido mediante Oficio No.785 de 13 de marzo de 2020, (f.90) el Informe de Conducta al, INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN), se advierte que la misma no cumplió oportunamente con su presentación, toda vez que el mismo fue presentado el día 6 de julio de 2020 (fs.91-94), fuera de término, razón por la que la Secretaría de esta Sala le indicó a su presentante que el mismo sería recibido por insistencia al tenor del artículo 481 del Código Judicial, con las consecuencias que dicha norma impone para estos casos.

**III. VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No.653 de 14 de mayo de 2021 (fs.143-163), le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte

Suprema de Justicia, que desestimen las pretensiones de la parte actora y, en su lugar, se declare que no es ilegal, la negativa tácita, por Silencio Administrativo, en que supuestamente incurrió el IDAAN, al no dar respuesta a la petición formulada por la empresa demandante, para el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados, por los pagos realizados con posterioridad al vencimiento de las cuentas, conforme a lo establecido en el Contrato No. 76-2013 y el Pliego de Cargos.

A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante, toda vez que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales no se ha negado a efectuar el pago que corresponda, de ser el caso, a la sociedad CONSTRUCTORA URBANA, S.A., sino que por el contrario, a su juicio, los pagos deben realizarse en la forma prevista en el Contrato de Obra y el Pliego de Cargos, y en ninguno de éstos se advierte la posibilidad de exigir el pago de intereses moratorios, referente a atrasos en los desembolsos acordados.

Por último, el señor Procurador de la Administración aduce dentro del Proceso bajo estudio (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley No.135 de 1943), la configuración de la Excepción de Inexistencia de la Obligación, así como de la Excepción de Extinción de la Obligación, por parte del IDAAN de pagar los intereses moratorios, por considerar, respectivamente, que la simple presentación de una cuenta por el contratista, no da lugar a exigir el pago de intereses moratorios, ya que éstos no surgen de forma automática, sino que el pago debe ser en atención a lo acordado en el Contrato y el Pliego de Cargos; y, dado que la parte actora no expresó reserva sobre las sumas que ahora reclama al momento de recibir el pago, se entiende que desistió de la reclamación de los intereses, tal como lo establece el artículo 995 del Código Civil y el artículo 801 del Código de Comercio.

#### **IV. FASE PROBATORIA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCESO.**

Por medio del Auto de Prueba No. 61 de 27 de enero de 2022 (fs.200-201), la Sala admitió algunas de las pruebas documentales aportadas, por la parte demandante y la Procuraduría de la Administración, mientras que otras pruebas documentales fueron negadas por no cumplir los requerimientos establecidos en el Código Judicial, así como la prueba de informe solicitada por la actora.

Una vez ejecutoriada la resolución, la Secretaría de la Sala Tercera, a través del Oficio No. 413 de 9 de febrero de 2022, le solicitó al Director del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales remitiera, a la brevedad posible, una copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), con respecto a la petición presentada el 22 de febrero de 2019, solicitando el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados con posterioridad al vencimiento de cuentas establecido en el Contrato No. 76-2013 y el pliego de cargos respectivo, documentos estos, que pidió el Procurador de la Administración en su escrito de contestación y que fueron admitidos por el Tribunal.

El representante legal del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales mediante la Nota No.108-2022-D.E. de 8 de marzo de 2022, dio respuesta al Oficio antes descrito, remitiendo copia debidamente autenticada del expediente administrativo (fs.205).

Luego que la Secretaría General de la Sala Tercera fijó el término para la práctica de pruebas y recibidas las mismas, el apoderado judicial de la demandante y la Procuraduría de la Administración presentaron dentro del término de ley sus respectivos alegatos de conclusión.

En ese sentido, el licenciado Carlos Arturo Hoyos Boyd, apoderado judicial de la actora al exponer sus alegatos, se limitó a reafirmar lo dicho y solicitado en su escrito de demanda (fs.222-225 del expediente).

Por otra parte, la Procuraduría de la Administración al sustentar sus alegatos hizo una reseña del criterio esbozado en su contestación de la demanda.; e indicó que Constructora Urbana, S.A., no cumplió con la carga probatoria establecida en el Código Judicial que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión.

Indica además el Representante del Ministerio Público que en virtud del artículo 86 de la Ley 135 de 1943, no existe obligación de pagar intereses moratorios, pues la simple presentación de la 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 el contrato.

Finalmente señala que no le asiste la razón a la sociedad Constructora Urbana, S.A., respecto al pago de los intereses moratorios por parte del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN), puesto que las 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, leyes complementarias, y a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, y en caso de conflicto se atenderá según el orden de prelación indicado en la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Así pues, en cuanto a lo que no se disponga expresamente, se atenderá por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio.

#### **V.DECISIÓN DE LA SALA**

Formulada la pretensión contenida en la demanda y cumplido con el procedimiento establecido para estos asuntos contenciosos administrativos, procede dar

respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el silencio administrativo demandado, debe ser declarado nulo por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por la demandante en torno al artículo 976 del Código Civil y los artículos artículo 13 (numeral 10), artículo 17 (numerales 3 y 4) y artículo 79 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

En primer término, se verifica que con fundamento en el artículo 206, numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala es competente para conocer el proceso contencioso administrativo promovido.

De las constancias procesales se deduce con claridad que las pretensiones reclamadas en este proceso, tiene su génesis en el Contrato No. 76-2013, suscrito entre el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y la sociedad Constructora Urbana, S.A. para la "CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS FINALES Y CONSTRUCCION PARA LA AMPLIACION Y MODERNIZACION DE LA PLANTA POTABILIZADORA DE SAN FELIX PARA ABASTECER LAS COMUNIDADES DE SAN FELIX, LAS LAJAS Y AREAS ALEDAÑAS, PROVINCIA DE CHIRIQUI." Cabe advertir aquí, que consta que dicho contrato cuenta con 3 adendas, las cuales modifican fundamentalmente el precio, forma de pago, programa y plazo de ejecución de la obra, en virtud de lo cual el término del contrato se extendió hasta mil seiscientos cuarenta y seis (1646) días calendarios, contados desde la entrega de la orden de proceder.

Resulta importante reseñar la modificación convenida en la Adenda No. 3 al Contrato No.76-2013, Constructora Urbana, S.A. y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), respecto a la Clausula No. 2 del Contrato que quedó así:

**"CLAUSULA No. 2: PRECIO Y FORMA DE PAGO**

**EL IDAAN** de conformidad con lo establecido en el artículo 86 numeral 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, realizará los pagos una vez las cuentas sean verificadas y aprobadas, y se harán dentro de los noventa (90) días, contados a partir de la presentación respectiva de la cuenta, con toda la

documentación exigida por las reglamentaciones vigentes. A tales efectos **EL CONTRATISTA** remitirá informes sobre el avance de la obra como presupuesto para el pago.

**EL IDAAN** reconocerá y pagará al contratista, el diseño, los planos, las memorias y las especificaciones técnicas del proyecto denominado "**CONTRATACION DE LOS SERVICIOS DE ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS FINALES Y CONTRUCCIONPARAL A AMPLIACION Y MODERNIZACION DE LA PLANTA POTABILIZADORA DE SAN FELIX PARA ABASTECER LAS COMUNIDADES DE SAN FELIX, LAS LAJAS Y AREAS ALEDAÑAS, PROVINCIA DE CHIRIQUI**" de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Cargos y este Contrato.

**EL IDAAN** se compromete a pagar al **CONTRATISTA** la suma total de **CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA MIL TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 03/100 (B/.4,860,034.03)**, de los cuales **TRECIENTOS DIECISIETE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS BALBOAS CON 15/100 (B/.317,946.15)** son en concepto de **ITBMS**. Esta suma será cancelada con cargo a las siguientes partidas presupuestarias:

PARTIDA	MONTO	AÑO
2.66.1.2.501.02.50.541	B/.314,500.00	2015
2.33.1.2.501.02.50.595	B/.1,239,401.00	2015
2.66.1.2.501.02.50.541	B/.415,286.93	2016
2.33.1.2.501.02.50.595	B/.739,990.17	2016
2.33.1.2.501.02.50.541	B/.250,000.00	2017
2.33.1.2.501.02.50.595	B/.1,350,000.00	2017
Por asignar	B/.550,855.93	2018
<b>Total</b>	<b>B/.4,860,034.03</b>	

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

#### **PRIMERA ETAPA (DISEÑO):**

**EL IDAAN**, pagará a **EL CONTRATISTA** por el desarrollo de la Primera Etapa que consiste en el diseño, planos arquitectónicos y de ingeniería, memorias y especificaciones técnicas la suma total de B/.262,382.00 de los cuales B/.17,165.18 son en concepto del pago del **ITBMS**.

Los pagos correspondientes a la Etapa de Diseño se realizarán en dos partes. El primer pago será de cuarenta por ciento (40%) de la suma total de B/.262,382.00, con la presentación y aprobación del Primer Informe y el Segundo pago será del sesenta por ciento (60%), a presentar el Informe Final y su Aprobación por parte de la Dirección Nacional de Ingeniería.

#### **SEGUNDA ETAPA (CONSTRUCCION):**

**EL IDAAN** pagará a **EL CONTRATISTA** por el desarrollo de la Segunda Etapa que consiste en la Construcción de la obra, la suma total de B/.4,597,652.03, de los cuales B/.300,780.97 son en concepto del pago del **ITBMS**.

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

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

Cada cuenta que se presente debe adjuntar la siguiente documentación:

1. Formulario de Cuenta debidamente firmado;
2. Copia de Contrato refrendado;
3. Original de las facturas de acuerdo a la Ley;
4. Orden de proceder;
5. Copia de la Fianza de Cumplimiento;



6. Copia de los endosos (cuando se requiera)
7. Paz y Salvo del IDAAN;
8. Paz y Salvo de la Caja de Seguro Social;
9. Paz y Salvo del Tesoro Nacional;
10. Desglose de Cuenta previamente aprobado por el IDAAN;
11. Documentación Complementaria solicitada en esos Términos de Referencia (si fuese requerido).

**EL IDAAN** se reserva el derecho de devolver sin tramitar toda cuenta o Gestión de Cobro que no contemple la documentación requerida en este contrato para su Tramitación.

**SEGUNDA: EL IDAAN Y EL CONTRATISTA** acuerdan modificar la Cláusula Quinta del Contrato No. 76-2013 de 8 de octubre de 2013, la cual se leerá así:

**CLÁUSULA QUINTA: PROGRAMA Y PLAZO DE EJECUCIÓN**

Los plazos de ejecución, en días calendario y a partir de la Orden de Proceder son los siguientes:

1. Primera Etapa de Diseño: ciento cincuenta (150) días calendario a partir de la Orden de Proceder para terminar los estudios, diseño, planos de construcción y especificaciones técnicas de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Cargo.
2. Segunda Etapa de Construcción: mil cuatrocientos noventa y seis (1496) días calendario.
3. Para la finalización del proyecto: mil seiscientos cuarenta y seis (1646) días calendario.

Una vez cumplido el plazo anteriormente establecido en la presente cláusula y emitida el acta de aceptación de los trabajos de las 2 etapas iniciará el periodo de Operación y Mantenimiento de la planta por el periodo de dos (2) años al igual que el entrenamiento del personal del IDAAN designado por éste.

..." (cfr. f. 190-192 del expediente judicial y tomo 5/5 del expediente administrativo)

De lo pactado entre las partes, se desprende que nos encontramos frente a un contrato de obra cuyo objeto es regular la ejecución del proyecto en cuanto a diseños planos, construcción, ampliación y modernización de una planta potabilizadora de agua, para que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, pueda desarrollar las actividades propias de funcionamiento. En dicho contrato se estipulan precio y forma de pago, así como programa y plazo de ejecución, a través de sus cláusulas.

En esencia se advierte que la acusación del recurrente se centra en la decisión del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, de negar de forma tácita -vía Silencio Administrativo-, la Solicitud de reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados por dicha Entidad, con posterioridad al vencimiento de cuentas No. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17, 18, 33, 35, y facilidades de entrega de acuerdo a lo establecido en el Contrato No.76-2013 y el Pliego de Cargos, y que fuera presentada ante la entidad demandada el día 22 de febrero de 2019.

Ahora bien, como consecuencia de la Solicitud formulada, no consta en el Expediente Administrativo allegado a esta Superioridad, que la Entidad demandada haya realizado diligencias internas tendientes a dar respuesta a la petición del contratista, lo

cual sirvió de sustento a la parte actora para ensayar la Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción bajo estudio, sobre la base de la configuración de la ficción jurídica conocida como Silencio Administrativo.

Así, la figura del Silencio Administrativo se encuentra recogida en nuestra legislación, de acuerdo a lo establecido en la Ley No. 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. De esta forma, el numeral 104 del artículo 201 de la mencionada Ley, lo define de la siguiente forma:

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso- administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado".

Extrayéndose de la disposición antes transcrita que el Silencio Administrativo opera en beneficio del particular estableciéndose que, habiendo transcurrido determinado plazo -que es dos (2) meses de acuerdo a la Ley No. 38 de 2000, se entiende que la Administración ha negado la petición o recurso propuesto por el administrado, lo cual le permite concurrir al Tribunal Contencioso Administrativo pues se entiende agotada la vía gubernativa.

Mediante la Resolución de 20 de julio de 2021, la Sala Tercera solicitó al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, certificara a esta Corporación de Justicia, si había sido resuelta dicha petición de reconocimiento y pago de intereses moratorios. Destacándose que a través de la Nota No.2342-D.E de 20 de agosto de 2019, el Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales señaló no haber dado respuesta la petición de 22 de febrero de 2019 por parte de Constructora Urbana, S.A.

En ese sentido, al adentrarnos en el estudio del expediente y de las constancias procesales, advierte que la parte recurrente no ha logrado demostrar a cabalidad que la entidad estatal, haya desconocido el derecho que reclama la sociedad Constructora Urbana, S.A. (CUSA).

Indicamos lo anterior pues la demandante aduce la violación del artículo 976 del Código Civil, y de los artículos 13 (numeral 10), 17 (numerales 3 y 4) y 79 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, que rige la Contratación Pública.

En cuanto a lo indicado por el apoderado judicial de la accionante respecto al desconocimiento del derecho de la contratista, de exigir al Instituto de Acueducto y Alcantarillado Nacionales (IDAAN), el cumplimiento oportuno de lo pactado en el Contrato No.76-2013, por lo cual considera que se ha violado el artículo 976 del Código Civil, que establece el Principio que las obligaciones civiles que surjan de los Contratos, tienen fuerza de Ley entre las partes contratantes.

Esta Superioridad considera que las explicaciones vertidas en el libelo de demanda por la sociedad CONSTRUCTORA URBANA, S.A. son escuetas y muy generales, con lo cual no logran demostrar cómo el Instituto de Acueducto y Alcantarillado Nacionales (IDAAN) ha desconocido los derechos que le asisten a la contratista como consecuencia de la celebración del Contrato No.76-2013, y sus correspondientes Adendas por lo cual queda desvirtuado este primer cargo de ilegalidad.

Respecto a las infracciones de los numerales 3 y 4, del artículo 17, el numeral 10 del artículo 13 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, así como del artículo 79 del mismo Cuerpo Legal, que se refieren a los derechos de los contratistas y a la obligación de las entidades contratantes de realizar los pagos correspondientes dentro de los términos previstos en el Pliego de Cargos y los Contratos. Es importante indicar que dichas disposiciones legales señalan en términos generales el mismo contenido, y como quiera que el concepto de infracción planteado por la sociedad CONSTRUCTORA

URBANA, S.A., es el mismo para las mismas, esta Superioridad examinará dichas normativas de forma conjunta.

Las normas legales mencionadas 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, 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".

"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."

"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".

En este punto, cabe indicar que la accionante no ha logrado demostrar que los supuestos retrasos incurridos por el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES, en el pago de las cuentas No. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17, 18, 33, 35, y facilidades de entrega de acuerdo a lo establecido en el Contrato No.76-2013, se debiesen a causas no imputables a la contratista, lo que tampoco ha sido confirmado o reconocido por la Autoridad demandada, y tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 784 del Código Judicial -aplicable de forma supletoria ante los

vacíos de la Ley No.135 de 1943-, que establece en nuestro ordenamiento jurídico procesal, que corresponde a las partes "probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables".

En ese sentido, el destacado procesalista panameño, Doctor JORGE FABREGA PONCE, en su Diccionario de Derecho Procesal, Plaza & Janés Editores, Bogotá, 2004, página 859, define la carga de la prueba como *"la regla de juicio por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar, cuando no encuentra en el proceso elementos que le den certeza sobre los hechos en que deba fundar su decisión e indirectamente establece a cuál de las partes le concierne la prueba de tales hechos, para evitar las consecuencias desfavorables a él o favorables a la otra parte"*.

En razón de ello, debe recordarse que la efectividad de cualquier Proceso, ya sea Judicial o Administrativo, depende de manera decisiva de cómo se ha conducido el tema probatorio, pues, son las pruebas aportadas al mismo las que apoyarán en la demostración de los hechos, a los cuales deberán ser aplicados los preceptos legales y reglamentarios correspondientes.

Así pues, hay que señalar que la prueba consiste en los medios o elementos, que por sí mismos o relacionados, tienen la capacidad para representar y tener como ciertos aquellos hechos o circunstancias, a los cuales el Tribunal tiene que aplicarles el ordenamiento jurídico.

Por razón de ello, y en atención de las constancias procesales, que reposan tanto en el Expediente Judicial, como en el Administrativo, la demandante no ha logrado desvirtuar que el pago de sumas adeudadas a la demandante se haya realizado de manera tardía. En ese sentido dichos cargos de violación esgrimidos debe ser desestimado. Como consecuencia de lo anterior, se hace innecesario el examen de las Excepciones alegadas por el representante del Ministerio Público, al declararse legal lo actuado por la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por Silencio Administrativo, incurrida por el Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales, al no dar respuesta a la petición formulada por la sociedad CONSTRUCTORA URBANA, S.A., el día 22 de febrero de 2019, para el reconocimiento y cancelación de los intereses moratorios causados por pagos realizados por la entidad con posterioridad al vencimiento de cuentas, conforme a lo establecido en el Contrato No.76-2013 y el Pliego de Cargos, y **NIEGA** el resto de las pretensiones.

**Notifíquese,**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO



**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

SALA III DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 12 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:35 DE LA mañana

A Presupuesto de la Administración

[Firma]  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 802 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 3 de marzo de 20 24

[Firma]  
SECRETARIA