

Los intereses financieros y las contrataciones públicas

Financial interests and public procurement

Pedro Lacasa¹

¹ Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

Correspondencia: pedrolacasagonzalez@gmail.com

Resumen

Las transacciones del día a día se ven empapadas de los intereses. Las contrataciones públicas no son la excepción. No obstante, no existe una definición legal de lo que significa “intereses”, al menos, una definición de ley paraguaya que nos convenza. Y es que la noción de interés financiero (nos referiremos así a los “intereses” sobre el dinero) y los distintos tipos de interés, fue trabajo, aparte de las disposiciones normativas de cada país, de la doctrina. Pero ni la doctrina jurídica paraguaya, ni la doctrina económica paraguaya o la doctrina financiera nacional se han animado siquiera a esbozar lo que se entiende por interés financiero (I) y por qué son importantes para los contratos públicos (II). En la presente investigación se intentará responder a estas preguntas, delimitando el campo de actuación de los intereses financieros en las contrataciones públicas.

Palabras clave

intereses financieros, imperio de la ley, contrataciones públicas, arbitraje, poder judicial.

Abstract

Day-to-day transactions are steeped with interest. Public procurement is no exception. However, there is no legal definition of what “interest” means, at least not one in Paraguayan law that we find convincing. The concept of financial interest (we will refer to this as “interest” on money) and the different types of interest were developed by legal doctrine., apart from the regulatory provisions of each country. However, neither Paraguayan legal doctrine, nor Paraguayan economic doctrine, nor national financial doctrine has even attempted to outline what is meant by financial interest (I) and why it is important for public contracts (II). This research will attempt to answer these questions, defining the scope of financial interests in public procurement.



Keywords financial interests, ministerio legis, public procurement, arbitration, judicial branch.

Introducción

La definición de lo que se entiende por interés compensatorio o moratorio y los requisitos de su aplicación en los negocios por parte de la legislación en contrataciones públicas parecería un sinsentido financiero en cualquier otro país o jurisdicción, pero no en Paraguay.

Tradicionalmente, se entiende que el dinero tiene un costo asociado a su uso. Es así como, ya hace mucho tiempo, nace el interés compensatorio.

Entonces, se entiende que el interés sobre el dinero es un tema de *obligación*, y es acordado en cada contrato entre un deudor y un acreedor.

Sin embargo, los intereses moratorios son la suma dineraria que debe el acreedor al deudor por el hecho de haberse retrasado en el cumplimiento de su obligación.

Entonces, se entiende que el tema del interés es un *tema legal*, y aunque no haya sido acordado entre el deudor o el acreedor, igual se genera por el mero hecho del retraso en el cumplimiento de la obligación, en virtud de la Ley.

Así las cosas, se observa que los “intereses” (en sentido lato) pueden ser una cuestión del *derecho de obligaciones* (es decir, una cuestión contractual o convencional) o una cuestión *que surge de la Ley* (esto es, pueden ser una cuestión *puramente interna entre las partes* en virtud del efecto relativo de los contratos¹ o una cuestión *de orden público* que no puede ser derogada por una simple disposición contractual²).

La apropiada distinción de un tipo de interés del otro es altamente relevante a efectos jurídicos; pues cada tipo de interés tiene un efecto legal distinto, siempre y cuando se trate de una obligación de dar sumas de dinero (y la gran mayoría de las contrataciones públicas regidas por la actual Ley N.º 7021/2022 o por la derogada Ley N.º 2051/2003, por no decir la totalidad, implican obligaciones de dar sumas de dinero) :

- Mientras que las partes en una contratación pública pueden omitir la determinación de los intereses compensatorios en el contrato que las une y no pasa nada, es decir, no se aplica el interés compensatorio y listo;

¹ Consagrado en el art. 717 del Código Civil.

² El art. 9 del Código Civil reza que “los actos jurídicos no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia estén interesados el orden público o las buenas costumbres”.

- Si esas mismas omiten la determinación de intereses moratorios en la misma contratación pública, igual se genera la obligación del deudor de abonar intereses moratorios al acreedor por el hecho de retraso en el cumplimiento de la obligación.

Y esta obligación se halla impuesta por la Ley (en el caso de Paraguay, en virtud del art. 475 del Código Civil) siempre y cuando se cumplan los requisitos para su procedencia, requisitos impuestos también por la Ley (un ejemplo es la reserva de intereses del art. 574 del Código Civil).

De hecho, hasta la mismísima Real Academia Española brinda definiciones diferentes a “interés compuesto³” y a “interés moratorio⁴”.

Por lo tanto: ¿el tema de los intereses (en sentido general) puede ser dejado a la voluntad de las partes de un contrato, sea que se trate de un contrato público?

La presente investigación brindará una noción de los intereses financieros (en sentido general) y fundará las bases (tomadas de la doctrina y jurisprudencia) de los efectos jurídicos de los intereses en las contrataciones públicas.

La flamante calificación a “grado de inversión” al Paraguay no solamente es un reconocimiento al crecimiento sólido de la economía nacional, sino también una nueva carta de exigencias del marco legal paraguayo para inversionistas locales y foráneos.

Esta nueva carta de exigencias requiere seguridad jurídica respecto a la interpretación institucional de la materia de “intereses financieros” en las contrataciones públicas.

Metodología

La presente investigación sigue el diseño observacional, i.e., la confrontación de disposiciones sobre el Derecho de Contrataciones Públicas y el Derecho Civil y Comercial, entre otros, con respecto a las reglas del derecho paraguayo en la materia de intereses financieros en los contratos.

La presente investigación se enfoca en específico en la regulación societaria del derecho paraguayo y en general, forma parte de una investigación sobre el SHA en las obras públicas y su alcance abarca la parte específica de sociedades anónimas del código civil paraguayo y normas derivadas como ley de mercado de valores, reglamento de mercado de valores y otros.

3 La RAE en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define a interés compensatorio: “En las obligaciones de dar dinero, interés que el deudor paga por el uso de un capital” (RAE, 2025a).

4 La RAE en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define a interés moratorio: “Interés que debe abonar el deudor moroso” (RAE, 2025b).

Esta investigación fue llevada a cabo a partir de los desarrollos doctrinarios e intelectuales acerca del estatus y la aplicación de los intereses financieros en los contratos, a nivel local. Esto fue luego contrastado con desarrollos de la jurisprudencia nacional y de la doctrina jurídica, a fin de evaluar objetivamente al derecho paraguayo en materia de intereses en las contrataciones públicas.

En la presente investigación se integraron las teorías e investigaciones de índole legal y financiera de parte del derecho comparado, incluidas jurisdicciones de *Common Law* y de Derecho Civil.

I. ¿Qué son los intereses financieros?

La definición de “interés” es una noción que implica 2 tipos diferentes de conceptos.

Primero tenemos al concepto “doctrinario”, el cual pertenece a la viva expresión de juristas destacados o sujetos especializados en las finanzas; pero lo más importante, implica la expresión de los verdaderos operadores del sistema monetario (e.g. bancos privados, casas de bolsa o inversores institucionales) que conocen y efectivamente cumplen su rol en la intermediación financiera⁵ a través de prácticas basadas en las nociones que ellos mismos describen (a).

En segundo lugar, tenemos al concepto legal o normativo, i.e., el que se desprende de una disposición de la ley o de una norma jurídica de inferior jerarquía.

En este sentido, el concepto que exprese la ley o la norma es *autónomo*, es decir, uno puede estar o no de acuerdo con ese concepto, pero dada la validez del marco legal y normativo del Paraguay según la Constitución de 1992⁶, uno está obligado a seguir, aplicar u obedecer el concepto dispuesto por la ley o norma independientemente de su operatividad, su eficacia en la práctica o su correcta valoración de fenómenos sociales, políticos o económicos (b).

Definición doctrinaria de “intereses”

La definición de intereses, aunque sea doctrinaria, se divide a su vez en sub-definiciones de “interés”, que varían dependiendo a su finalidad. Así es como se desprenden 3 tipos de interés: (i) el interés compensatorio; (ii) el interés moratorio y (iii) el interés punitorio.

5 Es por esta razón que la presente investigación no se limita a los intereses “bancarios”, pues, en realidad, los “intereses” son un concepto financiero que no es exclusivo a los bancos (o entidades sujetas a la supervisión del Banco Central del Paraguay) sino que es una noción propia de las actividades de los diferentes intermediarios financieros, como private equity firms, hedge funds, fondos mutuos, cooperativas, bolsas de valores, etc. y no necesariamente un banco privado (Vannilo Holding, 2023). El nombre empleado, es de hecho, el de intereses financieros.

6 Ver el art. 127 “Del cumplimiento de la ley” que dice “toda persona está obligada al cumplimiento de la ley. La crítica a las leyes es libre, pero no está permitido predicar su desobediencia”.

También varían de acuerdo a su fuente: dependiendo al origen de donde emanan los intereses, éstos se sub-dividen en (iv) convencionales y (v) legales (Ríos Ávalos, 2017).

Muchos operadores sostienen que este interés es el verdadero *costo del dinero*. Esto es, el precio que se paga por obtener y poseer una cantidad de dinero durante un plazo determinado (BBVA; Santander). Esta concepción tiene 2 lados:

Por un lado, este costo del dinero será el costo que se paga por los depósitos o inversiones que hace un sujeto. En este sentido, servirá para medir la rentabilidad del ahorro o inversión efectuado. Ejemplificando, este sería el costo que el banco paga a un ahorrista por su depósito.

Por otro lado, ese costo del dinero será el costo que cobra una persona por ceder temporalmente su dinero a otra. Es el “costo de la deuda”. Ejemplificando, es el precio que cobra el banco privado por prestar dinero a un sujeto.

Los doctrinarios jurídicos como Busso sostienen que “interés” es la compensación dada al acreedor por la privación del uso de algo a que él tiene derecho (Castillo Freyre & Osterlig Parodi, 2001).

Otros, se inclinan por una noción más jurídica como De Ruggiero que las definió como aquellas cantidades de cosas fundibles que el deudor debe al acreedor como compensación al disfrute de una mayor cantidad de aquéllas debidas también al acreedor; surgen o pueden surgir con respecto a una deuda cualquiera como obligación accesoria, cuyo contenido se fija con arreglo a un porcentaje sobre el capital (De Ruggiero, 1931).

Pero De Ruggiero continúa enunciando la característica más propia de los intereses, exponiéndola desde el punto de vista del derecho de las obligaciones (De Ruggiero, 1931):

De su naturaleza deriva, pues, la diferencia que separa estas prestaciones de las otras; la deuda de intereses no puede generarse si no preexiste una deuda principal; esto no impide el que los intereses constituyan a veces objeto de una obligación autónoma cuando por un motivo cualquiera se desglose de la del capital hasta el punto de poder accionar por aquélla sin perjuicio de ésta

En otras palabras, los intereses siempre serán obligaciones accesorias en los términos del art. 427 del Código Civil, es decir, se desprenden de una obligación principal (que es el repago del capital). Ríos Ávalos ilustra que en las obligaciones accesorias existe una dependencia de la obligación principal (Ríos Ávalos, 2017).

Pero no corresponde al Derecho explicar el fenómeno económico en cuya virtud una suma de dinero puede producir fruto, es decir, en virtud de las utilidades que procura, crear otro valor económico.

El Derecho solamente reconoce a este fenómeno y lo regula tomando en consideración al orden público, por ejemplo, para el caso en que aún sin acuerdo de voluntades, una prestación igual deba producir intereses o bien⁷, limitando la libertad convencional para impedir abusos en el establecimiento de intereses, lo que se conoce como usura.

Definición legal de “intereses”

A diferencia de la definición doctrinaria a la que le importa que el objeto que define responda a la realidad material de la práctica y englobe a las tipologías de dicho objeto, y que por ende varía según la realidad material de la práctica cambie o evolucione, la definición legal es más neutral.

A ella no le importa la correspondencia entre realidad material actual y lo que disponga la norma jurídica. Si la ley define a un objeto y le da efectos jurídicos a esa definición, esté bien o esté mal (según el intérprete que se trate), no es tan relevante su adecuación material, sino su ejecutoriedad. La ley debe cumplirse, esté uno de acuerdo o no con ella⁸.

En el Código Civil, principal fuente de disposiciones que regulan los contratos civiles y comerciales, contenido en la Ley N.º 1183/1985, no existe una definición expresa de “intereses”, a diferencia del Código Civil argentino que define expresamente a los intereses compensatorios⁹, moratorios¹⁰ y punitarios¹¹.

Lo que sí tiene el Código Civil son disposiciones varias que tratan de forma directa a los “intereses”, pero sin definirlos.

Un ejemplo es el art. 475 del Código Civil, que “*prohíbe estipular en las obligaciones de dar sumas de dinero, intereses moratorios o compensatorios ni comisiones superiores a las tasas máximas establecidas por el Banco Central del Paraguay, bajo pena de nulidad, cualquiera sea su denominación convencional*”. (Ríos Ávalos, 2017).

Sin embargo, lo que los comentaristas del Código Civil paraguayo ignoraron, es que el propio art. 475 parece confundir a los “intereses” (compensatorios) con los intereses *moratorios*. Dice el 2do párrafo del art. 475:

Los intereses se deben por el hecho de la mora, aunque no se justifique el perjuicio

7 Como es el caso de los intereses moratorios.

8 Se reitera, nuevamente, lo dispuesto en el art. 127 de la Constitución.

9 Art. 767 del Código Civil y Comercial argentino.

10 Art. 768 del Código Civil y Comercial argentino.

11 Art. 769 del Código Civil y Comercial argentino.

No obstante, sabemos que no todos los intereses se deben únicamente por el hecho de la mora, como ocurre con los intereses compensatorios. Entonces, el Código Civil, que no ofrece definición clara del “interés”, confunde a la noción misma de “interés”.

Así, se debe aclarar que el segundo párrafo del art. 475 (arriba mencionado) se refiere a los intereses *moratorios* y no a los intereses compensatorios ni a los intereses punitarios, a pesar de que su primer párrafo se refiera a los intereses moratorios, compensatorios o cualquier clase de comisiones.

Ahora bien, el último párrafo del art. 475 dice:

Los intereses en los créditos bancarios se regirán por su legislación especial

Esta disposición es altamente importante, pues según el Código Civil, los intereses originados en los contratos de crédito bancario se regirán por su legislación especial.

A contrario sensu, los intereses generados en todos los otros contratos civiles y/o comerciales que no sean de crédito bancario, deben ajustarse, únicamente, a las disposiciones generales del Código Civil (teniendo en cuenta que los “intereses” no son otra cosa que obligaciones accesorias a la obligación principal de dar sumas de dinero y las obligaciones civiles y comerciales se hayan reguladas primariamente en el Código Civil).

Razonar en sentido contrario (esto es, sostener que igualmente los “intereses” derivados de otros contratos comerciales que no sean créditos bancarios deben regirse no solamente por el Código Civil sino por las disposiciones de leyes especiales) equivale a restar de sentido lógico al art. 475 (último párrafo), salvo modificación legislativa.

Continuando con la definición de la Ley, en la Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito (Ley N.º 861/1996) no existe una definición ni mínima noción de lo que se entiende por “intereses” (sean intereses compensatorios, moratorios o punitarios).

En la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay o BCP (Ley N.º 489/1995)¹² tampoco existe definición de lo que son los “intereses” ni tampoco expone una noción, por más mínima que sea, de lo que deben entenderse por “intereses” o “intereses bancarios”.

Lo que sí hace el art. 44 de esta Ley¹³ es (i) establecer el principio de

12 Modificada por la Ley 5787/2016 “De Modernización y Fortalecimiento de las Normas que Regulan el Funcionamiento del Sistema Financiero Paraguayo”.

13 Modificado por la Ley 2339/2003.

convencionalidad de los intereses compensatorios, que no es otra cosa que disponer que los intereses serán determinados libremente conforme a la oferta y la demanda; (ii) dispone la conversión *ipso iure* de los intereses compensatorios en intereses moratorios a partir de la mora (i.e. a partir del momento del incumplimiento contractual); (iii) prohíbe el anatocismo¹⁴ y (iv) dispone que el interés punitorio es convencional (i.e. fruto de una convención).

En la Ley del Mercado de Valores (Ley N.º 5810/2017) tampoco contiene una definición de “intereses” o al menos una mínima noción de la cual deducir el concepto jurídico-financiero de los mismos. El Reglamento General del Mercado de Valores, aprobado en la Resolución CNV CG N.º 35/2023 tampoco define ni someramente a los “intereses”.

En donde sí se encuentra una definición de “intereses” es en una Resolución del BCP que pese a no ser una Ley General ni un Decreto (ambos de rango superior según el art. 137 de la Constitución); la Resolución 23 del Acta No. 9 de fecha 23 de febrero de 2023 que aprueba el reglamento de tasas de interés.

Su art. 3 define al interés como *“el precio, renta o rédito que el cliente conviene pagar por el uso de un dinero tomado en préstamo. En los depósitos bancarios, el interés se entiende como el lucro producido por el capital depositado que recibe el cliente”*

Desafortunadamente, su art. 2 dispuso que “las disposiciones del presente reglamento son aplicables a las entidades, personas físicas y jurídicas sometidas al régimen de la Ley N.º 861/1996 “General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Créditos”. Por ende, esta definición legal no puede aplicarse a personas ajenas al ámbito crediticio de la Ley N.º 861/1996.

El art. 4 de dicho reglamento dispone que el interés compensatorio y el interés punitorio deberán concertarse libremente. Esto deja afuera a los intereses moratorios, los cuales son impuestos por imperio de la ley.

II. Los intereses financieros y las contrataciones públicas

Se comenzará enfatizando los intereses son una obligación accesoria; y (ii) se abstrae el término “interés” del campo monetario, determinándolo como “cosas” accesorias a otra “cosa” (Jiménez Jiménez, 2021).

Las contrataciones públicas no son otra cosa que acuerdos de voluntades entre una Entidad Pública u Organismo del Estado paraguayo¹⁵ y un contratista

14 Jurídicamente, el anatocismo consiste en el pacto por el cual se asume la obligación de pagar intereses de los intereses, en otras palabras, capitalización de intereses (Bonino, 2017).

15 Incluidas las Municipalidades, Empresas Públicas y otras Sociedades Anónimas en las que el Estado paraguayo sea socio mayoritario y otras Entidades Descentralizadas en tenor de lo establecido en el art. 2 de la Ley N.º 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones públicas”.

privado para la adquisición de bienes o servicios con el fin de perseguir una finalidad de inmediata de interés público propia de la función administrativa de dicha Entidad Pública o de su tráfico o giro normal (Cassagne, 2014).

Los contratos administrativos originados en el sistema jurídico de contrataciones públicas se diferencian del régimen general de contratos y actos jurídicos del Código Civil (o sea, se diferencian de los contratos privados) en diversos aspectos (Frier & Petit, 2015).

La principal diferencia y de la cual derivan casi todas las diferencias de tratamiento legal es el hecho que las Entidades Públicas se rigen por el Principio de Legalidad¹⁶ mientras que en el Derecho Privado rige el Principio de Permisióñ¹⁷.

En otras palabras, en las contrataciones públicas no impera el Principio de Libertad Contractual ni el de Libertad de Formas ni tampoco el de Autonomía de la Voluntad del Derecho Privado, pues rige el Principio de Legalidad (Lacasa, 2020).

Por estos y otros motivos, en las contrataciones públicas, el Derecho Privado es de aplicación supletoria y a veces hasta “instrumental”. Este punto es sumamente relevante al analizar los intereses en los contratos públicos.

Es de notar que la supletoriedad del Código Civil (reglas del Derecho Privado) está consagrada en el art. 64 de la Ley N.º 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, antes de los derechos de los contratistas del art. 66, lo cual podría significar, bajo una hermenéutica pragmática de la Ley N.º 7021 y en el marco de una interpretación sistemática, que el art. 65 se supedita o “viene después” que la aplicación del Código Civil.

Esto es, se aplica supletoriamente el Código Civil y luego se analizan los derechos y obligaciones dispuestos en el art. 66.

Como se vio más arriba, la normativa del BCP establece los intereses compensatorios y punitorios de los créditos bancarios son establecidos mediante contratos en acuerdo de las partes. *En cambio, los intereses moratorios son impuestos por Ley.*

Como ni la Ley de Suministro y Contrataciones Públicas¹⁸, ni la Ley de Concesiones ni la Ley de Alianzas Público-Privadas no poseen disposición alguna sobre los intereses “punitorios”, esta investigación se centrará en los intereses compensatorios y moratorios en lo que respecta a las contrataciones públicas.

El Código Civil en su art. 475 solamente menciona a los intereses compensatorios y a los intereses moratorios y nada dice de los intereses punitorios, lo cual refuerza aún más la propuesta en esta investigación considerando que “todo

16 “Todo lo que no está expresamente permitido por la ley, está prohibido”.

17 Denominado también Principio de Licitud, “Todo lo que no está expresamente prohibido, está permitido”.

18 La Ley N.º 7021/2022 solamente reconoce a los intereses moratorios (art. 66) pero nada dice de los intereses compensatorios.

lo que no esté expresamente permitido por la ley, está prohibido” en un régimen de contrataciones públicas.

Intereses compensatorios en las contrataciones públicas

El interés compensatorio es básicamente el costo del dinero, i.e., el costo cobrado por prestar el dinero. *A contrario sensu*, interés compensatorio es el costo cobrado por el depositante por el hecho de depositar su dinero a cierto plazo y en ciertas condiciones en una entidad financiera (*Interest*, 2025).

El interés compensatorio también puede entenderse (en un concepto más bien financiero) al costo a que tiene derecho el propietario de una acción de una sociedad, o de un bono emitido por una sociedad en el marco de un mercado de valores regulado. Es en este sentido que los intereses compensatorios logran “meterse” en las contrataciones públicas.

Si bien las contrataciones públicas son siempre llevadas a cabo por Entidades Públicas con base en el interés general, cuyo objetivo político y social no es el lucro sino el bienestar general, parecería un sinsentido hablar de intereses compensatorios en las contrataciones públicas (pues las principales artífices y perceptoras de los intereses compensatorios son las entidades de crédito en concepto de remuneración accesoria por el dinero que están prestando, y esas entidades de crédito buscan esencialmente el lucro privado).

Sin embargo, de una manera indirecta pero real, los intereses compensatorios que las entidades de crédito tienen derecho a percibir de sus deudores primarios, se vuelcan a los deudores de éstos (los deudores secundarios).

En otras palabras, hay veces que el Estado se encarga de hacer frente a los intereses compensatorios que las entidades de crédito han acordado contractualmente con sus deudores primarios (e.g. contratistas privados que obtuvieron el financiamiento para una obra pública). Un claro ejemplo de esto son los contratos en donde el Estado (o la contratante pública) vuela el riesgo de financiamiento hacia el contratista privado, en cuyo caso éste deberá obtener las sumas dinerarias suficientes para hacer frente a los costos del objeto del contrato público (bienes, obras públicas, o servicios públicos) a una tasa que le permita generar una renta suficiente, como en el caso de los contratos de llave en mano, alianzas público-privadas y las concesiones en el marco de la Ley N.º 1618/2000.

Intereses moratorios en las contrataciones públicas

El concepto y alcance de los intereses moratorios en las contrataciones públicas ha sido y sigue siendo un tema de alto debate jurídico en Paraguay.

Importante jurisprudencia arbitral¹⁹ determinó con precisión la diferencia efectiva entre intereses compensatorios e intereses moratorios, diferenciando que un tipo de interés puede no proceder en virtud de la Ley de Contrataciones Públicas, pero que el otro tipo, sí.

Dilucidando una problemática corriente: ¿el “fondo de reparos” devenga o no intereses? Se ha determinado que el “fondo de reparos” no devenga intereses *ministerio legis*, pero que el mero hecho de constitución de mora devenga intereses moratorios.

En consecuencia, no está permitido a las partes a convenir un interés compensatorio sobre el fondo de reparo, no obstante, si éste no es devuelto en el momento contractual indicado, sí devenga intereses moratorios, conforme el art. 475 del Código Civil.

Esto último es de altísima importancia, pues para toda esta dilucidación jurídica, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional se ha basado en una regla de Derecho Privado: esto es, el art. 475 del Código Civil (y la doctrina y jurisprudencia de derecho comparado coinciden bastante en este punto también).

A contrario sensu, sin el recurso “instrumental” de las reglas negociales del Código Civil, sería imposible este razonamiento (como muchísimos otros presentes en los contratos públicos).

¿Es necesaria la reserva de intereses (moratorios)?

Numerosa jurisprudencia judicial y arbitral nacional, incluida la citada más arriba, se ha pronunciado anteriormente sobre la exigencia de reserva de intereses para el cobro de intereses moratorios por el acreedor en las contrataciones públicas (en este caso el contratista privado) conforme lo ordena el art. 574 del Código Civil que reza:

El recibo del capital por el acreedor, sin reserva alguna sobre los intereses, extingue la obligación del deudor respecto de ellos

Existen dos tesis respecto a la procedencia o improcedencia de los intereses moratorios cuando el acreedor ha recibido el pago del capital y emitido un recibo al efecto, sin haber hecho reserva expresa de los intereses: la tesis mayoritaria y la tesis minoritaria.

19 Laudo Arbitral No. 1/2025 del Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay en el *Arbitraje No. 18/2023 entre Constructora Heisecke S.A. y el Estado Paraguayo (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones)* del 11 de marzo de 2025. Laudo arbitral disponible en la web oficial de la Procuraduría General de la República.

La tesis mayoritaria

La tesis mayoritaria siempre ha sostenido que la falta o ausencia de reserva expresa de intereses moratorios en el recibo del capital por parte del acreedor produce automáticamente la extinción del derecho a percibir dichos intereses moratorios, y a esta tesis se inclinan la jurisprudencia judicial y arbitral nacional sobre contrataciones públicas y obligaciones legales.

La doctrina jurídica nacional, por su parte, siempre se ha inclinado a la postura de que la falta o ausencia de reserva de intereses moratorios en el recibo del capital por parte del acreedor produce automáticamente la extinción del derecho a percibir dichos intereses moratorios, pero enfocándose en el ámbito del Derecho Privado.

Sin embargo, se trae a colación que tanto la ley actual de contrataciones públicas²⁰ como la anterior²¹ ordenan expresamente la aplicación del Código Civil en los casos no previstos por las disposiciones de las normas de Derecho Público.

Con respecto al derecho de percibir intereses por parte del contratista privado (i.e. el acreedor), se observan dos elementos jurídicos objetivos:

- a. En primer lugar, el art.66 de la actual Ley 7021/2022 dice que “*los proveedores, consultores y contratistas tendrán derecho a: ...inc. c) que se le reconozcan intereses moratorios*” mientras que el derogado art. 56 de la Ley 2051/2003 hablaba de intereses “financieros” y no se limitaba a los moratorios.
- b. En segundo lugar, el art. 66 de la Ley 7021/2022 habla de “derechos”. Todo derecho (subjetivo) es *facultativo* por excelencia²². El derecho puede ser ejercido o puede ser ignorado. Derecho no es sinónimo de obligación. Nunca lo fue; pero en el caso del art. 66 de la Ley 7021/2022, derecho es sinónimo de “facultad”.

Entonces, al estar frente a una norma jurídica *facultativa y no imperativa* (“imperativa” significa que ordena una conducta), se debe entender que el derecho a que se reconozcan intereses debe ser ejercido, para que pueda surtir efectos jurídicos.

20 La actual Ley N.º 7021/2022 en su art. 64 dice de forma clara “*en todo lo no previsto por la presente ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas que deriven de ellos, serán aplicables supletoriamente el Código Civil, las leyes que rigen el Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil*”.

21 La derogada Ley N.º 2051/2003 en su art. 8 contenía exactamente el mismo texto que luego se copió en la Ley N.º 7021/2022.

22 De hecho, numerosos profesores del derecho comparado y el profesor paraguayo Luis P. Frescura y Candia directamente llamaba al derecho subjetivo como “derecho-facultad” expresando que “la acepción “derecho subjetivo” denota el poder, facultad o pretensión legítima para exigir algo del Estado o de un sujeto privado” (Frescura y Candia, 2011).

Sostener que el derecho es una obligación sería tirar por la borda todo el razonamiento del “abuso del derecho” (Rodríguez Alcalá, 2025), el cual no solamente está consagrado en el ordenamiento jurídico paraguayo²³ y ampliamente compartido en el derecho comparado, sino que sería socavar las bases mismas del Estado de derecho²⁴.

De hecho, el art. 372 del Código Civil, que incorpora al abuso del derecho en el sistema legal paraguayo, reza:

Los derechos deben ser **ejercidos** de buena fe. El **ejercicio** abusivo de los derechos no está amparado por la ley y compromete la responsabilidad del agente por el perjuicio que cause, sea cuando lo ejerza con la intención de dañar aunque sea sin ventaja propia, o cuando contradiga los fines que la ley tuvo en mira al reconocerlos.

Del texto del art. 372 del código civil, se extraen 4 postulados:

1. Los derechos pueden ser ejercidos o pueden no ser ejercidos. Y esto depende de la voluntad del sujeto.
2. En el caso de que un derecho (subjetivo) sea ejercido, dicho ejercicio puede ser de buena fe o de mala fe.
3. Existe abuso del derecho cuando se ejerce un derecho subjetivo (i) con la intención de dañar (con dolo o mala fe) o (ii) cuando contradiga los fines que la ley tuvo en mira al reconocer esos derechos subjetivos.
4. El abuso del derecho compromete la responsabilidad del sujeto que los ejerció, haya tenido dolo o no, pues basta con desviarse del propósito que tuvo la ley al consagrar dichos derechos subjetivos.

El derecho del acreedor (los contratistas en un contrato de obra pública) a que se le reconozcan intereses moratorios es un claro ejemplo de derecho subjetivo. No es un derecho objetivo ni mucho menos una obligación legal. La misma norma (art. 66 de la Ley de Suministro y Contrataciones Públicas) dice que es un “derecho”.

23 Ver el art. 372 del Código Civil.

24 Ver el art. 1 de la Constitución.

Y una de las principales diferencias entre el derecho subjetivo y el derecho objetivo es que el cumplimiento del derecho subjetivo (que no es otra cosa que el poder o facultad otorgada por el ordenamiento jurídico a un sujeto) depende de la voluntad del sujeto (“Derecho Subjetivo - Concepto, tipos, ejemplos y derecho objetivo,” 2024).

Ya en los primeros meses de la carrera de Derecho un estudiante de abogacía aprende que no basta con que el derecho objetivo (e.g. el ordenamiento legal paraguayo) conceda u otorgue ciertos derechos subjetivos a los sujetos, para que éstos puedan ser ejercidos.

Es el derecho objetivo el que marca las pautas de cómo se van a ejercer esos derechos subjetivos. Como decía Frescura y Candia “el derecho subjetivo es una función del objetivo y no se concibe fuera de éste. En efecto, la facultad deriva siempre de la norma que la reconoce; a la inversa, la norma exige para su aplicación sujetos capaces de ponerla en ejercicio” (Frescura y Candia, 2011).

Efectivamente, las normas exigen más elementos que solamente “sujetos capaces” para el ejercicio de derechos. Así es como el derecho objetivo exige que un pagaré no esté prescripto para ejercer el derecho de cobro consignado literalmente en él.

En este ejemplo, no basta con que el pretendiente o demandante sea un “sujeto capaz”; es necesario, además, que el pagaré no esté prescripto, i.e., que la acción judicial de cobro se haya interpuesto en los siguientes cuatro años desde la fecha de emisión del pagaré.

También es necesario que dicho pagaré conste en un instrumento que cumple con los requisitos del art. 448 del código procesal civil para ser considerado “título ejecutivo” y traer aparejada ejecución y miles de ejemplos más²⁵.

Es decir, no es suficiente encontrar un derecho subjetivo en una norma legal y considerar que esto, por sí solo, ya autoriza el ejercicio apropiado de dicho derecho subjetivo.

Es necesario cumplir con los requisitos exigidos por el derecho objetivo (la norma legal) para poder ejercer dichos derechos subjetivos. Como dijo Frescura y Candia, “el derecho subjetivo no se puede concebir fuera del derecho objetivo”; “en efecto, la facultad (del derecho subjetivo) deriva siempre de la norma que la reconoce”.

Una de las normas legales de carácter general en el caso de los intereses moratorios es el art. 574 del Código Civil (que es, por cierto, aplicable a las contrataciones públicas en los casos no previstos por la ley 7021/2022, por su reglamento o por las

25 Como la prescripción extintiva del art. 657 del Código Civil, o la capacidad de hecho del art. 36 del Código Civil, o el estatus legal de persona jurídica del art. 91 del Código Civil, o la capacidad para celebrar contratos conforme al art. 669 del Código Civil, o los efectos de ciertas convenciones conforme al art. 701 del Código Civil. La lista de ejemplos es interminable.

demás disposiciones administrativas que deriven de estas últimas).

Entonces, si la Ley 7021/2022 o su Decreto Reglamentario o las demás disposiciones administrativas que de ellas deriven no prevén efectos jurídicos sobre (i) el pago del capital, ni contemplan *expressis verbis* (ii) sobre la liberación del deudor en caso de inactividad del acreedor ni prevén el caso de (iii) la seguridad jurídica de un recibo de pago emitido por el acreedor, por citar algunos ejemplos, se observa que estos no son casos previstos en la ley 7021/2022 ni su reglamento ni en las demás disposiciones administrativas derivadas; lo cual, podría conllevar a sostener que el art. 574 del código civil es perfectamente aplicable al caso, conforme el art. 64 de la ley 7021/2022.

Y es que el pago es un modo de extinción de las obligaciones, conforme ilustra la jurisprudencia judicial nacional que dice “*los pagos realizados por la parte actora y recibidos por la parte demandada en cancelación de las obligaciones y sin condición alguna extinguieron las obligaciones de pleno derecho de acuerdo con el art. 574 del código civil, porque a partir de la recepción o aceptación del pago con efecto cancelatorio, la obligación se extinguíó de forma automática*”²⁶.

El Código de Vélez, vigente en Paraguay antes de la entrada del actual Código Civil y fuente inspiradora directa, también se pronuncia en el mismo sentido en su art. 724.

Así las cosas, el pago es un acto jurídico conforme al art. 296 del Código Civil paraguayo. A partir de este silogismo jurídico, es que la doctrina paraguaya ha sostenido que “*la obligación no puede existir después del pago, al desaparecer el objeto; el pago extingue, de pleno derecho, las obligaciones contraídas*” (Pangrazio & Petit, 2012).

Corresponde resaltar en este punto, como bien lo reafirmó jurisprudencia paraguaya, que en la interpretación de distintas normas jurídicas para la consecución de un silogismo legal *las normas que establecen excepciones deben interpretarse de forma estricta*, i.e., sin ampliar o restringir su alcance.

Como lo dice autorizada doctrina internacional “*la exceptio est strictissimae applicationis es una máxima jurídica que significa que la excepción a una regla debe ser interpretada de forma estrecha y estricta, para evitar evadir la regla general de la cual se exceptúa*”²⁷ (Fellmeth & Horwitz, 2011).

La reserva de intereses: ¿es de orden público?

Una cuestión no menor, pero no abordada antes ni por la doctrina ni por la

26 Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, Ac. y Sent. No. 1313 del 20 de diciembre de 2007.

27 Traducción libre del autor.

jurisprudencia nacionales, es la precisión de si el requisito de “reserva de intereses” del art. 574 del Código Civil es una *disposición de orden público*.

Al respecto, cabe resaltar que la reserva de intereses apunta a no perpetuar la obligación de pago una vez que fuera cancelada la deuda principal, atendiendo al Principio *“lo accesorio sigue la suerte de lo principal”*, pilar fundamental de la seguridad jurídica de un Estado de Derecho y consagrado en numerosa jurisprudencia judicial nacional²⁸.

El Principio *Accessorium Sequitur Principale* es reconocido como Principio General del Derecho, en tanto que Principio Jurídico reconocido y consagrado en otras jurisdicciones (Fellmeth & Horwitz, 2011), en muchos Fueros además del Civil y Comercial como el Fuero Administrativo, el Fuero Penal, el Fuero Laboral, Fuero Constitucional, etc.

En consecuencia, dejar de lado un Principio General del Derecho que es aplicado en varios ámbitos como en el Derecho Laboral o Derecho Constitucional, por el hecho de que está escrito en el Código Civil y no está escrito en la Ley 7021/2022 es un tanto imprudente, pues se recuerda que todas las disposiciones del Código Civil son aplicables supletoriamente a las contrataciones públicas de la ley 7021/2022.

La condición de aplicación del art. 475 (la existencia de los intereses moratorios) es precisamente la contenida en el art. 574, ambos del Código Civil.

Apartarse del Principio *lo accesorio sigue la suerte de lo principal* podría constituir un menoscabo directo a la seguridad jurídica, partiendo de la base que dicho Principio Jurídico es la consagración material de una concepción fundamental de una sociedad, como lo es la seguridad jurídica (Lacasa, 2022).

La tesis minoritaria

Por el otro lado, está la tesis minoritaria que esencialmente sostiene que la procedencia de intereses moratorios se encuentra regulado únicamente en la ley de contrataciones públicas (actual Ley N.º 7021/2022; antigua Ley N.º 2051/2003) y que, por lo tanto, las reglas generales de las obligaciones legales del Código Civil no resultan aplicables.

Sin embargo, no se observa evidencia material o jurídica que pueda sustentar a esta tesis minoritaria. De hecho, la jurisprudencia judicial y arbitral no la admiten.

²⁸ Ver, entre otros, el Auto Interlocutorio 117 de la Tercera Sala del T. de Appel. Civ. y Com. del 8 de marzo del 2012 en el juicio *“Compulsas del Expediente: M.A.M. s/ Insanía”*.

Conclusión y Recomendaciones

Sea como fuere, para un criterio armónico de la procedencia de pagar intereses moratorios, las distintas Entidades Públicas del Paraguay²⁹, deberían seguir un mismo parámetro, una sola guía de interpretación legal.

La (i) procedencia o improcedencia de la reserva de intereses y sus efectos jurídicos, y la (ii) determinación uniforme y armónica de la tasa a la cual se deberían devengar dichos intereses moratorios no puede ser dejada a la suerte de cada contrato.

Si no existe esta uniformidad se puede generar una variedad de posturas institucionales o peor, precedentes administrativos o judiciales contradictorios, en donde estos elementos pueden variar de contrato en contrato, pues no hay una obligación legal en las normas de contrataciones públicas de seguir el mismo (i) criterio respecto a la reserva de intereses moratorios ni (ii) respecto a su tasa.

Estos elementos no pueden ser dejados a la suerte del criterio de los Administradores de los contratos³⁰, que (i) pueden variar en sus criterios respecto a la reserva de intereses moratorios y (ii) pueden variar sus criterios respecto a las tasas de interés moratorio.

Tampoco corresponde dejar estos elementos librados al criterio de cada Convocante o Entidad Pública, pues ahí también dichas Convocantes pueden (i) variar en sus criterios respecto a la reserva de intereses moratorios y/o (ii) variar sus criterios respecto a las tasas de interés moratorio.

En todos estos casos, se corre el riesgo de estar al frente de dictámenes o posturas contradictorios, en donde un Administrador de contrato tiene un criterio diferente respecto del criterio de otro Administrador de contrato *de la misma Convocante o Entidad Pública*.

O puede ocasionarse, también, una desavenencia de criterios jurídicos sobre estos elementos entre la Unidad Operativa de Contratación (UOC) o la Dirección Jurídica *de la misma Convocante o Entidad Pública*.

Peor aún, si se logra la armonización de los criterios de estos puntos *dentro de la misma Convocante o Entidad Pública*, y ésta emite una resolución administrativa al respecto que sea vinculante para todos sus contratos públicos, esto no asegura que esos mismos criterios sean adoptados por otra Convocante o Entidad Pública.

Así, se corre el riesgo de Resoluciones Ministeriales sobre el mismo tema jurídico, pero con soluciones diferentes. Se observa el menoscabo a la seguridad

29 Incluidas las instituciones citadas en la nota al pie No. 9 de la presente investigación.

30 El Administrador del contrato es un funcionario público perteneciente a la Entidad Pública Contratante y es el responsable de verificar la correcta ejecución del contrato en virtud del art. 59 de la Ley N.º 7021/2022.

jurídica que esto ocasionaría, principalmente para el contratista privado.

Una solución podría ser la emisión, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas³¹, o la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)³² de una Resolución Administrativa vinculante para todas las Entidades Públicas que procedan a celebrar contratos regidos por las leyes de contratación pública, que regule de manera uniforme y establezca un único criterio respecto (i) a la reserva de intereses moratorios o (ii) la tasa de interés que corresponde.

Otra solución podría ser no adoptar medida alguna de parte de las Entidades Públicas y dejar el tema a la jurisprudencia y a la doctrina en tanto que fuentes del Derecho.

Sea como fuere, el pago surte sus efectos jurídicos siempre que sea válido y es menester unificar los criterios respecto a estos puntos, pues de lo contrario (como enseñan los comentaristas del Código Civil (Pangrazio & Petit, 2012). y como ya en la antigüedad expresaba la máxima romana) *quien paga mal, paga dos veces*.

Referencias

- BBVA. (n.d.). ¿Qué es el interés y qué tipos de interés existen? BBVA NOTICIAS. <https://www.bbva.com/es/salud-financiera/que-es-el-interes-y-que-tipos-de-interes-existen/>
- Bonino, D. J. (2017). *El anatocismo: Punto de tensión entre el crédito y la deuda*.
- Cassagne, J. C. (2014). *Tratado General de los Contratos Públicos*. La Ley.
- Castillo Freyre, M., & Osterlig Parodi, F. (2001). *Tratado de las obligaciones*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Ruggiero, R. (1931). *Instituciones de Derecho Civil (Traducción de la 4a edición italiana)*. Editorial Reus S.A.
- Derecho Subjetivo—Concepto, tipos, ejemplos y derecho objetivo. (2024, October 1). <https://concepto.de/derecho-subjetivo/>

31 En tanto que rector del Sistema Nacional de Suministro Público (SNCP) conforme a la Ley N.º 7021/2022.

32 En tanto que responsable de la regulación de la etapa de gestión de las contrataciones públicas en el marco del SNCP conforme al art. 5 del Decreto 2264/2024.

- Fellmeth, A. X., & Horwitz, M. (2011). *Guide to Latin in International Law*. Oxford University Press.
- Frescura y Candia, L. P. (2011). *Introducción a la Ciencia Jurídica. Estudios fundamentales de doctrina y legislación*. Marben.
- Frier, P.-L., & Petit, J. (2015). *Droit administratif* (10 Édition). Lextenso.
- Interest: Definition and Types of Fees for Borrowing Money*. (2025). Investopedia. <https://www.investopedia.com/terms/i/interest.asp>
- Jiménez Jiménez, E. D. (2021). Intereses convencionales, precio del dinero, tasas máximas y anatocismo: Sobre el anteproyecto de reforma del Código Civil. *Revista Jurídica Advocatus*, 41, 235–250.
- Lacasa, P. (2020). *Infraestructura Municipal: Personería Jurídica, Contratos de Construcción y Arbitraje*. IJ Editores.
- Pangrazio, M. Á., & Petit, H. A. (2012). *Código Civil Paraguayo comentado y anotado: Vol. Libro II*. Intercontinental.
- Ríos Ávalos, B. (2017). *Código Civil de la República del Paraguay Comentado: Vol. Tomo IV* (3a edición). La Ley - Thomson Reuters.
- Rodríguez Alcalá, R. (2025). *Algunos aspectos de la teoría del abuso del derecho. Tesis doctoral inédita del año 1940*. CEDEP.
- Santander. (n.d.). *Tipo de interés*. Banco Santander. Retrieved September 9, 2025, from <https://www.bancosantander.es/glosario/tipo-de-interes>
- Vannilo Holding. (2023, November 29). Intermediarios financieros: Qué son, tipos y cómo beneficiario. *Vannilo Holding*. <https://vanniloholding.com/blog/intermediarios-financieros/>