

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 091

Panamá, 16 de enero de 2024

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

Expediente 18042023.

La firma forense Icaza, González-Ruiz & Alemán, actuando en nombre y representación de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 011 de 29 de marzo de 2022, emitida por la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible adscrita al **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 011 de 29 de marzo de 2022, emitida por la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible adscrita al Ministerio de Ambiente (Cfr. fojas 271-273 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de apelación, el cual fue contestado mediante la Resolución 224-2022-Pleno/TACP de 7 de noviembre de 2022 (Decisión), dictada por el Tribunal

Administrativo de Contrataciones Públicas, notificada por edicto que fue desfijado el 8 de noviembre 2022, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 30 y 31-66 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 6 de enero de 2023, la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declaren nulos, por ilegales, los actos administrativos impugnados, principal y confirmatorio (Cfr. fojas 3 y 21 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría contestó la demanda, documento en el que manifiesta que observa que no le asiste la razón a la demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible adscrita al Ministerio de Ambiente al emitir el acto objeto de reparo que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Por consiguiente, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad expuestos por la hoy accionante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, que explicamos en la contestación de la demanda como a seguidas se copia.

En primer lugar, advertimos que el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) tiene como objetivo formular y coordinar la ejecución de programas dirigidos a la atención del suministro de agua potable y dotación de servicios de saneamiento a nivel nacional; que actualmente, ese organismo coordina la ejecución del Programa Unificado de Desarrollo Sostenible de Agua Potable y Saneamiento en las provincias (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En la resolución principal objeto de nuestro estudio, se indica que el programa descrito en el párrafo anterior, fue ejecutado por el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su respectiva Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

A través de la Resolución 44 de 15 de febrero de 2017, se adjudicó a la empresa **Viguecons Estévez, S.L.**, el acto público 2016-0-03-0-04-LV-023203, para el estudio, diseño y construcción para la interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la planta de tratamiento de agua potable de Chorro Blanco, varios distritos, de la provincia de Chiriquí, por la suma de diez millones doscientos sesenta y nueve mil quinientos balboas (B/.10,269,500.00), incluido el I.T.B.M.S., por haber cumplido con los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos (Cfr. foja 23 del expediente judicial y la Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Posteriormente, se expidió el **Contrato de Obra Civil COC-25-17 de 28 de marzo de 2017**, refrendado el 26 de mayo de 2017, suscrito por Álvaro Alemán H., en su condición de **Ministro de la Presidencia**, actuando en nombre y representación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), para la ejecución del Programa Complementario de Agua Potable y Saneamiento en las Provincias, quien en adelante se denominará **MP/CONADES/UCEP**, por una parte, y por la otra, **Viguecons Estévez, S.L.**, persona jurídica debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá, cuyo Representante Legal es **Ramón Borruel Toledo**. La Cláusula Quinta indica que la entrega de las obras construidas a las que se refiere ese acuerdo, se ejecutará y entregará en el plazo de seiscientos (600) días calendario; y el término para el mantenimiento y operación de éstas será por un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días, para un total de novecientos sesenta y cinco (965) días (Cf. foja 23 del expediente judicial y la Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La contratista presentó la Fianza de Cumplimiento número 04-16-0957054-0 y la Fianza de Pago Anticipado 04-08-0957055-0, ambas emitidas por la compañía aseguradora Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. (NASE), para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas dentro del Contrato ya descrito (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Por medio de la **Nota CONADES/UCEP-S.E.-290-2017 de 29 de mayo de 2017**, cuya referencia es "**Orden de Proceder**", el Ingeniero Manuel E. Soriano C., Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), le indica al señor Ramón Borruel Toledo, Representante Legal de **Viguecons Estévez, S.L.**, que: *"Por lo expuesto, le notifico que el plazo de ejecución del contrato es como sigue: 1. El Estudio, Diseño y Construcción de las obras será a partir del día jueves, primero (1) de junio de dos mil diecisiete (2017), por lo que deberán concluir el día, lunes, veintiuno (21) de enero de dos mil diecinueve (2019). 2. El Mantenimiento y Operación de las Obras iniciarían martes, veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019), por lo que deberán concluir el día, martes, veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020). El plazo de ejecución del proyecto será del día jueves, primero (1) de junio de dos mil diecisiete (2017), por lo que este Contrato deberá concluir el martes, veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020)."* (Cfr. fojas 23-24, 42 y 284 del expediente judicial y la Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En el marco de la **Cláusula Primera del Contrato de Obra Civil**, se estableció que la contratista se obligó a realizar por su cuenta todos los trabajos para el proyecto; es decir, para el estudio, diseño y construcción para la interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la planta de tratamiento de agua potable de Chorro Blanco, varios distritos, de la provincia de Chiriquí, conforme a lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta Técnica y Económica, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los

documentos contentivos del acto público 2016-0-03-0-04-LV-023203 (Cfr. fojas 23-24, 42 y 284 del expediente judicial y la Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La **Cláusula Primera del Contrato de Obra Civil** es del siguiente tenor:

“CONTRATO DE OBRA CIVIL No. COC-25-17

...

PRIMERA: (OBJETO Y ALCANCE DEL CONTRATO) LA **CONTRATISTA** se obliga a realizar por su cuenta todos los trabajos para la ejecución de **EL PROYECTO** conforme a lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos de la Licitación Por Mejor Valor No. 2016-0-03-0-04-LV-023203.

Los trabajos necesarios para la ejecución del Contrato se realizarán en dos (2) fases:

FASE DE ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN

LA CONTRATISTA se compromete a realizar las obras objeto de este Contrato y a entregarlas en el plazo acordado. **MP/CONADES/UCEP** se compromete a recibir las obras, si las mismas cumplen con las Especificaciones Técnicas requeridas y a emitir, una vez inspeccionadas las obras, un Acta de Recepción Provisional de las Obras (Acta de Recibo Sustancial de Obra Pública).

FASE DE MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN

LA CONTRATISTA, una vez culminadas las obras objeto del presente Contrato y recibidas por **MP/CONADES/UCEP**, se compromete a iniciar los trabajos de Operación y Mantenimiento del Sistema de Acueducto construido, cumpliendo con los requerimientos consignados en el Pliego de Cargos y el presente Contrato.

En consecuencia, **LA CONTRATISTA** acepta que las Condiciones de Contratación, Especificaciones Técnicas y demás documentos contentivos del expediente de la citada Licitación Por Mejor Valor, incluido el Pliego de Cargos, así como los Planos o Croquis de Referencia, de existir, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios y su Cronograma de Trabajo, forman parte integral del mismo, obligando tanto a **LA CONTRATISTA** como a **MP/CONADES/UCEP**, a observarlos fielmente.

De esta manera, al momento de la entrega del objeto contratado por parte de **LA CONTRATISTA** se verificaran (sic) exhaustivamente los mismos, a fin de constatar que la obra y los servicios prestados cumplen con todo lo requerido en los documentos descritos anteriormente.

...” (Lo destacado es de la fuente y lo subrayado es de este Despacho) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Del contenido de la Cláusula Primera del Contrato de Obra Civil COC-25-17 de 28 de marzo de 2017, refrendado el 26 de mayo de 2017, se advierte de manera clara que: ***“LA CONTRATISTA se obliga a realizar por su cuenta todos los trabajos para la ejecución de EL PROYECTO”***, de lo que se colige que la sociedad **Viguecons Estévez, S.L.**, no estaba supeditada a la entidad contratante para cumplir con el acuerdo (Lo subrayado es nuestro).

Respalda nuestro criterio, el hecho que en la **Cláusula Trigésima del acuerdo** se establecen, como causales para la resolución administrativa de contrato, las que a seguidas se copian:

“TRIGÉSIMA: (CAUSALES DE RESOLUCIÓN). Serán causales de Resolución Administrativa del presente Contrato, las que señala el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, así como el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas estipuladas en el presente Contrato.

Se considerarán también como causales de Resolución Administrativa por incumplimiento del Contrato, pero sin limitarse a ellas, las siguientes:

...

b. Que **LA CONTRATISTA** rehúse o falle en llevar a cabo cualquier parte de la obra con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del período especificado en el Contrato, incluyendo cualquier extensión de tiempo debidamente autorizada.

...

h. Si **LA CONTRATISTA** se declara en quiebra...” (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Reiteramos que, en esa misma Cláusula Primera del acuerdo, se destaca:

“En consecuencia, **LA CONTRATISTA** acepta que las Condiciones de Contratación, Especificaciones Técnicas y demás documentos contentivos del expediente de la citada Licitación Por Mejor Valor, incluido el Pliego de Cargos, así como los Planos o Croquis de Referencia, de existir, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios y su Cronograma de Trabajo, forman parte integral del mismo ...” (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La importancia del cumplimiento del Cronograma de Trabajo es crucial, porque, insistimos que, **la orden de proceder** sería a partir del 01 de junio de 2017 y **debía concluir el 21 de enero de 2020** (Cfr. fojas 23-24, 42 y 284 del expediente judicial).

En este contexto, las partes acordaron suscribir la **Adenda 1 al Contrato de Obra Civil COC-25-17 de 18 de marzo de 2019**, refrendada el 02 de mayo de 2019, en el que se contempló lo que a seguidas se cita:

“JUSTIFICACIÓN:

Que mediante la presente Adenda **LAS PARTES** acuerdan extender la vigencia del Contrato de Obra Civil No. COC-25-17, en trescientos sesenta y cinco (365) días calendario adicionales, de conformidad con lo establecido en el Memorando CONADES-UCEP-DPAU-478-2018 de 26 de noviembre de 2018 (con Visto Bueno del Secretario Ejecutivo de CONADES), con fundamento en el Informe de Justificación de Extensión de Tiempo realizado por la Ingeniera Ilka Reyes, Inspectora de Proyecto de Agua y Saneamiento Urbano CONADES provincia de Panamá.

Que en el Informe de Justificación de extensión de tiempo calendado el 26 de noviembre de 2018, se indica:

Atendiendo a la solicitud de adenda de tiempo presentada por la empresa VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L., para el contrato No. COC-25-17, de proyecto ‘ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS A BOQUERÓN Y ALANJE, A LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DE CHORRO BLANCO, VARIOS DISTRITOS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ’, presentada mediante nota No. 147-2018 – No.COC-25-17, con fecha del 09 de noviembre de 2018, la cual nos fue referida para el análisis, expresamos lo siguiente:

El proyecto de la referencia tiene un 37.19% de avance según las cuenta (sic) presentada y firmada por Contraloría, lo cual incluye instalación de tuberías, excavación, rellenos, pruebas y losas de sedimentación para los tanques de almacenamiento.

Luego de emitida la Orden de Proceder se han presentado situaciones relacionadas a aprobaciones, acontecimientos climatológicos, deslizamientos de tierra, contemplación de nuevas maquinarias para trabajar material rocoso y difícil acceso a terrenos para la ejecución del proyecto, los cuales expondremos a continuación:

Durante la ejecución del proyecto hubo cambios, debido a las siguientes causas:

1. La aprobación de planos tomo (sic) 253 días calendario en ser aprobados desde la emisión de la Orden

de Proceder, mediante la nota No. 063-DISAPAS con fecha del 7 de febrero de 2018. Dicho retraso, afectó el cronograma del proyecto, generando un atraso en el desarrollo del mismo. (Adjunto nota).

2. Después de ser aprobados los planos, se iniciaron los trabajos en campo el 15 de marzo del 2018. Desde el mes de mayo en adelante del 2018, se presentaron acontecimientos climatológicos que no permitieron al Contratista realizar los trabajos en campo como se tenía programado, generando atrasos sustanciales en el proyecto. Estas intensas lluvias, tormentas eléctricas, han aumentado los niveles de escorrentía y filtración, produciendo detención en las producciones diarias. Afectando el avance del proyecto.

3. Se ha presentado una situación extrema, no considerada en la operación del proyecto, por las grandes cantidades de material rocoso ... ('Laja') haciendo el trabajo de excavación extremo. Se han implementado nuevas maquinarias para trabajar este material rocoso ...

4. Debido a las fuertes lluvias, se inundaron las áreas de trabajo ... inundando las áreas ya excavadas, teniendo que realizar remoción completa de material compactado, para proceder a colocar nuevo material de relleno y así poder lograr la compactación requerida, creando atrasos en los trabajos y en el cronograma del proyecto.

5. Propietario (sic) de fincas aledañas se han adueñado como parte de sus terrenos algunas zonas de servidumbre donde se hacen excavaciones de zanja e instalación de tuberías, posponiendo trabajos en varias ocasiones.

Estas dificultades agregan una gran disminución en la producción, así como tener que movilizar maquinarias, equipos, mano de obra y tuberías a otra zona, dilatando el proyecto.

Se recomienda formalizar la extensión de tiempo a través de una Adenda para poder cumplir con las necesidades que se presentan en Boquerón y Alanje, varios Distritos, provincia de Chiriquí.

Por todo lo antes mencionado solicitamos se amplíe el Contrato de Obra No. COC-25-17 'ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS A BOQUERÓN Y ALANJE, A LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DE CHORRO BLANCO, VARIOS DISTRITOS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ' en **365 días calendario**, dando como resultado lo siguiente:

- Plazo de ejecución: 965 días calendarios hasta el 21 de enero de 2020.
- Plazo de mantenimiento y operación: 365 días calendarios hasta el 20 de enero de 2021.

Que, como consecuencia de lo previamente descrito, LAS PARTES consideran necesario, extender la vigencia del Contrato conforme al término indicado de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario más, lo que hace que el plazo de ejecución se modifique, quedando en un total de mil trescientos treinta (1,330) días calendario, contados a partir de la fecha que indique la Orden de Proceder emitida. Por lo que, el plazo para el estudio, diseño y construcción de las obras sería hasta veintiuno (21) de enero de dos mil veinte y la fase de mantenimiento y operación culminaría el veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021).

...” (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

Consecutivamente, se elaboró la **Adenda 2 al Contrato de Obra Civil COC-25-17 de 15 de diciembre de 2020, refrendada el 9 de abril de 2021**, que expresó lo transcrito a continuación:

“JUSTIFICACIÓN:

Que, mediante la presente Adenda, **LAS PARTES**, acuerdan una extensión de tiempo de seiscientos ochenta (680) días calendario adicionales para la fase de Estudio, Diseño y Construcción, haciendo un total de mil seiscientos cuarenta y cinco (1,645) días calendario para esta fase, comprendidos desde el día uno (01) de junio de 2017 hasta el día uno (01) de diciembre de 2021. En ese sentido, la fase de Mantenimiento y Operación se mantiene en trescientos sesenta y cinco (365) días calendario, tal cual fuera establecido en el Contrato, periodo este, que debe iniciar el día dos (02) de diciembre de 2021 y debe culminar el día uno (01) de diciembre de 2022. En este sentido, la vigencia total del Contrato queda establecida en dos mil diez (2010) días calendario;

Que, según las recomendaciones plasmadas en el Informe Técnico de veintiuno (21) de septiembre de 2020, suscrito por dos (2) Inspectores de Proyectos del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), provincia de Chiriquí, con el Visto Bueno de la Dirección de Seguimiento y Control de Proyectos de la entidad, se avala la formalización de la Adenda No. 2 (extensión de tiempo) al Contrato de Obra Civil No. COC-25-17;

Que, en el Informe suscrito por los Inspectores de Obras, se indica lo siguiente:

1. JUSTIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA ADENDA.

Para otorgar la prórroga al Contrato en mención, el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), evaluó las

solicitudes hechas por el Contratista, que se exponen a continuación:

- Con la intención de solicitar una adenda de tiempo, la empresa solicitó renovar la fianza, sin embargo, se produjo un proceso de intervención de la aseguradora La Floresta de Seguros y Vida, S.A., afectando a la Contratista en un periodo de 153 días calendario, entre los meses de junio y noviembre de 2019.
- La empresa Viguecons Estévez, S.L., quedó desprovista de una fianza, ya que La Floresta de Seguros y Vida, S.A., fue intervenida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, y ordenó su liquidación, a partir del día 18 de noviembre de 2019. Esa situación, le imposibilitó a la Contratista continuar ejecutando el proyecto, producto de la retención de cuentas presentadas y debidamente aprobadas.
- Con un avance de 60% del proyecto, se efectuaron trámites de cambios de aseguradora. Sin embargo, el país se acoge a una situación de Emergencia Nacional producto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, desde marzo a la fecha, afectando a la Contratista en 172 días calendario.
- La Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, declaró Estado de Emergencia a nivel nacional como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19.
- Como es de conocimiento público, la Industria de la Construcción, estuvo paralizada debido al Estado de Emergencia Nacional, declarado por el Gobierno Nacional, mediante Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 y al Decreto Ejecutivo No. 506 de 24 de marzo de 2020, que 'ORDENA LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN' y prorrogada mediante los Decretos No. 548 de 24 de abril de 2020, No. 637 de 25 de mayo de 2020, No. 709 de 10 de junio de 2020, No. 840 de 24 de junio de 2020 y No. 867 del 10 de julio de 2020. Esto como medida de contención de la pandemia de COVID-19 que afecta al país.
- A la entrega de la Nota No.2-2020 # COC-25-17, el 31 de julio de 2020, la Contratista, contabilizó una afectación de 172 días calendario, la cual es superior como resultado el cierre de diferentes actividades económicas, ocasionada por el virus COVID -19. Por tales efectos, el bloque correspondiente a la construcción de obras fue abierto el 07 de septiembre de 2020. No obstante, para reiniciar los trabajos de la obra se requiere cumplir con un protocolo de 'Bioseguridad' dictado por el Ministerio de Salud.
- Además de los puntos anteriores, la empresa Viguecons Estévez, S.L., manifiesta lo siguiente:
 - Las zonas donde se desarrolla el proyecto, es decir, las comunidades de los distritos de Alanje y Boquerón, se ven afectados por lluvias torrenciales y tormentas ... que inciden

negativamente en la ejecución del proyecto. Presentan Informe Meteorológico con los detalles de lluvias, afectando al Contratista en 82 días calendario.

- Al tratarse de un proyecto lineal, donde las excavaciones están presentes en todas las actividades que se han de realizar, la empresa ha tenido que drenar y efectuar limpieza en esas excavaciones, e incluso, se producen afectaciones por el incremento del nivel freático, retrasando de igual manera los trabajos a ejecutar.

- Atención a afectaciones, debido a que se producen reclamos por parte de algunos propietarios privados colindantes con la obra, por lo cual se recurre a la intermediación con los Municipios, Ministerio de Obras Públicas y CONADES, para la resolución de estos conflictos (atraso de 183 días calendario)

...

2. ESTADO DE AVANCE FÍSICO DEL CONTRATO.

La obra presenta un avance físico de aproximadamente 60% a la fecha.

3. REQUERIMIENTOS DE TIEMPOS ADICIONALES PARA MANTENER VIGENTE EL CONTRATO.

Desde el punto de vista constructivo, **LA CONTRATISTA**, requiere una extensión de tiempo, debido a situaciones expuestas en este informe.

4. CONCLUSIONES.

Para la finalización de las actividades, se necesita la extensión de tiempo seiscientos ochenta (680) días calendario adicionales para la fase de Estudio, Diseño y Construcción, haciendo un total de mil seiscientos cuarenta y cinco (1645) días calendario para esta fase, **comprendidos desde el día uno (01) de junio de 2017 hasta el día uno (01) de diciembre de 2021**. En ese sentido, la fase de Mantenimiento y Operación se mantiene en trescientos sesenta y cinco (365) días calendario, tal cual fuera establecido en el Contrato, periodo este, que debe iniciar el día dos (02) de diciembre de 2021 y debe culminar el día uno (01) de diciembre de 2022. En ese sentido, la vigencia total del Contrato queda establecida en dos mil diez (2010) días calendario. Sin esta adenda, el Objeto Principal del Proyecto no se cumpliría a cabalidad.

El tiempo adicional a la vigencia actual del Contrato está justificado por la necesidad de contar con las enmiendas debidamente refrendadas por la Contraloría General de la República y la presentación de la documentación requerida para los pagos de retenidos (sic) y firma del acto de aceptación final de la obra.

5. RECOMENDACIONES.

...

Que, en consecuencia, resulta necesario modificar la Cláusula Quinta (**DURACIÓN DEL CONTRATO Y PLAZO DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO**) y la Cláusula Octava (**FIANZA DE CUMPLIMIENTO Y PÓLIZAS**) del Contrato de Obra Civil No. COC-25-17...

..." (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

En las conclusiones de la **Adenda 2 al Contrato de Obra Civil COC-25-17 de 15 de diciembre de 2020**, refrendada el 9 de abril de 2021, dice: *"Para la finalización de las actividades, se necesita la extensión de tiempo seiscientos ochenta (680) días calendario adicionales para la fase de Estudio, Diseño y Construcción, haciendo un total de mil seiscientos cuarenta y cinco (1645) días calendario para esta fase, comprendidos desde el día uno (01) de junio de 2017 hasta el día uno (01) de diciembre de 2021."* (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

En la **Nota UCEP.ING. /083-2021 de 12 de abril de 2021**, el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director Provincial de CONADES Chiriquí; el Ingeniero Virgilio Vergara, Director Técnico de CONADES Chiriquí; y, el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas e Inspector del Proyecto Chorro Blanco, **le solicitaron formalmente** al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos Viguecons Estévez, S.L., *"la reactivación del Proyecto Chorro Blanco, el cual se encuentra en ejecución y los invitamos a ceñirse al Cronograma de Trabajo, con la finalidad de cumplir a cabalidad lo acordado"* y *"...retomar las diferentes actividades que permitan culminar exitosamente este importante proyecto que beneficia a unas 50 comunidades y a una población superior a los 30,000 habitantes, radicados en los Distritos de Boquerón y Alanje..."*, así:

"Estimado Ingeniero Caballero:

En virtud del Refrendo de la Adenda de Tiempo #2 del Proyecto 'Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí', Contrato COC-25-17, **les solicitamos formalmente la reactivación del Proyecto**

Chorro Blanco, el cual se encuentra en ejecución y los invitamos a ceñirse al Cronograma de Trabajo, con la finalidad de cumplir a cabalidad lo acordado.

En este sentido, esperamos mayor presencia de su personal tanto calificado como no calificado **para retomar las diferentes actividades que permitan culminar exitosamente este importante proyecto que beneficia a unas 50 comunidades y a una población superior a los 30,000 habitantes, radicados en los Distritos de Boquerón y Alanje.**

Sin otro particular, nos suscribimos,

Atentamente,

Lic. Emigdio Walker Vásquez
Director Provincial
CONADES Chiriquí

Ing. Virgilio Vergara
Director Técnico
CONADES Chiriquí

Geólogo Saturnino Torres Miranda
Coordinador de Planes y Programas
Inspector del Proyecto Chorro Blanco

...” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En las constancias allegadas al caso, se observa la **Nota 117-AMB-21 de 15 de junio de 2021**, a través de la cual la **Alcaldesa del Municipio de Boquerón**, Ingeniera Jesenka Espinosa Ríos, le comunicó al Director General del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), Licenciado Luis Ramírez, de la reunión del 10 de junio de 2021, entre *“CONADES – CHIRIQUÍ, miembros de los Municipio (sic) de Boquerón y Alanje y el Ing. Juan Caballero en representación de la empresa VIGUECONS, ESTÉVEZ, S.L.”*, en la que indica: *“... debemos hacer de su conocimiento, la gran preocupación que nos embarga **por el casi NULO avance civil de la obra adendada**, el 9 de abril de año que decurre, para la reactivación del Contrato COC-25-17, denominado ‘Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje’ ... **A pocos meses de culminar el término otorgado a esta empresa para la ejecución de la obra civil;** solicitamos a usted su intervención al más alto nivel en donde participe el Representante Legal de la Empresa Contratistas (sic), La Contraloría, Nacional de Seguros, los más altos directivos de CONADES y algunas autoridades locales, con el fin de explorar la capacidad*

financiera y técnica de la empresa para hacer frente al compromiso contractual o en su defecto, restringir todos los pagos pendientes hasta tanto se pueda evaluar los trabajos faltantes, incluyendo la evaluación de viabilidad para que a través de la Aseguradora pueda concluirse la obra en mención...” (La negrilla es nuestra) (Cfr. foja 57 del expediente judicial y Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la **Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021**, expedida por Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, dirigida al Licenciado Luis Ramírez, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), se hace una **“Solicitud de extensión de tiempo Contrato COC-25-17”**, como abajo se explica:

“El proyecto ‘Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, Varios Distritos, Provincia de Chiriquí’, y número de contrato COC-25-17, **tiene actualmente fecha de finalización contractual para la etapa de construcción el primero (1) de diciembre de 2021**, según lo dispuesto en la **Adenda No. 2 refrendada el 9 de abril de 2021**, más el periodo de operación y mantenimiento hasta el 1 de septiembre de 2022.

En tal sentido, la adenda No. 2 en mención y su tiempo de ejecución para la etapa de construcción fue prevista y aprobada por la entidad a su cargo mediante Informe Técnico de veintiuno (21) de septiembre de 2020, ...

Nuestra empresa, está siendo afectada por una situación de desequilibrio contractual que afecta el cumplimiento de nuestros cronograma (sic) de actividades, por la falta oportuna de refrendo y la falta de pago de las cuentas pendientes de cobro #23, #24, #25, “25 (sic), #26, #27 y #28.

En tal sentido, nos permitimos recordar que la Ley 22 de 2006, vigente para esta contratación del 2017, prevé en su artículo 21, el equilibrio contractual en los términos siguientes:

...

En concordancia con el citado artículo, el Texto Único de la Ley 22 de 2006 prevé como obligación de la entidad, mantener durante el desarrollo y la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar, con ello se obliga a la administración pública, a garantizar el respeto de los derechos adquiridos por el Contratista por medio de la relación contractual.

...

La falta de cumplimiento oportuno de las obligaciones del contratante ha afectado directamente la ejecución de este contrato.

...

Tal como establece el Contrato de la referencia y el Pliego de Cargos que sirvió de base para la contratación, **la forma de pago de las obras objeto del contrato es por avance de obra**, comprometiéndose la entidad a contar con la disponibilidad presupuestaria en los siguientes periodos fiscales.

A la fecha se nos adeuda la suma de \$1.195.820,46 en cuentas presentadas, por causas no atribuibles al contratista. El contrato en referencia no incluye financiamiento como parte del objeto contractual, por lo que **la autofinanciación de la empresa va de la mano del periodo de trámite de ejecución y pago de una cuenta con el Estado por avance de obra.**

...

Hasta la fecha, además de la falta de pago de las cuentas #23, 24, 25, 26, 27 y 28 por los trabajos realizados entre el 25 de septiembre de 2019 al 31 de julio de 2021 que ascienden a un monto de B/.1,195,820.46, por ende, después de nuestras múltiples solicitudes, no se nos ha confirmado que el proyecto cuente con partida presupuestaria para atender tanto los pagos atrasados como los trabajos en ejecución que serán presentados en futuras cuentas.

...

SOLICITAR

La extensión de tiempo para el Proyecto 'Estudio, Diseño y Construcción para la interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje, a la planta de tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, Varios Distritos, Provincia de Chiriquí' y número de contrato COC-25-17 hasta el 1 de junio de 2022.

Esta adenda 3 solicita un plazo de 182 días, que extendería la duración del contrato según cronograma adjunto, del 1 de diciembre del 2021 hasta el 1 de junio del 2022, por causas que no son imputables al Contratista.

Sin otro particular y a su disposición para cualquier tipo de consulta.

Atentamente,

Antonio García de Viguera
Representante Legal
Telf. 830-5585
www.vigueconsstevezsl.com

..." (Énfasis suplido) (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

De la **Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021**, expedida por Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, antes citada, se destacan los siguientes elementos: (i) el contrato ***“tiene actualmente fecha de finalización contractual para la etapa de construcción el primero (1) de diciembre de 2021, según lo dispuesto en la Adenda No. 2 refrendada el 9 de abril de 2021,...”***; (ii) ***“Tal como establece el Contrato de la referencia y el Pliego de Cargos que sirvió de base para la contratación, la forma de pago de las obras objeto del contrato es por avance de obra,”***; (iii) ***“... El contrato en referencia no incluye financiamiento como parte del objeto contractual, por lo que la autofinanciación de la empresa va de la mano del periodo de trámite de ejecución y pago de una cuenta con el Estado por avance de obra...”***; (iv) ***“... la falta de pago de las cuentas #23, 24, 25, 26, 27 y 28 por los trabajos realizados entre el 25 de septiembre de 2019 al 31 de julio de 2021 que ascienden a un monto de B/.1,195,820.46,...”*** (Lo destacado y subrayado es nuestro) (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

De los elementos que extrajimos de la **Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021**, expedida por Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, podemos advertir que el acuerdo estaba próximo a vencer, puesto que la misiva es de octubre de 2021, y el vencimiento de la etapa de construcción era el 1 de diciembre de 2021. La contratista se ampara en que el Estado no le ha pagado las cuentas #23, 24, 25, 26, 27 y 28 por los trabajos realizados entre el 25 de septiembre de 2019 al 31 de julio de 2021; sin embargo, desecha que ya se le había puesto en conocimiento el **Informe de 26 de mayo de 2020**, en el que se detallan todas las obras pendientes de ejecutar y que citamos a continuación. Además, la sociedad actora reconoce que se le paga ***“por avance de obra...”***, pero ello está supeditado a que la construcción cumpla con los requisitos técnicos que exige el Pliego de Cargos y el Contrato, lo que no ocurrió como veremos en los párrafos subsiguientes.

Por resultar de interés, mencionamos que el **26 de mayo de 2020**, el Ingeniero **Luis Abraham Fanovich, Ingeniero de Proyectos de CONADES – Chiriquí**, ya había elaborado un Informe detallado en el que se evidenciaban los atrasos que en ese momento llevaba la contratista (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Como puede apreciarse, para el **26 de mayo de 2020**, **Luis Abraham Fanovich, Ingeniero de Proyectos de CONADES – Chiriquí**, ya había detallado las evidencias de los atrasos que en ese momento llevaba la contratista, tal como se corrobora en la **Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-533-2021 de 22 de diciembre de 2021**, suscrita por el Licenciado Luis A. Ramírez E., Secretario Ejecutivo de CONADES, dirigida al Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, concretamente en el punto 3, alusivo a las recomendaciones y conclusiones, en la que se señala que: **“...el proyecto se ha mantenido sin avances significativos desde finales del año 2019...”**(Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Ese es el motivo, por el cual **“... la falta de pago de las cuentas #23, 24, 25, 26, 27 y 28 por los trabajos realizados entre el 25 de septiembre de 2019 al 31 de julio de 2021 que ascienden a un monto de B/.1,195,820.46,...”**, al que se refiere la demandante en la **Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021**, expedida por Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, carece de asidero jurídico; máxime que él mismo reconoce que: **“Tal como lo establece el Contrato de la referencia y el Pliego de Cargos que sirvió de base para la contratación, la forma de pago de las obras objeto del contrato es por avance de obra,”**; y que, **“... El contrato en referencia no incluye financiamiento como parte del objeto contractual, por lo que la autofinanciación de la empresa va de la mano del periodo de trámite de ejecución y pago de una cuenta con el Estado por avance de obra...”**; y ante los atrasos en la ejecución de las construcciones, no era factible honrar los pagos requeridos.

Adicional a lo anterior, en esa misma **Nota**, la activadora judicial hizo una solicitud de extensión del periodo contractual, habida cuenta que el acuerdo ***“tiene actualmente fecha de finalización contractual para la etapa de construcción el primero (1) de diciembre de 2021, según lo dispuesto en la Adenda No. 2 refrendada el 9 de abril de 2021,...”*** (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Esa comunicación de Antonio García de Viguera, fue contestada a través de la **Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 de 15 de noviembre de 2021**, así:

“República de Panamá
-Gobierno Nacional-

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES
Panamá, 15 de noviembre de 2021
CONADES-UCEP-SE-201-2021

Ingeniero
Antonio García de Viguera
Representante Legal
Viguecons Estévez, S.L.
E.S.D.

Ref: COC-25-17, Estudio, Diseño, Construcción para la Interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, Varios Distritos, Provincia de Chiriquí.
Asunto: Respuesta a Nota 045-2021 COC-25-17

Estimado Ingeniero García de Viguera:

En atención a su Nota No. 045-2021 de 18 de octubre de 2021, mediante la cual solicitan una extensión de tiempo hasta el 1 de junio de 2022 para el proyecto en referencia, **le manifestamos nuestro rechazo toda vez que la entidad ha tomado la decisión de resolver administrativamente el contrato**, fundamentados en el numeral 1 del artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, que dispone:

Artículo 113. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.

Por tal razón, se notificó a la aseguradora del incumplimiento del contrato a través de la Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021, que adjuntamos. Por lo tanto, se continuará con los trámites correspondientes para la resolución administrativa del contrato establecidos en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.

También se procederá a la ejecución de las fianzas emitidas a favor del estado, ya que el término acordado en la Adenda No. 2 para la fase de Estudio, Diseño y Construcción es hasta el **1 de diciembre de 2021**, próximo a vencer.

Atentamente,

Lic. Luis A. Ramírez E.

Secretario Ejecutivo

Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

c.c. Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A.

...” (La negrilla y la subraya es nuestra) (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Del contenido de la Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 de 15 de noviembre de 2021, se infiere que la institución dio respuesta a la Nota 045-2021 de 18 de octubre de 2021, del Representante Legal de la demandante, alusiva a la solicitud de “... ***una extensión de tiempo hasta el 1 de junio de 2022 para el proyecto en referencia, ...***”; petición que fue objeto de “... ***rechazo toda vez que la entidad ha tomado la decisión de resolver administrativamente el contrato, fundamentados en el numeral 1 del artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011...***”.

La Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 de 15 de noviembre de 2021, transcrita en los párrafos precedentes, fue remitida mediante correo electrónico del Ingeniero Diógenes Palacios, para agarcia@vigueconsestevezsl.com; jcaballero@vigueconsestevezsl.com; respinosa@vigueconsestevezsl.com; con copia para Javier Berrocal, César Gabriel Díaz Ortega, Arturo Duque, Virgilio Vergara, Saturnino Torres y Jazmín Castroverde; cuyo asunto es COC-25-17 Chorro Blanco – VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L. – Nota SE-201-21-SE-201-21.pdf , en el que dice: “*Buenas tardes, Sres. VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L., Remito la Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 de 15 de noviembre de 2021 para el proyecto indicado en el asunto. Favor presentarse a las nuevas oficinas de CONADES, piso 29, a retirar la nota física. Ing. Diógenes Palacios Bonilla,*

Seguimiento y Control de Proyectos, Email: dpalacios@conades.gob.pa, Tel. +507 524-2084..." (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Entre los elementos probatorios, se destaca el Cuadro con la "**Cronología de Comunicaciones entre CONADES y La Contratista Viguecons Estévez, S.A.**", que demuestra que la institución contratante estuvo vigilante e inspeccionando regularmente la obra (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

De tales comunicaciones, se destaca la **Nota UCEP.ING /025-2021 de 15 de febrero de 2021**, en la que el Ingeniero Luis Abraham Fanovich T., Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas, ambos funcionarios de la institución contratante, le indicaron al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la demandante, que: *"Con relación al Desglose del Proyecto 'Estudio Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí', Contrato COC-25-17, el cual Ustedes ejecutan, nos permitimos informarles que después del análisis realizado, producto de las Reuniones de trabajo efectuadas los días 02 y 30 de octubre de 2020, 15 de enero, 22 de enero, 8 de febrero, 12 de febrero del año en curso, como también las Visitas de Campo efectuadas con la participación de ambas partes e incluso Autoridades Municipales, procedemos a su aprobación localmente... En el desglose que encontramos al iniciar esta administración, se contemplaba un alcance de 1,060,000 galones de capacidad a instalarse en 48 comunidades (31 en el Distrito de Alanje (sic) y 17 en el Distrito de Alanje), sin embargo, lo indicado en los Pliegos como capacidad máxima era de 1,380,000 galones."*, de lo que se infiere la diferencia significativa entre lo acordado y lo verificado en las localidades como el trabajo ejecutado hasta esa fecha (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Otra de esas comunicaciones, se observa en la **Nota UCEP.ING /026-2021 de 15 de febrero de 2021**, en la que el Ingeniero Luis Abraham Fanovich T., Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas, ambos de la entidad demandada, le indicaron al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la accionante, que: *“Es oportuno dejar constancia, que las adecuaciones a los anclajes de los Tanques de Almacenamiento de Agua Potable instalados e incluso las losas y fundaciones ya construidas, de conformidad con el Diseño y propuesta elaborada por el Ing. Filder Gómez, con relación al Proyecto ‘Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí’, Contrato COC-25-17 que Ustedes ejecutan, **no han sido consideradas en el Desglose Final, toda vez que este es un compromiso adquirido por la Contratista Viguecons Estévez S.L., no representan erogaciones para la Contratante CONADES.**”* (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Al revisar el detalle de esas comunicaciones, también encontramos la **Nota 012-2021 de 28 de abril de 2021**, suscrita por el Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la sociedad extranjera actora, en la que **hace mención de una serie de actividades relativas al proyecto y que serían la base de la Adenda 3 que estaba solicitando la recurrente, debido a que ya se acercaba la fecha de finalización de la fase de construcción prevista en la Adenda 2, y las mismas aún no habían sido adelantadas.** Puntualmente, se refieren a: (i) las Conexiones a la red de distribución de las comunidades de Santa Rita, Guabal, Huacas Arriba, Ojo de Agua, Macanito, Bocalatún, Meseta, Macano Arriba, Los Lezcanos, Boquerón Viejo, La Guinea, La Esperanza, Loma de San Pedro, Buena Vista, Los Pocitos, Orilla del Río y Guarumal; (ii) las conexiones o interconexiones provisionales a los tanques de almacenamiento o líneas de conducción; (iii) la demolición y el transporte de tanques existentes; (iv) la válvula reguladora de presión; (v) la tubería

HD y los cruces aéreos de las comunidades de Aguacate, Meseta, Boquerón Arriba, Sitio Lázaro, Puente Río Chico en la Carretera Interamericana, Puente del Río Chico en Alanje – Mostrenco, Puente del Río Chico en Querévalos; (vi) una tubería de conducción adicional; y, otras actividades, tales como: la interconexión al tanque existente de La Guinea, la conexión al tanque de Paraíso y Santo Tomás; y la cerca perimetral de esas mismas zonas (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La **Nota 012-2021 de 28 de abril de 2021**, del Ingeniero Juan Caballero, fue contestada por medio de la Nota UCEP.ING /124-2021 de 18 de mayo de 2021 (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En efecto, a través de la **Nota UCEP.ING /124-2021 de 18 de mayo de 2021**, el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas e Inspector de Chorro Blanco, le dieron respuesta a la Nota 012-2021 COC-25-17 de 28 de abril de 2021, emitida por el Gerente de Proyectos de la demandante, en la que le manifestaron, lo siguiente: *“Hemos efectuado las consultas correspondientes referente a la solicitud de incluir en una posible Adenda de Costo y Tiempo, las actividades que Ustedes señalan NO están contempladas en el Alcance del Proyecto, y desafortunadamente no es viable atender esta solicitud, por lo cual habrá de verificar esas actividades para poder llevar adelante el Proyecto, el cual estamos observando se está llevando de forma apenas perceptible...”* (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Otra misiva importante, es la **Nota UCEP.ING /130-2021 de 26 de mayo de 2021**, del Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí, y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas e Inspector de Chorro Blanco, en la que le manifestaron al Gerente de Proyectos de la accionante, en relación con el contrato: *“... deseamos llamar su atención, toda vez que hemos observado que los avances establecidos en el Cronograma aportado por Ustedes, en función de la Adenda*

#2, son apenas perceptibles, e incluso, aquellos relacionados con las Adecuaciones que sin costo para CONADES, se comprometieron a realizar, especialmente el refuerzo de los Anclajes de Pedestales y Columnas de las Estructuras de los Tanques de Almacenamiento ya construidos, los accesorios correspondientes y la rotulación de éstos.” (Énfasis suplido) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Una misiva de convocación a una reunión, la encontramos en la **Nota UCEP.ING /131-2021 de 31 de mayo de 2021**, del Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES de Chiriquí, y el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de la misma entidad, remitida al Gerente de Proyectos de la hoy demandante, en la que se le manifiesta: “... *dadas las preocupaciones que tenemos sobre el avance del Proyecto Chorro Blanco, les estamos citando con Urgencia Notoria para que participen en una Reunión convocada para el día **jueves 10 de junio de 2021**, a las 9:00 de la mañana en nuestras instalaciones en la ciudad de David. Le solicitamos la presencia del Ing. Antonio García De Vigueira, Representante Legal de la empresa, ya que los temas a tratar son de vital importancia para el seguimiento de este Proyecto que beneficia a los Distritos de Boquerón y Alanje. Igualmente estamos invitando al Ing. Máximo Miranda, Director Regional del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y a las Autoridades Locales de ambos Distritos de Boquerón y Alanje...*” (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Como respuesta a la mencionada convocatoria, el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES de Chiriquí, y el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de la institución, expidieron la **Nota UCEP.ING /151-2021 de 10 de junio de 2021**, dirigida al Gerente de Proyectos de la recurrente, en la que se indica: “...*le agradecemos su presencia a la reunión convocada para esta fecha, motivada por las preocupaciones de las Autoridades Municipales de los Distritos de Boquerón y Alanje, quienes al igual que nosotros, no observamos avances significativos, tanto en los compromisos adquiridos*

previamente, en lo que denominados 'Redistribución de Capacidades de Tanques de Almacenamiento, Adecuaciones y Desglose Final del Proyecto de Chorro Blanco' como en la Reactivación del Contrato COC-25-17, producto de la Adenda de Tiempo # 02, refrendada por la Contraloría General de la República, el pasado 9 de abril del año en curso... Esta percepción de poco avance, principalmente la preocupación que tenemos referente al Cumplimiento de la Fase de Diseño y Construcción, cuya fecha de finalización está contenida en la Primera Cláusula de la referida Adenda, nos lleva a solicitarles proceder cuanto antes con una verdadera reactivación del Proyecto y así, lograr que la Obra se finalice en el Tiempo establecido, el cual Ustedes han reconfirmado en el Cronograma de Actividades, anexo a la Nota 020-2021 COC-25-17, fechada 3 de junio de 2021... Luego del llamado de atención efectuado a través de la Nota UCEP. ING /151-2021 [sic debe decir /130-2021] de 26 de mayo de 2021, y de la presente misiva, esperamos Ustedes tomen las medidas conducentes a la reactivación solicitada, y concluir positivamente el Proyecto de Chorro Blanco en aras de beneficiar a 50 comunidades de los Distritos de Boquerón y Alanje." (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la **Nota UCEP.ING /161-2021 de 22 de junio de 2021**, suscrita por el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas e Inspector de Chorro Blanco, le manifestaron al Gerente de Proyectos de la actora, que: "... **no estamos aprobando el Cronograma de Actividades presentado a través de su Nota 021-2021 COC-25-17, fechada 3 de junio de 2021... El mismo no llena las expectativas en cuanto a avances esperados, por lo que le sugerimos realicen las adecuaciones necesarias, tomando en cuenta concluir con trabajos en comunidades, tanto en el Distrito de Boquerón como Alanje.** Luego de la revisión por parte de nuestra Coordinación Técnica, daremos la No Objeción, o en su defecto, lo devolveremos con nuestras observaciones. También es

importante llevar informes Semanales y Cronogramas Mensuales de Avance de la Obra, a fin de lograr concluirla dentro del período establecido, y sobre todo lograr culminar exitosamente las (sic) Fase I, y posteriormente la Fase II.” (Cfr. Procuraduría de la Administración).

En la **Nota UCEP.ING /162-2021 de 22 de junio de 2021**, el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas e Inspector de Chorro Blanco, le solicitaron al Gerente de Proyectos de la activadora judicial, que: **“... realizaran los siguientes trabajos en atención a peticiones efectuadas por las Autoridades Locales de los Municipios de Boquerón y Alanje... 1. Interconexión del Tanque de Almacenamiento de Boquerón Cabecera, con capacidad de 30,000 galones. 2. Adecuaciones del tanque de Almacenamiento de El Varital, con capacidad para 35,000 galones, en coordinación con la JAAR de El Varital de Tijeras, Distrito de Boquerón. 3. Interconexión del Tanque de Almacenamiento de El Tejar, Distrito de Alanje, con capacidad de 15,000 galones. Ustedes conocen exactamente los trabajos a realizar, los cuales hemos tratado verbalmente y a través de notas, por lo cual estamos seguro (sic) darán respuesta positiva a nuestro requerimiento.”** (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Por medio de la **Nota 027-2021 COC-25-17 de 25 de junio de 2021**, el Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la recurrente, le contestó la Nota UCEP.ING /161-2021 de 22 de junio de 2021, al Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí, indicando que reitera lo señalado en su Nota 020-2021 COC-25-17 del 3 de junio de 2021, relativa al supuesto desequilibrio contractual previamente planteado en la Nota 021-2021 COC-25-17 del 14 de junio de 2021, del Representante Legal de la sociedad extranjera accionante. Al efecto, insistimos que este último, en su misiva, fue quien indicó que: **“Tal como lo establece el Contrato de la referencia y el Pliego de Cargos que sirvió de base para la contratación, la forma de pago de las obras objeto del contrato**

es por avance de obra,”; y que, “... El contrato en referencia no incluye financiamiento como parte del objeto contractual, por lo que la autofinanciación de la empresa va de la mano del periodo de trámite de ejecución y pago de una cuenta con el Estado por avance de obra...”; y para la institución era visible que ante los atrasos en la ejecución de las construcciones, no era factible honrar los pagos requeridos; y aún así, procedió a gestionar los pagos, previo refrendo de la Contraloría General de la República (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Por la importancia que reviste, procedemos a citar la **Nota CONADES-UCEP-DSCP-391-2021 de 26 de julio de 2021**, del Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, remitida al Ingeniero Antonio García de Viguera, Representante legal de la demandante, que dice:

“República de Panamá
-Gobierno Nacional-

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES
Panamá, 26 de julio de 2021
CONADES-UCEP-DSCP-391-2021

Ingeniero
Antonio García de Viguera
Representante Legal
VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L.
E.S.D.

*Ref: COC-25-17, Estudio, Diseño, Construcción para la Interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, Varios Distritos, Provincia de Chiriquí.
Asunto: **Retraso en la ejecución del Contrato***

Estimado Ingeniero García:

Como es de su conocimiento **la gestión de cobro correspondiente al Avance de Obra No. 22 fue refrendado por la Contraloría General de la República el día 12 de julio y fue efectuado el pago correspondiente el pasado 16 de julio del corriente, como parte de los compromisos adquiridos por esta Entidad.**

Por este medio, les reiteramos que **estamos a la espera de la presentación del nuevo cronograma solicitado mediante la Nota UCEP.ING/130-2021 de 26 de mayo de 2021 y rechazado por la Nota UCEP.ING./161-2021 de 22 de junio de 2021 y reiterado mediante la Nota UCEP.ING/180-2021 de 12 de julio de 2021**, el cual también ha sido un compromiso adquirido por la empresa en diversas reuniones, entre

ellas, la Reunión con el Consejo Municipal de Boquerón el pasado 29 de junio de 2021.

En vista de que **no hemos recibido un nuevo cronograma que cumpla con las expectativas requeridas por la Entidad, continuamos con el seguimiento del avance del proyecto con el cronograma aportado para la formalización de la Adenda No.2, el cual refleja un desfase en el porcentaje de avance; notificado mediante la Nota UCEP.ING/151-2021 de 10 de junio de 2021.**

Requerimos que se presente el nuevo cronograma a más tardar, el **viernes 30 de julio de 2021**, el cual deberá estar enfocado (sic) culminación de actividades y entrega de los tanques por comunidades, los cuales se irán recibiendo sustancialmente.

Hacemos un llamado de atención, por la falta de diligencia de atender el desarrollo de la ejecución de la obra contratada, a lo que deberán tomar las medidas y acciones que correspondan prontamente para cumplir con el plazo establecido en la Adenda No.2 refrendada el 9 de abril de 2021, **para la fase constructiva que finaliza el 1 de diciembre de 2021.**

Para su cómoda referencia, se adjunta la siguiente documentación:

- Nota UCEP.ING/130-2021 de 26 de mayo de 2021.
- Nota UCEP.ING/151-2021 de 10 de junio de 2021.
- Nota UCEP.ING/161-2021 de 22 de junio de 2021.
- Nota UCEP.ING/180-2021 de 12 de julio de 2021.
- Cronograma aportado mediante al (sic) Nota 02-2020 No. COC-25-17 para el trámite de la Adenda No.2.

Atentamente,
Ing. Javier Berrocal (fdo)
 Director de Seguimiento y Control de Proyectos
 CONADES
 /dp
 CC. Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A.

..." (Énfasis suplido) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La **Nota CONADES-UCEP-DSCP-391-2021 de 26 de julio de 2021**, del Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, fue recibida por la sociedad demandante el 26 de julio de 2021, fecha concordante con el correo enviado con ese propósito (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la **Nota 033-2021 COC-25-17 de 27 de julio de 2021**, el Representante Legal de la hoy demandante planteó a la entidad contratante su agradecimiento por el pago

concerniente a la cuenta #22. En adición, plantea argumentos en torno a la falta de remuneración de las cuentas #23 (octubre de 2019) y #24 (noviembre de 2019); así como la presentación del nuevo cronograma de trabajo (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La Nota 033-2021 COC-25-17 de 27 de julio de 2021, fue contestada a través de la **Nota CONADES-UCEP-DSCP-418-2021 de 30 de julio de 2021**, por el Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, en dos (2) aspectos puntuales: (i) que los descargos de carácter legal y financiero, serán evaluados y contestados posteriormente por la institución; y, (ii) con “... **respecto al cronograma aportado le manifestamos que este no cumple con las expectativas para poder cumplir con la fecha de entrega establecida en la Adenda No. 2**; tal como se le indicó en la Nota CONADES-UCEP-DSCP-391-2021 ***el cronograma deberá estar enfocado (sic) culminación de actividades y entrega de los tanques por comunidades... Por tal razón, requerimos que a más tardar el miércoles 4 de agosto de 2021 se aporte un cronograma que detalle las 50 comunidades beneficiadas del proyecto que establezca la fecha de finalización para cada una de las comunidades, al cual se le dará un estricto seguimiento y así poder recibir sustancialmente por parte del estado los tanques funcionales y operativos.***” (Énfasis suplido) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la **Nota CONADES-UCEP-SCP-523-2021 de 01 de septiembre de 2021**, el Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, le comunicó al señor Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad demandante, que: “*En atención a su Nota No.036-2021 de 12 de agosto de 2021 y luego de las reuniones sostenidas, reiteramos que estamos a la espera del nuevo cronograma que deberá estar enfocado (sic) culminación de actividades y entrega de los tanques por comunidades. Con este cronograma, se dará el seguimiento respectivo a los avances en*

campo para cumplir con la fecha de entrega establecida en la Adenda No.2.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Como respuesta, el señor Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad accionante, expidió la **Nota 037-2021- COC-25-17 de 17 de septiembre de 2021**, en la que contestó la **Nota CONADES-UCEP-SCP-523-2021 de 01 de septiembre de 2021**, del Director de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, en la que insiste en la obligación de la entidad contratante de equilibrar el acuerdo, mediante la reestructuración del cronograma de avance, basado en nuevos plazos tendientes a una nueva adenda, como lo planteó previamente (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Otro **llamado de atención**, quedó consignado en la **Nota UCEP.ING /260-2021 de 05 de octubre de 2021**, remitida al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la activadora judicial, suscrita por el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES Chiriquí, en la que se señala:

“República de Panamá
-Gobierno Nacional-

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

David, 05 de octubre de 2021

UCEP.ING /260-2021

Ingeniero
JUAN CABALLERO
Gerente de Proyectos
Viguecons Estévez, S.L.
E.S.M.

Estimado Ingeniero Caballero:

Referente al Proyecto ‘Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí’, Contrato COC 25-17 que ejecuta la Contratista Viguecons Estévez, S.L., **les hacemos un llamado de atención ya que las inspecciones realizadas en los últimos meses nos indican que el Proyecto se encuentra totalmente paralizado, y es preocupante esta situación, considerando que el 21 de diciembre de 2021**, de conformidad con la Adenda de Tiempo # 02 de 9 de abril de 2021, debe culminar la obra en su Fase de Estudio, Diseño y Construcción.

No se ha cumplido con el compromiso de efectuar las adecuaciones a los Anclajes de los Tanques instalados, conforme con la aprobación al Diseño y Planos presentados por el Ing. Filder Gómez, recordándoles que estos trabajos no representan erogaciones para CONADES, en virtud de que muchas de las obras que se han solicitado adecuar, ya están consignadas en cuentas que se han pagado y en otras que se gestionan.

Compromisos como rotulación, cerca perimetrales y limpieza continua, en donde están tanques y losas, no se realizan periódicamente, entre otras instrucciones que se han dado.

Requerimos de Ustedes, se tomen las medidas pertinentes para lograr la reactivación del proyecto, y concluirlo de forma satisfactoria.

..." (La negrilla es de este Despacho) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Pese a lo explicado por la entidad contratante, la contratista expide la **Nota 043-2021 COC-25-17 de 7 de octubre de 2021**, firmada por el Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la recurrente, en la que da respuesta a la **Nota UCEP.ING /260-2021 de 05 de octubre de 2021**, del Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES Chiriquí, insistiendo en la temática del desequilibrio contractual y de la reestructuración del cronograma con el propósito de variar la fecha de vencimiento del acuerdo pactada en la Adenda 2, aprobada por las partes, habida cuenta del retraso de la empresa, debido a la paralización de la construcción del proyecto (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la **Nota UCEP.ING /265-2021 de 07 de octubre de 2021**, rubricada por el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES Chiriquí, en la que da respuesta a la comunicación descrita en el párrafo anterior, es claro al indicar, entre otras cosas: que el volumen de los trabajos realizados es apenas perceptible, considerando que se estaba a cincuenta y cinco (55) días calendario de concluir la Fase de Estudio y Diseño del proyecto; que si bien se efectuaron interconexiones y se colocaron tuberías, lo cierto es que las pruebas de presión no fueron supervisadas por CONADES en su totalidad, cuando es una exigencia contractual que las pruebas deben efectuarse en presencia del

personal técnico de la institución; que las adecuaciones allí mencionadas debían realizarse de forma inmediata, tal como fue aprobado; y que llama la atención que todas las actividades se concentraron en los meses de octubre y noviembre de 2021, lo que iba a ser difícil de ejecutar, nuevamente, porque el contrato vencía en diciembre de 2021 (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Una comunicación importante, se observa en la **Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021 de 20 de octubre de 2021**, en la que se notifica el incumplimiento del contrato por parte de Viguecons Estévez, S.L., a la empresa Nacional de Seguros de Centroamérica y Panamá, S.A., con copia a la Contraloría General de la República, la cual puntualiza:

“República de Panamá
-Gobierno Nacional-

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

Panamá, 20 de octubre de 2021
CONADES-UCEP-SE-191-2021

Señores
Departamento de Fianzas
NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.
Ciudad

*Ref.: COCO-25-17, Estudio, Diseño, Construcción para la Interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, Varios Distritos, Provincia de Chiriquí. Asunto: **Notificación de Incumplimiento.***

Estimados Señores:

Como es de su conocimiento, el Ministerio de la Presidencia a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), suscribió con la empresa VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L., el Contrato de Obra Civil No. COC-25-17, para la ejecución del proyecto ‘**ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS A BOQUERÓN Y ALANJE, A LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DE CHORRO BLANCO, VARIOS DISTRITOS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ**’. La Orden de Proceder del proyecto consta en la Nota CONADES/UCEP-S.E.-290-2017 de 29 de mayo de 2017, en la que se deja constar que la ejecución de la obra inicia el 1 de junio de 2017, que conforme a lo establecido en la Cláusula Quinta del Contrato de Obra Civil No. COC-25-17, el plazo para la fase de Estudio, Diseño y Construcción del proyecto se estableció en 600 días calendario; en

consecuencia, deberá concluir el 21 de enero de 2019. Mediante la Adenda No.2, se extiende el periodo de vigencia para la entrega de la fase constructiva el **1 de diciembre de 2021**.

A la fecha ha transcurrido el 95% del plazo de ejecución, el avance físico aproximado de esta obra es de 66% hasta el Avance de Obra No. 25; sin embargo, no se ha entregado ningún tanque mediante Acta de Recibido Sustancial, aunque se cuenta con tres (3) tanques terminados y operativos. De igual manera, no se ha recibido por parte del contratista un nuevo cronograma con la programación de entregas de los tanques por comunidades, como se ha solicitado en reiteradas ocasiones (se adjuntan).

Cabe destacar que el contratista, **VIGUECONS ESTÉVEZ**, ha cobrado un anticipo por el monto bruto de **NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS BALBOAS CON 36/100 (B/.959,766.36)** y ha presentado veinticinco (25) cuentas en concepto de avance de obra por un valor bruto de **SEIS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETECIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 72/100 (B/.6,351,780.72)**.

La Entidad preocupada por las situaciones descritas, le notifica del incumplimiento por parte del Contratista, observando que no han establecido medidas correctivas pendientes a regularizar el proceso de ejecución de la obra, y pone de manifiesto que la presente notificación interrumpe la expiración de vigencia de las garantías emitidas a favor del Estado, Fianza de Cumplimiento No. 04-16-0957054-0; toda vez que el plazo para la fase de construcción, establecido en la Adenda No.2 al Contrato, es hasta el 1 de diciembre de 2001 y está próximo a vencer.

Para su cómoda referencia, se adjunta la siguiente documentación:

...” (Cfr. foja 272 del expediente judicial y Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En el correo electrónico de fecha **viernes 29 de octubre de 2021**, el Ingeniero Arturo Duque, de la Coordinación de Seguimiento y Control de Proyectos, del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), le comunica a los Señores “agarcia@vigueconsestevezsl.com; jcaballero@vigueconsestevezsl.com; respinosa@vigueconsestevezsl.com” de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, la **Notificación de incumplimiento**, como a seguidas se copia: *“Remito para su conocimiento la Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021 de 20 de octubre de 2021 para el proyecto indicado en el asunto enviada a Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., con copia a la Contraloría General de la República.”*, lo que desestima los argumentos de la actora en

el sentido que no le fue comunicada esa situación (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En el **Informe de Estado de Contrato COC-25-17, de fecha 16 de noviembre de 2021**, suscrito por el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí; y, el Geólogo Saturnino Torres M., Coordinador de Planes y Programas e Inspector del Proyecto Chorro Blanco, quedó plasmado que la obra presentaba un avance de sesenta y siete, punto diecinueve por ciento (67.19%), por lo que se recomendó resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil, por el evidente incumplimiento, *“...toda vez que el proyecto no avanzará y no será terminado conforme a las cláusulas pactadas...”* (Cfr. foja 272 del expediente judicial).

Para una mejor visual, procedemos a citar parte del contenido del **“Informe de Estado del Contrato COC-25-17” de 16 de noviembre de 2021**, de veintiséis (26) páginas, cuyos **“INSPECTORES DE LA OBRA: [son] Ing. Virgilio Vergara / Geólogo Saturnino Torres Miranda.”**, el cual puntualiza:

“República de Panamá
-Gobierno Nacional-

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

16 de noviembre de 2021

INFORME DE ESTADO DE CONTRATO COC-25-17

CONTRATISTA:

VIGUECONS ESTEVEZ, S.L.

PROYECTO:

‘ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS A BOQUERÓN Y ALANJE, A LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DE CHORRO BLANCO, VARIOS DISTRITOS, DE LA PROVINCIA DE CHIRIQUÍ’

UBICACIÓN:

Distritos de Boquerón y Alanje, Provincia de Chiriquí.

ASEGURADORA:

NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.

FIANZA DE CUMPLIMIENTO:

No.04-16-0957054-0

ALCANCE: 1,385,000 Galones

. Boquerón 895,000 galones

. Alanje 490,000 galones

COMUNIDADES BENEFICIADAS: 50

. Boquerón - 32

. Alanje - 18

POBLACIÓN BENEFICIADA: Alrededor de 30,000 personas.

INSPECTORES DE LA OBRA: Ing. Virgilio Vergara / Geólogo Saturnino Torres Miranda.

Valor original del contrato:	B/. 10,269,500.00 (Incluye ITBMS)
Adiciones al valor original:	B/. 0.00 (Incluye ITBMS)
Disminuciones al valor original:	B/. 0.00 (Incluye ITBMS)
Valor final del contrato:	B/. 10,269,500.00 (Incluye ITBMS)
Valor de trabajos ejecutados hasta 31 de julio de 2021:	B/. 6,908,424.19 (Incluye ITBMS)
Valor de trabajos pendientes por ejecutar:	B/. 3,361,075.80 (Incluye ITBMS)
Orden de proceder:	01 de junio del 2017
Duración contractual original	965 días
Vencimiento del contrato:	21 de enero del 2020
Prórroga bajo adenda:	Adenda #1 (365 días)
Fecha de vencimiento según Adenda #1:	*Fase de Estudio, Diseño y Construcción: 20 de enero de 2020 *Fase de Operación y Mantenimiento: 20 de enero del 2021
Prórroga bajo adenda:	Adenda #2 (680 días)
Nueva Fecha de vencimiento según Adenda # 2:	*Fase de Estudio, Diseño y Construcción: 01 de diciembre de 2021 *Fase de Operación y Mantenimiento: 01 de diciembre de 2022
Duración contractual final:	2,010 días

1. RESUMEN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA OBRA:

DESCRIPCIÓN	AVANCE	OBSERVACIONES
Cuentas presentadas	Anticipo	959,766.35 (sin I.T.B.M.S.)
Cuentas presentadas	28	
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	54.73%	Cuentas canceladas (1 a 22)

% de Avance Físico	67.19%	
Monto Avance	5,281,032.74	Monto Sin I.T.B.M.S
% de Avances de Estudio y Diseño	100.00%	Corresponde a la culminación de actividades Preliminares con relación al 7.84% del monto global del contrato
% de Avance de Construcción	65.05%	Corresponde al avance de los trabajos ejecutados con relación al 90.13% del monto global del contrato
% de Avance de Operación y Mantenimiento	34.76%	Corresponde al avance de trabajos ejecutados con relación al 2.03% del monto global del contrato

Tomando en consideración el presente resumen, podemos indicar lo siguiente:

a) **La situación actual del Contrato COC-25-17 es extremadamente preocupante, sobre todo porque no se evidenciaron trabajos significativos en virtud de la Adenda de Tiempo No. 2 de 9 de abril de 2021.**

b) **Parámetros de Avances del Proyecto:**

El proyecto tiene un avance físico aproximado de **67.19 %**, lo que contempla las siguientes actividades:

b.1) Preliminares: 100.00%:

- . Fianzas: 100.00%
- . Permisos e Impuestos Municipales: 100.00%
- . Letrero: 100.00%
- . Estudios, Diseños y Elaboración de Planos para las Interconexiones a las comunidades aledañas de Boquerón y Alanje: 100.00%
- . Estudio de Impacto Ambiental: 100.00%
- . Fondo de Seguridad Ocupacional e Higiene en el Trabajo: 100.00%

b.2) Obra y Construcción: 65.05%

- . Instalación de tuberías: 89.88%
- . Demolición, reparación y limpieza: 78.66%
- . Instalación de macro medidores: 0.61%
- . Instalación de válvulas: 57.03%

- . Suministro de tanques de almacenamiento en el distrito de Boquerón: 50.52%

- . Instalación de tanques de almacenamiento en el distrito de Boquerón: 39.00%

- . Suministro de tanques de almacenamiento en el distrito de Alanje: 55.13%

- . Instalación de tanques de almacenamiento en el distrito de Alanje: 45.00%

b.3) Pruebas, implementación, mantenimiento, operaciones y entrega de planos: 34.76%

- . Pruebas de presión, desinfección y puesta en marcha del sistema: 45.00%

- . Mantenimiento, operación del sistema de interconexión, válvulas y tanques de reservas: 0.00%

- . Implementación del Plan de Manejo Ambiental: 33.00%

- . Implementación y Capacitación de las JAAR de las comunidades intervenidas sobre el sistema de interconexión: 70.00%

c) Parámetros de Pendientes del Proyecto: 32.81%

c.1) Preliminares: 0.00%

c.2) Obra y Construcción: 34.95%

- . Instalación de tuberías: 10.12%

- . Demolición, reparación y limpieza: 21.34%

- . Instalación de macro medidores: 99.39%

- . Instalación de válvulas: 42.97%

- . Tanques de almacenamiento en el distrito de Boquerón: 49.48%

- . Tanques de almacenamiento en el distrito de Alanje: 44.87%

c.3) Pruebas, implementación, mantenimiento, operaciones y entrega do planos: 65.24%

2. REGISTRO FOTOGRAFICO

Como existe un Informe Técnico de 26 de mayo de 2020, preparado por el Ing. Luis A. Fanovich, Coordinador Técnico de ese momento, el cual está completo, indicando el status del Proyecto, solamente colocaremos fotos de los puntos que variaron, **con los escasos trabajos realizados, lo que puede ser un indicador claro de que el Proyecto se ha mantenido casi que paralizado en más de un año y medio, sin detallar la paralización previa a esa fecha.**

...” (Cfr. foja 272 del expediente judicial y Prueba de la Procuraduría de la Administración).

A continuación, haremos mención de la parte del **Informe de Estado del Contrato COC-25-17 de 16 de noviembre de 2021, que describe el atraso que reflejaba el proyecto en esa fecha**, veamos:

“3. ESTADO DE LA SITUACIÓN REAL DEL PROYECTO A LA FECHA

El Proyecto se encuentra totalmente paralizado, y a continuación destacamos los aspectos de mayor relevancia:

a) Se han instalado 25 Tanques de Almacenamiento:

EN BOQUERÓN: 16 que representan el 39.00% de los tanques a instalar.

- . Aguacate (Tanque de 15,000 galones)
- . Bonilla (Tanque de 15,000 galones)
- . Boquerón Centro (Tanque de 30,000 galones instalados y **otro de igual capacidad por instalar**)
- . Caimito (Tanque de 20,000 galones)
- . Cerro Cabuya (Tanque de 20,000 galones)
- . El Varital (Tanque de 35,000 galones instalados y uno de 20,000 galones **por instalar**)
- . Guayabal (Tanque de 20,000 galones)
- . Huacas Abajo (Tanque de 15,000 galones)
- . Huacas Arriba (Tanque de 15,000 galones)
- . La Esperanza (Tanque de 15,000 galones)
- . La Victoria (Dos Tanques de 25,000 galones cada uno, instalados y **uno de igual capacidad sin instalar**)
- . Los Lezcanos (Tanque de 15,000 galones)
- . Macano Arriba (Tanque de 25,000 galones)
- . Ojo de Agua (Tanque de 15,000 galones)
- . Sitio Lázaro (Tanque de 15,000 galones)

EN ALANJE: 09 que representan el 45.00% de los tanques a instalar.

- . Alanje Cabecera (Tanque de 30,000 galones instalados y **otro de igual capacidad por instalar**).
- . Buena Vista (Tanque de 15,000 galones).
- . Canta Gallo (Tanque de 20,000 galones instalados y **otro por instalar con capacidad de 35,000 galones**).
- . El Tejar (Tanque de 15,000 galones).
- . Guásimo (Tanque de 20,000 galones).
- . Las Moras (Tanque de 20,000 galones).
- . Loma de San Pedro (Tanque de 15,000 galones).
- . Mostrenco (Tanque de 20,000 galones).
- . Veladero (tanque de 20,000 galones).

b) El Proyecto contempla la instalación de **61 Tanques de Almacenamiento**, para un alcance ya mencionado de 1,385,000 galones, de los cuales solamente se han instalado 490,000 galones, es decir, el 35% del alcance de conformidad con la redistribución final.

Si lo analizamos por Distrito tenemos:

Boquerón: De 895,000 galones **solamente se han instalado 320,000 galones, es decir un 36%.**

Alanje: De 490,000 galones **solamente se han instalado 170,000 galones, es decir un 35%.**

c) En el Distrito de Boquerón, **físicamente se encuentran dos (2) Tanques de Almacenamiento que no han sido instalados:**

- . Destinado para Guabal, con capacidad de 15,000 galones y está depositado en el sitio donde se encuentra el Tanque de Huacas Abajo.

- . Destinado para Macanito, con capacidad de 25,000 galones y está depositado en el sitio donde se encuentra el Tanque de Macano Arriba.

d) El Tanque de Almacenamiento de Boquerón Cabecera, con capacidad 30,000 galones, ya se ha integrado al sistema y está pendiente de realizar Informe de Inspección y Entrega parcial. Esta inspección realizada con la presencia del IDAAN, Ingeniería de Contraloría General de la República, la Contratista Viguecons Estévez, S.L. y CONADES Chiriquí fue fallida, **a causa de algunas recomendaciones efectuadas por el IDAAN y que a la fecha no se han atendido en su totalidad.**

e) El Tanque de Almacenamiento de El Tejar, Distrito de Alanje, con capacidad de 15,000 galones, ya está siendo utilizado, sin embargo, **de forma provisional, ya que está conectado a un Pozo propiedad de una Junta Rural de Agua** (No registrada como JAAR), y se entregó el 14 de julio de 2021.

f) El Tanque de Almacenamiento de El Varital, Distrito de Boquerón, con capacidad de 35,000 galones, ya está siendo utilizado, sin embargo, **de forma provisional, ya que está conectado a un Pozo propiedad de la JAAR de El Varital de Tijeras**, y se entregó el 23 de agosto de 2021.

g) Por otro lado, **se comprobó al inicio de esta Administración que se tenían deficiencias en cuanto a los anclajes de losas, columnas y pedestales**, por lo cual se solicitó a la Contratista Viguecons Estévez, S.L. **presentar un Estudio y Planos de Subsanción**, el cual fue elaborado por el Ingeniero Filder Gómez, acordándose que estos trabajos de adecuación se realizarían sin costos para CONADES, **sin embargo, solamente efectuaron estas adecuaciones en tres (3) Tanques de Almacenamiento:** Boquerón Cabecera y El Varital, en el Distrito de Boquerón, y El Tejar, en el Distrito de Alanje. **Parcialmente realizaron trabajos en el Tanque de Almacenamiento de Bonilla, Distrito de Boquerón.**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proyecto se encuentra sumamente comprometido porque, aunque el mismo refleje un 67.19% de avance físico, en realidad el mencionado proyecto no está beneficiando a la población incluida en el alcance del contrato.

El proyecto se ha mantenido sin avances significativos desde finales del año 2019, por diferentes razones que llevaron a las partes a consignar dos nuevas adendas de tiempo, siendo que la última refrendada el 09 de abril del año en curso, mantiene fecha de culminación de la fase de estudio, diseño y construcción al 01 de diciembre del 2021, sin que la contratista Viguecons Estévez, S.L. haya presentado interés en dar continuidad al proyecto y entregarlo oportunamente, a satisfacción de la contratante y en beneficio de las comunidades incluidas en el alcance del proyecto de los distritos de Boquerón y Alanje.

Cabe resaltar que ni siquiera las adecuaciones de los pedestales de hormigón, de las bases de los tanques de almacenamientos, fueron culminadas. Recordando que estas adecuaciones a los anclajes de dichos tranques, no representaban ningún tipo de erogación para la contratante, debido a que no cumplieron las especificaciones técnicas del diseño original.

En ese sentido se autorizó la contratación de un consultor para elaborar un rediseño y planos de dichas adecuaciones, las cuales fueron realizadas por el ing. Filder Gómez y únicamente se han realizado a los tanques de Boquerón Cabecera, Varital de Boquerón y el Tejar de Alanje, representando el 9.09% de las mejoras a realizar.

En cuanto al alcance del proyecto según contrato, el galonaje a instalar era de 1,380,000.00, sin embargo, al inicio de esta administración encontramos sin orden de cambio que ese volumen se había bajado a 1,060,000.00 galones con un déficit de 320,000.00 galones y en los tanques instalados se tenía un déficit de 175,000.00 galones, situación que motivó a acordar una redistribución del galonaje, sin afectar las comunidades de ambos distritos, y el alcance subió a 1,385,000.00 galones.

Se han observado que en algunas interconexiones se han efectuado pruebas de presión en líneas, sin embargo, las mismas son pruebas internas de la contratista y al menos en esta administración no se han efectuado este tipo de pruebas en conjunto con técnicos de CONADES, dejándolas inválidas para cualquier carácter de aceptación. Cabe resaltar que se deberá verificar la fecha de realización de las pruebas hidrostáticas realizadas, ya que de tener una fecha mayor de dos (2) años, se deberán a realizar nuevamente para corroborar cualquier duda al respecto de dichas pruebas.

Podemos concluir que en el Período 01 de enero de 2020 al 22 de noviembre de 2021, solamente se ha tenido un Avance físico en el Proyecto de alrededor de 1.01%.

En reiteradas ocasiones se le ha solicitado la actualización del cronograma de trabajo, en (sic) incluso se ha hecho énfasis en la ejecución de actividades por comunidades para darle la operatividad al

proyecto y brindarle el beneficio a dichas comunidades, no obstante podemos concluir en que las veces que se ha actualizado el mencionado cronograma se colocan las actividades corriendo fechas las cuales se encuentran desfasadas y en consecuencia la última presentada evidencia que no podrán culminar los trabajos en el tiempo pactado en la adenda N°2 del 09 de abril del 2021, por tal motivo, se recomienda proceder con el proceso de rescindir el contrato COC-25-17.

Preparado por:

Ing. Virgilio Vergara (fdo)	Geólogo Saturnino Torres Mi. (fdo)
Director Técnico	Coordinador de Planes y Programas
CONADES Chiriquí	Idoneidad 2021-177-001
Idoneidad 2015-006-175	

...” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 272 del expediente judicial y Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Debido a los atrasos en el avance en la fase de construcción de la obra, este Despacho destaca, del “Informe de Estado del Contrato COC-25-17” de 16 de noviembre de 2021, cuya imagen de la página que contiene las “Conclusiones y Recomendaciones” fue copiada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, e incorporado como parte de su análisis, según se observa a fojas 52-53 del expediente judicial, en el que se dijo:

- ***“El proyecto se encuentra sumamente comprometido porque, aunque el mismo refleje un 67.19% de avance físico, en realidad el mencionado proyecto no está beneficiando a la población incluida en el alcance del contrato.***

- ***El proyecto se ha mantenido sin avances significativos desde finales del año 2019, por diferentes razones que llevaron a las partes a consignar dos nuevas adendas de tiempo, siendo que la última refrendada el 09 de abril del año en curso, mantiene fecha de culminación de la fase de estudio, diseño y construcción al 01 de diciembre del 2021, sin que la contratista Viquecons Estévez, S.L. haya presentado interés en dar continuidad al proyecto y entregarlo oportunamente, a satisfacción de la contratante y en beneficio de las comunidades incluidas en el alcance del proyecto de los distritos de Boquerón y Alanje. [...]***

- *En cuanto al alcance del proyecto según contrato, el galonaje a instalar era de 1,380,000.00, sin embargo, al inicio de esta administración encontramos sin orden de cambio que ese volumen se había bajado a 1,060,000.00 galones con un déficit de 320,000.00 galones y en los tanques instalados se tenía un déficit de 175,000.00 galones, situación que motivó a acordar una redistribución del galonaje, sin afectar las comunidades de ambos distritos, y el alcance subió a 1,385,000.00 galones. [...]*

- *Podemos concluir que en el Período 01 de enero de 2020 al 22 de noviembre de 2021, solamente se ha tenido un Avance físico en el Proyecto de alrededor de 1.01%.*

- *En reiteradas ocasiones se le ha solicitado la actualización del cronograma de trabajo, en (sic) incluso se ha hecho énfasis en la ejecución de actividades por comunidades para darle la operatividad al proyecto y brindarle el beneficio a dichas comunidades, no obstante podemos concluir en que las veces que se ha actualizado el mencionado cronograma se colocan las actividades corriendo fechas las cuales se encuentran desfasadas y en consecuencia la última presentada evidencia que no podrán culminar los trabajos en el tiempo pactado en la adenda N°2 del 09 de abril del 2021, por tal motivo, se recomienda proceder con el proceso de rescindir el contrato COC-25-17." (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).*

Ese Informe de Estado del Contrato COC-25-17 de 16 de noviembre de 2021, de veintiséis (26) páginas, fue adjuntado y remitido por medio de la **Nota UCEP.ING. /308-2021 de 24 de noviembre de 2021**, suscrita por el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES Chiriquí, dirigida al Ingeniero Javier Berrocal, Director Nacional de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES ciudad de Panamá (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

De ese Informe, hubo una versión abreviada, titulado **Informe de Estado del Contrato COC-25-17 de 16 de noviembre de 2021**, pero en esta ocasión, de siete (7)

páginas, que fue informado a través de la **Nota UCEP.ING. /307-2021 de 24 de noviembre de 2021**, suscrita por el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES Chiriquí, dirigida al Ingeniero Javier Berrocal, Director Nacional de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES ciudad de Panamá, en la que dice: “...adjuntamos un Informe abreviado, donde se puede evidenciar el incumplimiento por parte de la Contratista, observándose que desde finales de 2019 no se dan trabajos significativos, y la Addenda de Tiempo No. 2 de 9 de abril de 2021, está por vencer en su Fase de Estudio, Diseño y Construcción, especialmente el 1° de diciembre de 2021. En reiteradas ocasiones hemos manifestado nuestra preocupación e incluso, recibido por parte de las Autoridades Locales de los Municipios de los Distritos de Boquerón y Alanje, manifestaciones escritas y verbales, donde dejan constancia de su malestar por el poco avance de un proyecto tan necesario para las diversas comunidades de ambos distritos...” (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 54 del expediente judicial; y la Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La imagen de esa Nota, fue copiada e inserta en la resolución de segunda instancia, expedida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en la que se destaca, de manera resumida, el incumplimiento de la contratista (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, se expidió el MEMO-SCP-429-2021 de 10 de diciembre de 2021, suscrito por el Ingeniero Javier Berrocal de la Dirección de Seguimiento y Control de Proyectos para el Licenciado Nicolás Gaudiano de Asesoría Legal y Adquisiciones, cuyo **Asunto es: Inicio de Resolución Administrativa de Contrato COC-25-17**, Estudio, Diseño, Construcción para la Interconexión de las Comunidades Aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, Varios Distritos, Provincia de Chiriquí. Contratista: Viguecons Estévez, S.L., cuyo contenido indica: “Como parte del monitoreo y seguimiento de la 12 ejecución de los contratos, se ha notificado mediante

Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021 adjunta, a la Aseguradora ACERTA SEGUROS, S.A., con copia a la Contraloría General de la República, el incumplimiento del contrato en referencia; reiterado mediante la Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 al Contratista con copia a la Aseguradora. Por lo que, solicitamos iniciar los trámites correspondientes para la resolución administrativa del contrato; para los efectos, se adjunta informe técnico presentado por la Inspección del Proyecto, Ing. Virgilio Vergara y Saturnino Torres. Para los efectos, se adjunta la siguiente documentación: • Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021 de 20 de octubre de 2021 • Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 de 15 de noviembre de 2021 • Informe de Estado de Proyecto y sus adjuntos ...” (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

La recomendación de resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil, se sustenta en la Cláusula Trigésima del acuerdo, que así lo establece:

“CONTRATO DE OBRA CIVIL No. COC-25-17

...

TRIGÉSIMA: (CAUSALES DE RESOLUCIÓN). Serán causales de Resolución Administrativa del presente Contrato, las que señala el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, así como el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas estipuladas en el presente Contrato.

...” (Cfr. foja 272 del expediente judicial).

Por razón de la remisión, se atendió lo dispuesto en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado sistemáticamente el 27 de junio de 2011, conforme fue indicado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que puntualiza: “Artículo 113. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes: 1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas...” (Cfr. foja 272 del expediente judicial).

Como parte del procedimiento previsto en el Capítulo XV del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, que regula la Contratación

Pública, la entidad adelantó las diligencias de investigación necesarias para esclarecer los hechos y comprobar la causal correspondiente (Cfr. foja 272 del expediente judicial).

Producto de tal investigación, la institución contratante emitió la **Nota CONADES- UCEP-ALYADQ-533-2021 de 22 de diciembre de 2021**, en la cual le comunicó al representante legal de la contratista las razones para resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil COC-25-17, otorgándole un término de cinco (5) días hábiles para que contestara y presentara las pruebas pertinentes (Cfr. foja 272 del expediente judicial y Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Al efectuar sus descargos, la contratista no pudo rebatir razonablemente las consideraciones plasmadas en el Informe de Inspección ya mencionado, tomando en cuenta que, entre sus obligaciones, aceptó tener profundo conocimiento en los términos de diseño y construcción; así como también, todo lo relacionado al sitio, condiciones generales y locales, o cuanto pudiera influir en el desarrollo de los trabajos contratados, infringiendo con su actuación, el artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado sistemáticamente el 27 de junio de 2011, conforme fue modificado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que regula la Contratación Pública, que en lo medular dice: *“Artículo 15. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes: 1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado...”* (Cfr. foja 272 del expediente judicial).

De igual manera, la demandante vulneró el artículo 115 del mismo cuerpo normativo, alusivo al incumplimiento de las obligaciones a cargo de la contratista que dará lugar a la Resolución Administrativa del Contrato, veamos: *“Artículo 115. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución*

motivada, la que dispondrá de un término de treinta días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.” (Cfr. foja 272 del expediente judicial).

De allí que se expidiera **la Resolución 011 de 29 de marzo de 2022**, por parte de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible adscrita al Ministerio de Ambiente, *“Que resuelve administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-25-17, para el **ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN PARA LA INTERCONEXIÓN DE LAS COMUNIDADES ALEDAÑAS A BOQUERÓN Y ALANJE, A LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DE CHORRO BLANCO, VARIOS DISTRITOS, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ,** suscrito entre **MP/CONADES/UCEP y VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L.**” (Cfr. fojas 271-273 del expediente judicial).*

Consecutivamente, surgió **la Resolución 224-2022-Pleno/TACP de 7 de noviembre de 2022**, dictada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a través de la que se le dio respuesta al recurso de apelación (Cfr. foja 31-66 del expediente judicial).

En dicha resolución, el análisis del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, indica: *“Literalmente, la entidad contratante cumplió con el presupuesto contemplado en el artículo 85 de la Ley 22 de 2006, así se corrobora la publicación de la Orden de Proceder en la licitación 2016-0-03-0-04-LY-023203; lo que se traduce en el inicio y ejecución de la obra por el término de novecientos sesenta y cinco (965) días calendarios, el cual contempla para la culminación del Estudio, Diseño y Construcción de las Obras, de seiscientos (600) días calendario, y trescientos sesenta y cinco (365) días calendario, para*

el mantenimiento y operación de las obras, previo recibido a satisfacción por parte de MP/CONADES/UCEP, ...” (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En el acto confirmatorio, se menciona que la entidad contratante, mediante la Nota CONADES-UCEP-ALYAQ-533-2021 de 22 de diciembre de 2021, le informó a la contratista del inicio del trámite que contempla el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado sistemáticamente el 27 de junio de 2011, conforme fue indicado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, por los supuestos incumplimientos en la ejecución contractual. La actual accionante dio respuesta por medio de la Nota 1-2022 COC-25-17 de 21 de enero de 2022, en la que manifiesta que ha cumplido sobradamente con sus obligaciones (Cfr. fojas 49 y 51 del expediente judicial).

Según advierte el Tribunal de segunda instancia, lo descrito en el párrafo previo se sustenta en el hecho que *“...la entidad contratante a través de la nota UCEP.ING. /307-2021 de 24 de noviembre de 2021 (ver foja 33 del Tomo II, expediente técnico 2021- 2022), suscrita por el señor Emigdio Walker Vásquez, director de CONADES de Chiriquí, dirigida al ingeniero Javier Berrocal, Director Nacional de Seguimientos y Control de Proyectos-CONADES, de manera resumida, manifestó en virtud del informe abreviado donde evidencia el incumplimiento por parte de la contratista, dado que, desde finales del año 2019 no se dan trabajos significativos, y la adenda de tiempo N° 2 de 09 de abril de 2021, estaba por vencer en su fase de ‘Estudio, Diseño y Construcción’, para el día 01 de diciembre de 2021...”* (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Ese Tribunal Administrativo analizó que la empresa contratista a través de la Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021, solicitó y justificó una extensión de tiempo hasta el 01 de junio de 2022; y, además, advirtió que la entidad contratante expidió la Nota CONADES-UCEP-SE-201-2021 de 15 de noviembre de 2021 en la que le hizo saber a la hoy actora que rechazaba su petición, habida cuenta que se había tomado la decisión de resolver administrativamente el contrato con fundamento en el artículo 113

del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado sistemáticamente el 27 de junio de 2011, conforme fue indicado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, cuyo numeral 1, contempla como causal, el incumplimiento de las cláusulas pactadas (Cfr. fojas 55-56 del expediente judicial).

En ese contexto, la autoridad administrativa de segunda instancia manifestó que pudo revisar el expediente del caso y constatar las gestiones realizadas por la institución, por medio de las Notas UCEP.ING/130-2021; UCEP.ING/151-2021; UCEP.ING/161-2021; UCEP.ING/180-2021 en las fojas 95-98 del Tomo II del expediente técnico, año 2021-2022, en torno a la preocupación por el avance apenas perceptible de la obra, posición que fue secundada por la Alcaldesa del distrito de Boquerón de esa fecha, de lo que pudo colegir que la empresa contratista tenía el deber de seguir con los avances de la construcción conforme al cronograma de trabajo presentado; y que la entidad contratante se mantenía en comunicación con aquélla para la consecución de tal fin (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

En adición, el Tribunal Administrativo observó que los coordinadores técnicos de CONADES dejaron establecido en el “Informe de Estado de Contrato COC-25-17 de 16 de noviembre de 2021”, que el pliego de cargos contemplaba un pago por anticipado, el cual fue realizado por la cantidad de novecientos cincuenta y nueve mil setecientos sesenta y seis balboas con treinta y cinco centésimos (B/.959,766.35) y el pago de las cuentas desde la uno (1) a la veintidós (22) por parte de la institución (Cfr. fojas 57-59 del expediente judicial).

Entre sus conclusiones, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas señala que revisó el expediente administrativo, así como el electrónico; los argumentos de la entidad contratante para resolver administrativamente el contrato; así como de la contratista en defensa de su posición; y que aplicó el principio de obligatoriedad, según el cual, las partes se obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino

también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley. Añadió, que la institución había tenido la convicción de procurar la conclusión de la obra cuya ejecución le correspondía al contratista, en las comunidades beneficiarias, ubicadas en los distritos de Boquerón y Alanje. También hizo mención de la situación del Covid 19, cómo afectó las actividades de la construcción, las medias adoptadas por el Gobierno Nacional y la reactivación paulatina de tales actividades con la autorización de las autoridades gubernamentales; la necesidad de atender el interés público en materia de contratación, buscando satisfacer las necesidades de la población, en ese caso, con el propósito de obtener una mejor distribución y almacenamiento del agua de consumo humano, en aras de una mejor calidad de vida para las comunidades aledañas; interés éste que prevalece sobre el privado; y, finalmente, el no haber encontrado desvirtuadas las razones que llevaron al Ministerio de Ambiente a resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil COC-25-17 de 16 de noviembre de 2022; de allí que expidió la Resolución 224-2022-Pleno/TACP de 7 de noviembre de 2022, confirmatoria del acto principal (Cfr. fojas 62-66 del expediente judicial).

Las decisiones emitidas en la etapa administrativa, en primera y segunda instancia, concuerdan con el análisis jurídico efectuado hasta el momento, así como con la evidencia documental que las respaldan, por lo que podemos afirmar que la institución no vulneró el artículo 138 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, con sus reformas, alusivo a la resolución del contrato por incumplimiento de la contratista, puesto que la causal quedó debidamente acreditada; además, que se cumplió con el procedimiento previsto en esa disposición.

Aunado a lo anterior, la entidad contratante tampoco infringió el artículo 140 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, con sus reformas, habida cuenta que la sanción de inhabilitación por el término de tres (3) años que le fue impuesta a la contratista está contemplada en la ley.

En este momento, este Despacho desea llamar la atención del Tribunal, puesto que las normas de la Ley de Contrataciones Públicas que se invocan en la demanda en estudio, se remiten a la versión correspondiente a la Ley 153 de 2020, publicada en la Gaceta Oficial 29,107-A de 7 de septiembre de 2020, a pesar que las resoluciones que se analizan en este caso, son claras al señalar que la legislación aplicable, era la vigente a la fecha en que se suscribió el contrato; es decir, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado sistemáticamente el 27 de junio de 2011, conforme fue modificado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que regula la Contratación Pública.

A continuación, nos referimos al argumento de la sociedad contratista, vertido en la segunda instancia, relativo al supuesto desequilibrio contractual por la falta de pago, cuya obligación recae en la entidad contratante.

En la **Resolución 224-2022-Pleno/TACP de 7 de noviembre de 2022**, dictada por el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, en torno a esta temática, dice: *“Los técnicos, explican y fundamentan detalladamente en torno al incumplimiento de la Contratista para la terminación de la obra a pesar de la aprobación y refrendo de dos adendas al respectivo contrato de obra. Aunado a los demás documentos que alimentan el dossier de la causa, por parte de la entidad contratante, del cual al analizar cada uno de los aspectos reseñados por el apelante mediante la cual sustentan la intención de resolución administrativamente del contrato, así como la demanda incoada ante el Tribunal de la causa, no se evidencia ni se tacha con elocuencia técnica del porqué del atraso de la obra a pesar de los llamados realizados por la entidad contratante. La empresa contratista, se limitó a señalar su desavenencia al procedimiento desplegado por el ente contratante, en cuanto a la falta de pago para atender la obra lo cual generó un desequilibrio contractual, que ha causado disminución del personal por problemas financieros...”* (La subraya es nuestra) (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Al efecto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en la resolución de segunda instancia, hizo referencia al pliego de cargos, en el que se contempló la figura del pago de anticipo, con el fin de iniciar la obra, así: **“34.16 Pago Anticipado: El Contratista que resultase favorecido con la adjudicación del acto, podrá recibir por parte de la Entidad una suma anticipada de hasta el DIEZ POR CIENTO (10%) del valor de la propuesta. Este monto será descontado progresivamente de las cuentas presentadas y se calculará en base al mismo porcentaje que se anticipó.”** (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Por consiguiente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas afirmó que la norma contempla el pago de anticipo, como aquel adelanto que será utilizado para la oportuna y debida ejecución del contrato, de acuerdo con los términos señalados en el pliego de cargos; por lo tanto, la Contratista al presentar oferta en la etapa de apertura de sobres, equivale a la aceptación sin reservas ni condiciones de todo el contenido de ese documento, a la luz de los artículos 31 y 35 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011 (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Producto de lo indicado, hacemos un importante paréntesis, para hacer referencia a la **Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021 de 20 de octubre de 2021**, en la que se notifica el incumplimiento del contrato por parte de Viguecons Estévez, S.L., a la empresa Nacional de Seguros de Centroamérica y Panamá, S.A., con copia a la Contraloría General de la República, la cual puntualiza, entre otras cosas, que: **“Cabe destacar que el contratista, VIGUECONS ESTÉVEZ, ha cobrado un anticipo por el monto bruto de NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS BALBOAS CON 36/100 (B/.959,766.36) y ha presentado veinticinco (25) cuentas en concepto de avance de obra por un valor bruto de SEIS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL SETECIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 72/100 (B/.6,351,780.72)”** (Énfasis suplido) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Seguidamente, en la **Nota UCEP.ING /024-2021 de 10 de febrero de 2021**, el Ingeniero Luis Abraham Fanovich T., Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí; y, el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas, ambos de la institución contratante, le comunicaron al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la sociedad **Viguecons Estévez, S.L.**, lo siguiente: *“Con relación a la Cuenta #25, que contiene el avance realizado del 1 al 31 de diciembre de 2019, presentada a través de la Nota 005-2021 COC-17, fechada 8 de febrero de 2021, Proyecto ‘Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí’, les informamos que estaremos inspeccionando dichos avances el próximo miércoles 17 de febrero, a partir de las 9:00 de la mañana, no obstante, la cuenta no podemos tramitarla tomando en consideración lo siguiente: 1. La Adenda de Tiempo #2 aún no está refrendada por la Contraloría General de la República. 2. No tenemos aprobación del Desglose del Proyecto Chorro Blanco, el cual está en análisis y esperamos en esta semana se concluya ese proceso de análisis, para que posteriormente Ustedes la remitan al Despacho Superior. 3. Además, tenemos un nuevo procedimiento para la presentación de Cuentas, el cual le estamos adjuntando para su futuro cumplimiento y que es consecuencia del Memorandum DSCP-015-2021, suscrito por nuestro Secretario Ejecutivo, Lic. Luis Ramírez y fechado 27 de enero de 2021...”* (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Consecuentemente, en la **Nota UCEP.ING /025-2021 de 15 de febrero de 2021**, el Ingeniero Luis Abraham Fanovich T., Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí y el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas, ambos funcionarios de la institución contratante, le indicaron al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la demandante, que: *“Cabe señalar que se ha estimado un Avance en el Proyecto de un 65.19%, y que este nuevo desglose no altera las Cuentas*

presentadas por la Contratista y que están pendiente de pago, a saber las cuentas número 22 (1° de agosto al 24 de septiembre), 23 (25 de septiembre al 31 de octubre de 2019) y 24 (1° al 30 de noviembre de 2019)..." (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En lo que respecta a la cuenta #25, en la **Nota UCEP.ING /123-2021 de 17 de mayo de 2021**, el Ingeniero Virgilio Vergara, Coordinador Técnico de CONADES Chiriquí; y, el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas, ambos de la institución contratante, le manifestaron al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la sociedad **Viguecons Estévez, S.L.**, lo que a seguidas se copia: *"Con relación a la Cuenta #25 correspondiente a los trabajos realizados del 1° al 31 de diciembre de 2019, Proyecto 'Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí', Contrato COC-25-17, la devolvemos para que sea subsanada, de conformidad con las recomendaciones del Ing. Samuel Miranda, Fiscalizador de Obras, Dirección Nacional de Ingeniería, de la Contraloría General de la República..." (Prueba de la Procuraduría de la Administración).*

En la **Nota UCEP. ING /149-2021 de 10 de junio de 2021**, suscrita por el Ingeniero Virgilio Vergara, Director Técnico CONADES CHIRIQUÍ; y, el Geólogo Saturnino Torres Miranda, Coordinador de Planes y Programas e Inspector del Proyecto Chorro Blanco, de la institución contratante, le informaron al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de la sociedad **Viguecons Estévez, S.L.**, que: *"Referente al Proyecto 'Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro blanco, varios distritos, provincia de Chiriquí', Contrato COC-25-17 ejecutado por Ustedes, le entregamos la Cuenta #25 para su perfeccionamiento y debidamente revisada por la Contraloría General de la República, a través del Ing. Samuel Miranda, del Departamento de Ingeniería, Contraloría Chiriquí..." (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).*

En concordancia, en la **Nota UCEP.ING/ 180-2021 de 12 de julio de 2021**, el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director Provincial de CONDES Chiriquí, le informó al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de **Viguecons Estévez, S.L.**, lo siguiente:

“En reunión sostenida virtualmente con Usted y el Ing. Antonio García de Viguera, Representante Legal de **Viguecons Estévez, S.L.**, el día 22 de junio les manifestamos que:

1. La Cuenta #22 correspondientes a los meses de agosto y septiembre de 2019, se encuentra en trámite en la Contraloría General de la República. Afortunadamente la misma ha sido refrendada en este día.

2. Para honrar las Cuentas # 23 y 24, de octubre de 2019 y noviembre de 2019, respectivamente, responsablemente CONADES está gestionando un Crédito Extraordinario, con la finalidad de cubrir estas cuentas y otras presentadas por Contratistas de Proyectos que actualmente se están ejecutando y que de una u otra forma, se encuentran en situación similar a la de Ustedes.

En el día de hoy, también se ha enviado a CONADES Panamá la Cuenta # 25, con la finalidad de que la misma sea gestionada como corresponde.

Por otro lado, hemos solicitado la presentación de un Cronograma de Actividades, sin embargo, a la fecha no lo hemos recibido para su aprobación o no, tal como se ha manifestado, que nos permita tener un mejor desglose de las actividades a realizar y dar seguimiento semana tras semana.

...

Pueden tener certeza que estamos dando seguimiento a estos temas, ya que es sumamente importante que este Proyecto que beneficia a unas 50 comunidades en los Distritos de Boquerón y Alanje, con un alcance en la capacidad de almacenamiento de agua potable de Chorro Blanco, de 1,385,000 galones, sea concluido en el término acordado y de la mejor forma posible.” (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Ligado al pago de la cuenta #22, a la que se refiere la nota arriba transcrita, nos corresponde reiterar que en la **Nota CONADES-UCEP-DSCP-391-2021 de 26 de julio de 2021**, del Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos de CONADES, remitida al Ingeniero Antonio García de Viguera, Representante Legal de la demandante, en lo pertinente, dice: *“Estimado Ingeniero García: Como es de su conocimiento la gestión de cobro correspondiente al Avance de Obra No. 22 fue refrendado por la Contraloría General de la República el día 12 de julio y fue efectuado el pago correspondiente el pasado 16 de julio del corriente, como parte de los*

compromisos adquiridos por esta Entidad. Por este medio, les reiteramos que estamos a la espera de la presentación del nuevo cronograma solicitado mediante la Nota UCEP.ING/130-2021 de 26 de mayo de 2021 y rechazado por la Nota UCEP.ING./161-2021 de 22 de junio de 2021 y reiterado mediante la Nota UCEP.ING/180-2021 de 12 de julio de 2021, el cual también ha sido un compromiso adquirido por la empresa en diversas reuniones, entre ellas, la Reunión con el Consejo Municipal de Boquerón el pasado 29 de junio de 2021... Hacemos un llamado de atención, por la falta de diligencia de atender el desarrollo de la ejecución de la obra contratada, a lo que deberán tomar las medidas y acciones que correspondan prontamente para cumplir con el plazo establecido en la Adenda No.2 refrendada el 9 de abril de 2021, para la fase constructiva que finaliza el 1 de diciembre de 2021. Para su cómoda referencia, se adjunta la siguiente documentación:

** Nota UCEP.ING/130-2021 de 26 de mayo de 2021. * Nota UCEP.ING/151-2021 de 10 de junio de 2021. * Nota UCEP.ING/161-2021 de 22 de junio de 2021. *Nota UCEP.ING/180-2021 de 12 de julio de 2021. * Cronograma aportado mediante al (sic) Nota 02-2020 No. COC-25-17 para el trámite de la Adenda No.2..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).*

Reiteramos, que en la **Nota 033-2021 COC-25-17 de 27 de julio de 2021**, el Representante Legal de la hoy demandante planteó a la entidad contratante su agradecimiento por el pago concerniente a la cuenta #22. En adición, plantea argumentos en torno a la falta de remuneración de las cuentas #23 (octubre de 2019) y #24 (noviembre de 2019); así como la presentación del nuevo cronograma de trabajo (Cfr. Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Seguidamente, mencionamos que en la **Nota CONADES-UCEP-SCP-454-2021 de 9 de agosto de 2021**, expedida por el Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos CONADES, dirigida al señor Antonio García de Viguera, Representante Legal de Viguecons Estévez, S.L., el prenombrado manifestó lo que se copia

a continuación: *“En atención a su Nota de 2 de agosto de 2021, con la cual nos reitera lo expuesto en la Nota 033-2021 de 27 de julio de 2021, tenemos a bien comunicarles que esta entidad nunca ha manifestado su negativa de cumplir con el pago de las cuentas adeudadas, se le ha informado en reiteradas reuniones y a través de notas enviadas, que la Dirección de Finanzas está gestionando los trámites administrativos correspondientes para hacer efectivo el pago de dichas cuentas, a fin de cumplir con las obligaciones pactadas en el Contrato COC-25-17. Sin embargo, de parte de su empresa Viguecons Estévez, S.L., sí hay una negativa tajante en no presentar un cronograma de trabajo cónsono a terminar la etapa de construcción en el período establecido en la adenda No. 2, del referido contrato.”* (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En el **correo electrónico De:** Diógenes Palacios; **Enviado el:** martes, 10 de agosto de 2021, 2:51 p.m.; **Para:** agarcia@vigueconsestevezsl.com; icaballero@vigueconsestevezsl.com; respinosa@vigueconsestevezsl.com; **CC:** Javier Berrocal, César Gabriel Díaz Ortega, Arturo Duque y Virgilio Vergara; **Asunto:** COC-25-17 Chorro Blanco – VIGUECONS ESTÉVES S.L. – Nota SCP-454-21. **Datos adjuntos:** SCP-454-21.pdf, dice: *“Buenas tardes, Sres. VIGUECONS ESTÉVEZ, S.L. Por este medio les remito la Nota **CONADES-UCEP-SCP-454-2021 de 09 de agosto de 2021**, para el proyecto indicado en el asunto. Favor presentarse a las oficinas de CONADES Panamá, piso 9, a retirar la nota física...”*. (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la **Nota CONADES-UCEP-SCP-617-2021 de 6 de octubre de 2021**, el Ingeniero Javier Berrocal, Director de Seguimiento y Control de Proyectos CONADES, le informa al Ingeniero Antonio García de Viguera, Representante Legal de **Viguecons Estévez, S.L.**, que: *“En atención a su Nota No. 037-2021 de 12 de agosto de 2021 tal como se les indicó en la Nota CONADES-UCEP-SE-454-2021, reiteramos que la Entidad nunca ha manifestado su negativa de cumplir con el pago de las cuentas, sin embargo, el cronograma de obra no está condicionado al pago de estas, según los compromisos en el contrato... Reiteramos a*

su vez, lo manifestado en la Nota UCEP.ING /260-2021 de 5 de octubre de 2021, mediante la cual la Dirección Regional de CONADES Chiriquí realiza un llamado de atención por el bajo rendimiento de campo. Por tal razón los instamos a la reactivación del proyecto y a tomar las medidas necesarias para cumplir con el término acordado en la Adenda No. 2, que extiende el plazo de la fase de Estudio, Diseño y Construcción hasta el **1 de diciembre de 2021...**" (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En la Nota UCEP.ING /265-2021 de 07 de octubre de 2021, rubricada por el Licenciado Emigdio Walker Vásquez, Director de CONADES Chiriquí, remitida al Ingeniero Juan Caballero, Gerente de Proyectos de **Viguecons Estévez, S.L.**, el primero señala: *"Finalmente, hacemos la observación de que a Ustedes se les ha comunicado de forma escrita y verbal que la institución nunca ha manifestado la negativa a cumplir con el pago de las cuentas, las cuales se están tramitando, sin embargo, el cronograma de actividades no puede estar condicionado al pago de estas, según los compromisos pactados en el Contrato COC-25-17..."* (La negrilla es de este Despacho) (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

En lo que corresponde al pago de las cuentas, haremos mención de la Nota **CONADES-UCEP-ALYADQ-533-2021 de 22 de diciembre de 2021**, expedida por el Licenciado Luis A. Ramírez E., Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, dirigida al señor Antonio A. García de Viguera, Representante Legal de **Viguecons Estévez, S.L.**, en la que se observa un cuadro que en sus primeros renglones señala: *"% de Avance Financiero aprobado por la Inspección – AVANCE 54.73% - OBSERVACIONES Cuentas canceladas (1 a 22)... % de Avance de Construcción - AVANCE 65.05% - OBSERVACIONES – Corresponde al avance de los trabajos ejecutados con relación al 90.13% del monto global del contrato..."*. Véase, además, los otros documentos aportados como medios de convicción (Prueba de la Procuraduría de la Administración).

Al evaluar el contenido de las comunicaciones a las que hemos hecho referencia, podemos insistir en que concordamos con lo expresado en la **Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021**, expedida por Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, antes citada, únicamente en los siguientes elementos: (i) el contrato ***“tiene actualmente fecha de finalización contractual para la etapa de construcción el primero (1) de diciembre de 2021, según lo dispuesto en la Adenda No. 2 refrendada el 9 de abril de 2021,...”***; (ii) ***“Tal como establece el Contrato de la referencia y el Pliego de Cargos que sirvió de base para la contratación, la forma de pago de las obras objeto del contrato es por avance de obra...”***.

Si se estudian las notas previamente copiadas y aportadas, podemos darnos cuenta que la institución contratante ha sido consistente en efectuar las gestiones para el pago de las cuentas que le fueron presentadas, pero sujeta a la norma de la Ley de Contrataciones Públicas que regula lo relativo al “Pago por Avance de Obra”, que remite al Contrato; en este caso, al Contrato de Obra Civil COC-25-17, cuya **Cláusula Cuarta**, al respecto señala que **deberá procederse a la presentación de las cuentas mensuales por avance de obra a satisfacción de MP/CONADES/UCEP; y que la contratista deberá presentar un Cronograma donde determine las fechas probables de presentación de cuentas durante la ejecución de la obra con sus respectivos montos**; y ya quedado en evidencia que la actora no ha cumplido con ninguno de estos requerimientos; además, que tales incumplimientos fueron los que impidieron una tercera prórroga del convenio, tal como fue explicado previamente, por lo que la entidad no ha conculcado los artículos 21 (numeral 10), 22 (numeral 2), 192 (que en realidad es el 102) y 109 del Texto Único de la Ley 22 de 2007, con sus respectivas modificaciones.

La institución contratante tampoco ha infringido el artículo 100 de la Ley de Contrataciones Públicas y sus modificaciones, ni el artículo 1072-A del Código Fiscal relativos al Pago y sus Intereses Moratorios; ya que la falta de desembolso de la totalidad

de las cuentas que le fueron presentadas, obedeció a la ausencia de un cronograma que cumpliera con los requisitos contractuales, así como el estancamiento de las obras por parte de la empresa contratista, y recordemos que éstas debían ser aprobadas por el personal técnico de la entidad antes de procederse a su pago, como ya se explicó en las notas citadas; además, las Cláusulas Cuarta, Sexta (literal d) y Vigésima Tercera del Contrato COC-25-17.

Además, el artículo 100 de la Ley de Contrataciones Públicas y sus modificaciones, invocado en la demanda, indica que ello únicamente resulta procedente, en el evento que: *“Si dichos pagos los realiza la entidad contratante en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista...”*; y, *“Esto también implica 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.”*, situaciones que no se han dado en este caso, puesto que las omisiones ya descritas en las que incurrió la encargada de las construcciones son evidentes.

Además de lo expresado, si bien la citada Ley de Contratación Pública señala que si dichos pagos los realiza la entidad contratante en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista, éste tendrá derecho al pago de los intereses moratorios, con base a lo preceptuado en el artículo 1072-A del Código Fiscal; no es menos cierto, **que los pagos se deben realizar en la forma prevista en el contrato de obra, y en éste no se advierte el derecho de exigir el pago de intereses moratorios referente a atrasos en los desembolsos acordados.**

Este mismo criterio fue compartido por la Sala Tercera, que así se expresó en la Sentencia de 3 de junio de 2010, respecto de una situación de similar naturaleza, es decir, la reclamación de intereses moratorios, en la que expuso lo siguiente:

“ ...

Este Ministerio elevó consulta sobre el tema a la Dirección de Contrataciones Públicas, del Ministerio de Economía y Finanzas y ésta es

del criterio siguiente: ‘...si bien es cierto que los artículos 9, numeral 7 y 80, numeral 2 de la Ley N° 56 de 17 de diciembre de 1995, establece el derecho al pago de intereses moratorios luego de transcurrido el plazo de 90 días a partir de la presentación de la cuenta, no se puede desconocer que el primer inciso del mismo artículo 80, establece que los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato y, si en el contrato no se ha pactado el pago de intereses moratorios entonces no corresponde al contratista el reclamo de dicho pago.’

De lo antes expuesto se desprende que para que se proceda al reconocimiento y pago de los intereses por mora que se causen por el atraso del pago de las cuentas presentadas por los contratistas, debe estar así estipulado dentro del respectivo contrato, tal como lo establece el artículo 80 de la Ley N° 56 de 1995, antes citada. Por lo tanto, esta institución, siguiendo estos lineamientos, reitera que, si en el contrato no se estableció el pago de intereses por mora, no procede el reclamo a propósito de intereses moratorios.

Así las cosas, esta Superioridad y conforme a lo establecido por el artículo 80 de la Ley N° 56 de 27 de septiembre de 1995, se manifiesta que: ‘los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato’, procedió a la revisión de los términos y condiciones del Acto Público Internacional N° 3-98, el Pliego de Cargos, el Contrato N° 023-98 de 14 de mayo de 1998, y la Addenda N° 1 AL, del Contrato N° 023-98; no encontrando en alguna de sus cláusulas, condiciones o términos de referencia, cláusula alguna que estableciese el pago de intereses moratorios, tal como lo dispone el artículo 80 de la Ley N° 56, en mención.

...

En referencia a las condiciones previamente estipuladas en las normas transcritas, esta Corporación es del sustento que las vulneraciones invocadas por la parte demandante, son improcedentes, pues la forma para exigir el pago de intereses moratorios referentes a atrasos en el pago acordado en el contrato, debe constar en lo pactado.” (El énfasis es nuestro).

Igual criterio que el anteriormente expuesto, es decir, que el pago de intereses debe constar en el Contrato, lo sostuvo la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2002, que sostiene lo siguiente, a saber:

“...

Luego de examinar el Contrato N° DG-197-93 de 15 de noviembre de 1993, la Enmienda N°1, la Prórroga N°1 y la Prórroga N°2, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, la Sala claramente advierte que si bien es cierto que la Cláusula Cuarta contempla la forma de pago al contratista por el servicio objeto del contrato, en un lapso de 45 días después de presentada la cuenta mensual y el recibo conforme al servicio, que es extensivo a la Enmienda y las prórrogas posteriormente pactadas, no es menos cierto que no existe cláusula alguna que estipule el pago de

los intereses moratorios por omisión o atraso en los pagos realizados por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.)." (Lo destacado es nuestro).

A juicio de este Despacho, en el Contrato COC-25-17, para el Estudio, Diseño y Construcción para la Interconexión de las comunidades aledañas a Boquerón y Alanje, a la Planta de Tratamiento de Agua Potable de Chorro Blanco, varios distritos, de la provincia de Chiriquí, **no señala en ninguna de sus cláusulas, el reconocimiento de intereses moratorios, de sobrevenir atrasos en el pago de la cuenta.**

Asimismo, este Despacho desea advertir, que si bien es cierto, en materia de contratación pública, la voluntad de las partes no puede estar por encima de la propia Ley que regula esta materia y vigente al momento de la celebración del citado contrato, toda vez que ésta, suple los posibles vacíos existentes en las cláusulas contractuales, no es menos cierto que, **la misma Ley de Contrataciones Públicas señala que: "Los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato de obra".**

En consecuencia, a nuestro criterio, no se puede reconocer a la empresa **Viguecons Estévez, S.L.**, este tipo de retribución, pues la forma para exigir el pago de intereses moratorios referente a atrasos en el pago acordado en el contrato, debía constar en lo pactado.

Por otra parte, diferimos con lo expresado en la **Nota 045-2021 COC-25-17 de 18 de octubre de 2021**, expedida por Antonio García de Viguera, Representante Legal de la sociedad extranjera **Viguecons Estévez, S.L.**, antes citada, cuando indica que: (iii) *"... El contrato en referencia no incluye financiamiento como parte del objeto contractual, por lo que la autofinanciación de la empresa va de la mano del periodo de trámite de ejecución y pago de una cuenta con el Estado por avance de obra..."*; dado que ha olvidado que en la **Nota CONADES-UCEP-SE-191-2021 de 20 de octubre de 2021**, se destacó que: *"... el contratista, VIGUECONS ESTÉVEZ, ha cobrado un anticipo por el monto bruto de NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS BALBOAS CON*

36/100 (B/.959,766.36)...” (Lo destacado y subrayado es nuestro) (Pruebas de la Procuraduría de la Administración).

Todo lo explicado respecto del pago, nos lleva a afirmar, que en este caso, la institución contratante tampoco ha vulnerado los artículos 976, 985 y 1107 del Código Civil, que corresponden a las obligaciones que nacen de los contratos que tienen fuerza de ley, a la mora de los obligados de entregar una cosa; y a la validez y el cumplimiento de tales acuerdos.

Ante los argumentos económicos alegados por la contratista, para justificar la poca actividad en el avance de la obra, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas verificó las condiciones del pliego de cargos de la licitación por mejor valor número 2016-0-03-0-04-LV-023203, y advirtió que allí se establecieron requerimientos técnicos, los cuales fueron demostrados por la experiencia en obras similares; junto con “las capacidades financieras”, el cual es de suma relevancia en la contratación, del cual se complementa con “las capacidades administrativas y técnicas”; es decir, el proponente, al momento de presentar su oferta, tenía la firme convicción de ejecutar la obra tal cual lo exigió cada punto de los requerimientos exigidos (Cfr. fojas 59-60 del expediente judicial).

El Tribunal de segunda instancia señaló que, todo apunta a que la sociedad contratista no cumplió con la ejecución del Contrato de Obra Civil COC-25-17, de 16 de noviembre de 2017, dado que existe el Informe Técnico y justificativo que corrobora el atraso y los desfases del cronograma del contrato; y que, pese a ello, la entidad le solicitó a la empresa que continuara con la realización de la tarea, y con la actualización del cronograma de trabajo, posición con la que concordamos plenamente (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Los elementos explicados, que llevaron a la expedición de las actuaciones que se analizan en este proceso, permiten a este Despacho afirmar que no se han infringido los artículos invocados en la demanda, los que guardan relación con la resolución del contrato

por incumplimiento del contratista; la imposición de sanciones; la concesión de prórrogas; el pago por avance de obra; la obligación de las entidades contratantes de efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto; el derecho de los contratistas de recibir el pago; la fuerza de ley de los contratos entre las partes; la mora de los obligados; y, que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

II. Etapa Probatoria.

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas 526 de 23 de noviembre de 2023, en el admitió una serie de documentos aducidos y aportados por las partes, así como la copia autenticada del expediente administrativo, de los reclamos presentados y del expediente técnico (Cfr. fojas 566-567 del expediente judicial).

El Tribunal no acogió unos documentos que fueron presentados por la demandante en copias simples, así como la prueba de inspección judicial con asocio de peritos en Ingeniería Civil y Contabilidad, de manera que éstos analizaran la documentación alusiva a la contratación pública y absolviera preguntas propias de la ejecución del proyecto, medios de convicción éstos que fueron desestimados, habida cuenta que se trata de información que ya consta en el expediente administrativo que fue acogido como prueba (Cfr. fojas 567-568 del expediente judicial).

De las pruebas allegadas al proceso, somos de la convicción que, en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 17 de febrero de 2021, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice:

'Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables'.

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana 'onus probandi incumbit actori'; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial."

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 011 de 29 de marzo de 2022, emitida por la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible adscrita al Ministerio de Ambiente; ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la sociedad recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaría General, Encargada