



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de abril de 2015.
C-52-16

Ingeniero
Alfredo Fonseca Mora
Director General
Autoridad Aeronáutica Civil
E. S. D.

Señor Director General:

Con motivo de la nota DJ-DG-AAC-083-16, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría su parecer legal, respecto a si corresponde el pago del 5% del monto total del Contrato N° 034/2011, a la empresa Constructora Meco, S.A., por entrega a satisfacción y de manera anticipada de la obra objeto del mismo, debemos manifestar lo siguiente:

En la opinión de esta Procuraduría, de conformidad con lo dispuesto en la Cláusula Quincuagésimatercera del Contrato N° 034/2011, el pago del 5% de incentivo por entrega a satisfacción y de manera anticipada de la obra corresponde si la entrega tuvo lugar en noventa (90) días calendarios antes de la fecha pactada, es decir, noventa (90) días antes de que se vencieran los 826 días calendarios contados a partir de la fecha de la orden de proceder.

Pasamos a abordar los fundamentos jurídicos que sustentan nuestro criterio:

En primer lugar, es pertinente indicar que el día 26 de julio de 2011, la Autoridad Aeronáutica Civil y la empresa Constructora Meco, S.A., celebraron un contrato para el "ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL SCARLETT MARTÍNEZ-RÍO HATO" (Contrato N° 034/2011).

Según lo dispuesto en la cláusula Vigésimaprimerá del contrato, la empresa Constructora Meco, S.A., tenía un plazo de quinientos diez (510) días calendarios, a partir de la fecha de la orden de proceder, para la realización y entrega de la obra.

Sin embargo, tal como expone en su nota, se suscribió el 31 de octubre de 2012, la Adenda N° 1 al Contrato N° 034/2011, cuya cláusula primera **modificó la cláusula Vigésimaprimerá del Contrato**, cuyo tenor quedó así:

“...
VIGÉSIMAPRIMERA: DURACIÓN DEL CONTRATO

EL CONTRATISTA se obliga a realizar y entregar **LA OBRA** objeto del presente contrato a **AERONÁUTICA**, en un plazo de ochocientos

La Procuraduría de la Administración vive en Panamá, lo vive e li.

veintiséis días (826) días calendarios, contados a partir de la fecha de la entrega de la **ORDEN DE PROCEDER** a **EL CONTRATISTA**, para lo cual **EL CONTRATISTA** deberá ejecutar **LA OBRA** de acuerdo a las siguientes etapas:
...”

Como puede observarse, mediante este documento denominado “Adenda No. 1 al Contrato N° 034/2011”, se efectuaron **modificaciones** al contrato suscrito en julio de 2011, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República, ya que de conformidad con la cláusula Quincuagésima del mismo, todas las modificaciones o enmiendas al contrato debían ser hechas por escrito y refrendadas para su validez por dicha entidad fiscalizadora. Con posterioridad, se realizó una segunda adenda al contrato, en la cual se modificó nuevamente la cláusula Vigésimaprimeras, pero sin afectar el plazo de ochocientos veintiséis (826) días calendarios para la entrega de la obra que se estableció con la primera adenda.

De lo anterior se desprende con claridad, que con la Adenda N° 1 se estableció un nuevo plazo para la entrega de la obra, en vez de 510 días calendarios serían 826 días calendarios, a partir de la orden de proceder.

Es importante anotar, que los artículos 81 y 109 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública y el artículo 222 del Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, que la reglamenta, contemplan la posibilidad de que por causas no imputables al Contratista o por razones de fuerza mayor o caso fortuito, se extienda el plazo del contrato por un período no menor al retraso, es decir, se contempla la posibilidad de que se prorrogue dicho término.

Con relación a esto último, cuando se habla de “prórroga”, conforme lo define Manuel Osorio en su obra “Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales” debemos entender, “la concesión de un plazo mayor, antes de que expire”. En ese mismo sentido, el catedrático Jaime Rodríguez Arana, se ha referido a la “prórroga” como “una institución de excepción porque lo propio y natural es el cumplimiento de las obligaciones al término del contrato”.¹

Sobre este punto, expone en su nota, que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 109 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, la empresa Constructora Meco, S.A., solicitó formal adenda al contrato para que se aumentara el tiempo de ejecución de la Etapa III del mismo, por causas no imputables a éste; prórroga cuyo término, de conformidad con lo establecido en dicho precepto legal, debe ser autorizado y establecido por la entidad contratante.

Sin embargo, del texto de la Cláusula Primera de la Adenda No.1 no se desprende que se trate de una extensión del tiempo de duración, sin cambiar las condiciones del mismo, así como tampoco, se motiva la misma en la necesidad de una extensión, y mucho menos se define el plazo de la extensión, por el contrario, la Cláusula Primera establece que las partes

¹ EL TIEMPO Y LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS (ESPECIAL REFERENCIA A LA PRÓRROGA). Conferencia de Cláusula de las Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo de la Universidad Austral, celebradas el 9 de septiembre de 2005 en Buenos Aires, Argentina.

acuerdan modificar la Cláusula Vigésimaprimer, lo que es permitido de conformidad con la Cláusula Quincuagésima del contrato, y se procede a cambiar el plazo de la entrega, es decir, se sustituyó un plazo por otro.

Por tal motivo, resulta claro que mediante las Adendas N° 1 y N° 2 al Contrato 034/2011, las partes acordaron la modificación a la Cláusula Vigésimaprimer, en el sentido de cambiar el plazo de entrega de la obra, por lo que al momento de suscribir la adenda, no se manejó como una **prórroga o prolongación** del tiempo para su realización.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que de conformidad con lo dispuesto en la Cláusula Quincuagésimatercera del Contrato N° 034/2011, el pago del 5% de incentivo por entrega a satisfacción y de manera anticipada de la obra corresponde si la entrega tuvo lugar en noventa (90) días calendarios antes de la fecha pactada, es decir, noventa (90) días antes de que se vencieran los 826 días calendarios contados a partir de la fecha de la orden de proceder.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

