Dictamen DNCP/DJ N° 2952/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	18/3/2021
ID:	276917; 363284.
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	"Desagüe Pluvial y Mejoramiento Vial, Medioambiental e Inclusivo de la Avda. Gral. Santos entre Avda. Félix Bogado y Cerro Cora"; "Mejoramiento Vial de la Calle Capitán Figari desde 33 Proyectadas a 38 Proyectadas".
Entidad Convocante:	Municipalidad de Asunción.
Denunciante:	Normas y Control. CASO 50/21
Tema General:	Ejecución Contractual.
Tema Específico:	Modificaciones contractuales (Ley N° 2051/03, Art. 55).

RESULTADO

1. Recomendar la apertura de una investigación de oficio.
2. Recomendaciones a la Convocante.
3. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Se dio apertura a la investigación preliminar en razón a las Notas de Observaciones N°29.793/20 y Nº 29.595/20 remitidas por la Dirección de Normas y Control, las cuáles refieren supuestas irregularidades en los procedimientos licitatorios de referencia.

De las documentaciones adjuntas, se observa que las prórrogas fueron debidamente asentadas en el Libro de Obras. No obstante, las mismas no fueron sustentadas mediante acto administrativo de autoridad competente (Resolución) de suspensión como de reanudación de los plazos contractuales, conforme lo reglamenta la Resolución 5695/19.

En cuanto a la observación del punto 2, en el marco del ID 276917, si bien los días prorrogados ya han superado el plazo establecido en el PBC para los casos de inclemencias climáticas, se denota que los mismos fueron por caso fortuito o fuerza mayor.

Por todo lo expuesto se recomienda la apertura de una investigación de oficio teniendo en cuenta que existirían indicios de irregularidad en el marco de ambos llamados, pues las prórrogas de plazo de ejecución que obedecen a las causales previstas en PBC, siempre deben ser sometidas a la aprobación de la Máxima Autoridad Institucional, y materializadas mediante Resolución de Autoridad Competente.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO.

CONSORCIO GRAL SANTOS.

CONSTRUCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAY.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Nota de Observación DNC N°29.793/20, remitida por la Dirección de Normas y Control e ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N°50, y refiere:

"Aspectos Observados:

1. *Con respecto a las justificaciones expuestas por la convocante debido al retraso de las obras, recordamos lo dispuesto en las **CGC 22.2**: "De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas"."*

   *Al respecto, traemos igualmente a colación lo establecido en el **Manual de Obras Públicas segunda versión de la DNCP**; "Mediante la prórroga, se reconoce al Contratista que ciertos días no son computables dentro del plazo de ejecución, por causas debidamente justificadas. Conforme a las Condiciones Generales del Contrato del Pliego Estándar **es otorgada mediante acto administrativo de la Contratante**. Puede ocurrir que el Contratista no ejecute la Obra dentro del plazo pactado por diversos motivos. Cuando el retraso en la ejecución se ocasionare como consecuencia de causas imputables al Contratista, la Contratante debe imponerle penalidades por incumplimientos o resolver el Contrato.*

   *Sin embargo, si el retraso se origina en circunstancias no imputables al Contratista, **éste tiene derecho a solicitar la prórroga del plazo de ejecución** de la obra. Vale decir, **tiene derecho a una suspensión del plazo contractual** originalmente previsto para la ejecución de las obras, sin que la Contratante lo considere un incumplimiento contractual y en consecuencia, liberándose de la imposición de penalidades o multas. Normalmente esta suspensión tendrá por lo menos, la misma duración que la incidencia o el impedimento que dio lugar al retraso en el cumplimiento de la ejecución, salvo que la Contratista solicite un plazo menor.*

   ***Suspensión de los trabajos:** "La suspensión debe ser **instrumentada por acto administrativo de la Contratante**. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. **Una vez levantada la suspensión, —también por acto administrativo—**, se reanuda el cómputo del plazo. La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la*

representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc.). La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida."

Sin embargo, si bien se indica que las mismas han sido asentadas en el Libro de Obras, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación y formalización de las documentaciones mencionadas y requeridas por el manual a esta Dirección, ni por acto administrativo.

*2. **Inclemencias climáticas:** "la inclemencia que puede dar lugar a la prórroga es aquella lo suficientemente importante como para impedir el cumplimiento de las obligaciones. No bastará cualquier llovizna, sino que verdaderamente debe afectar la posible ejecución de las obras… Establece el Pliego de Bases y Condiciones Estándar que en el caso de inclemencias climáticas que ocasionen una suspensión de los trabajos en el sitio de las Obras y estén definidas en las CEC, los plazos de ejecución de las Obras se prorrogarán por el tiempo de duración de dichas inclemencias…. Igualmente debe dejar constancia de ello en el Libro de Obras, mediante el asiento respectivo.*

La Contratante deberá expedirse respecto de la prórroga mediante un acto administrativo —emitido por la máxima autoridad de la contratante o por la persona a quien se delegue dicha atribución— que debe ser comunicado al Contratista como máximo 15 días antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato… en todo caso se debe prestar especial cuidado respecto a la acreditación o no de la veracidad de la imposibilidad de avance de la totalidad de los trabajos, al momento de conceder prórrogas o suspensiones del plazo de ejecución."

Esta observación se realiza, considerando que la cantidad de días prorrogados por inclemencias climáticas superan el límite previamente establecido en el PBC y CGC 22.1 de hasta 50 días."

Nota de Observación DNC N°29.595/20, remitida por la Dirección de Normas y Control e ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N°50, y refiere:

"*Aspectos Observados:*

1. *Con respecto a las justificaciones expuestas por la convocante debido al retraso de las obras, recordamos lo dispuesto en las **CGC 22.2**: "De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas".*

   *Y en el **Manual de Obras Públicas segunda versión de la DNCP**; "Mediante la prórroga, se reconoce al Contratista que ciertos días no son computables dentro del plazo de ejecución, por causas debidamente justificadas. Conforme a las Condiciones Generales del Contrato del Pliego Estándar **es otorgada mediante acto administrativo de la Contratante**. Puede ocurrir que el Contratista no ejecute la Obra dentro del plazo pactado por diversos motivos. Cuando el retraso en la ejecución se ocasionare como consecuencia de causas imputables al Contratista, la Contratante debe imponerle penalidades por incumplimientos o resolver el Contrato.*

Sin embargo, si el retraso se origina en circunstancias no imputables al Contratista, ***éste tiene derecho a solicitar la prórroga del plazo de ejecución*** *de la obra. Vale decir,* ***tiene derecho a una suspensión del plazo contractual*** *originalmente previsto para la ejecución de las obras, sin que la Contratante lo considere un incumplimiento contractual y en consecuencia, liberándose de la imposición de penalidades o multas. Normalmente esta suspensión tendrá por lo menos, la misma duración que la incidencia o el impedimento que dio lugar al retraso en el cumplimiento de la ejecución, salvo que la Contratista solicite un plazo menor."*

Suspensión de los trabajos: *"La suspensión debe ser* ***instrumentada por acto administrativo de la Contratante****. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato.* ***Una vez levantada la suspensión, —también por acto administrativo****—, se reanuda el cómputo del plazo.*

La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc).

La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida."

Sin embargo, si bien se indica que las mismas han sido asentadas en el Libro de Obras, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación y formalización de las documentaciones mencionadas y requeridas por el manual a esta Dirección, ni por acto administrativo.

APERTURA:

Nota DNCP DJ N°864/21 de fecha 29 de enero de 2020, por la cual se dio apertura a la investigación preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP/DJ N° 864/21 de fecha 29 de enero de 2021 - Municipalidad de Asunción.

Notificación inicial DNCP/DJ N° 865/21 de fecha 20 de enero de 2021 – CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO.

Notificación inicial DNCP/DJ N° 866/21 de fecha 20 de enero de 2021 – CONSORCIO GRAL SANTOS.

Notificación inicial DNCP/DJ N° 867/21 de fecha 20 de enero de 2021 – CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAY.

Notificaciones Varias Nota DNCP/DJ N° 1058/21 de fecha 03 de febrero - Municipalidad de Asunción.

Notificaciones Varias Nota DNCP/DJ N° 1021/21 de fecha 03 de febrero - CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAY.

Notificaciones Varias Nota DNCP/DJ N°1104/21 de fecha 03 de febrero – CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: 9/2/2021 Parte: CONCTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAYAS S.A

"Oscar Antonio Rubiani Yanho con C.I. N° 616.391 y Antonio Rubiani Zuccolillo con C.I. N° 2.497.893 en representación de CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAYAS S.A (en adelante COVIPA), fijando domicilio en Gral. Andrada 779 e/ Bruno Guggiari de la ciudad de Asunción, e-mail contacto@covipa.com.py; tel/fax 021-215081, se dirigen a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a los efectos de contestar traslado de nota de referencia en el marco de la investigación preliminar surgida a partir de la denuncia realizada por la Dirección de Normas y Control Caso No. 50/21. A los efectos de clarificar que la denuncia resulta improcedente se expone lo siguiente:

ASPECTO OBSERVADOS POR LA DNCP..... 1
DESCARGO..... 2
PLAZO DE PRESENTACIÓN DEL DESCARGO..... 5
CONCLUSION.....5
PETITORIO..... 6
LISTADO DE PRUEBAS..... 6

ASPECTO OBSERVADOS POR LA DNCP

El único aspecto observado ha sido: "1. Con respecto a las justificaciones expuestas por la convocante debido al retraso de las obras, recordamos lo dispuesto en las CGC 22.2: "De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas"." Y en el Manual de Obras Públicas segunda versión de la DNCP; "Mediante la prórroga, se reconoce al Contratista que ciertos días no son computables dentro del plazo de ejecución, por causas debidamente justificadas. Conforme a las Condiciones Generales del Contrato del Pliego Estándar es otorgada mediante acto administrativo de la Contratante. Puede ocurrir que el Contratista no ejecute la Obra dentro del plazo pactado por diversos motivos. Cuando el retraso en la ejecución se ocasionare como consecuencia de causas imputables al Contratista, la Contratante debe imponerle penalidades por incumplimientos o resolver el Contrato. Sin

embargo, si el retraso se origina en circunstancias no imputables al Contratista, éste tiene derecho a solicitar la prórroga del plazo de ejecución de la obra. Vale decir, tiene derecho a una suspensión del plazo contractual originalmente previsto para la ejecución de las obras, sin que la Contratante lo considere un incumplimiento contractual y en consecuencia, liberándose de la imposición de penalidades o multas. Normalmente esta suspensión tendrá por lo menos, la misma duración que la incidencia o el impedimento que dio lugar al retraso en el cumplimiento de la ejecución, salvo que la Contratista solicite un plazo menor." Suspensión de los trabajos: "La suspensión debe ser instrumentada por acto administrativo de la Contratante. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. Una vez levantada la suspensión, —también por acto administrativo—, se reanuda el cómputo del plazo. La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc). La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida." Sin embargo, si bien se indica que las mismas han sido asentadas en el Libro de Obras, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación y formalización de las documentaciones mencionadas y requeridas por el manual a esta Dirección, ni por acto administrativo".

DESCARGO

En el presente documento se expondrá que no existen irregularidades durante la ejecución de obras que ameriten la apertura de una investigación de oficio por los siguientes motivos:

i. Las prórrogas fueron otorgadas por inclemencias climáticas u otras causas no imputables a la contratista.
ii. No existes atrasos imputables a COVIPA.
iii. La convocante ha emitido actos administrativos (órdenes de servicio) relativa a las suspensiones del contrato.

Las prórrogas y suspensiones fueron otorgadas por inclemencias climáticas u otras causas no imputables a la contratista.

Las suspensiones de plazo fueron causadas por:
• Falta de provisión de materiales de la ESSAP, como se expone en las Pruebas Nro. 1 a la Nro. 5. El acto administrativo consta en las Órdenes de Servicio 25/2020, 05/2020, 27/20.

• La ESSAP ha requerido al Contratista plazo para analizar los trabajos ejecutados en el item 8, según Pruebas Nro. 6 a 7. El acto administrativo emergente es la Orden de Servicio 27/20, incluida como Prueba Nro. 8. Entre las pruebas la DNCP podrá ver imágenes el estado de las calles rebosadas de cloaca que imposibilitaban el trabajo.

• Vigencia de Decretos presidenciales N° 3490/20, 3512/20 y 3525/20, relativos a la pandemia, que además impedían la provision de materiales. La situación también ha quedado plasmada en el libro de obras, como se observa en las Pruebas Nro. 10 y 11.

• Municipalidad elaboro un proyecto de convenio modificatorio del contrato y se suspendió el plazo hasta su aprobación, según consta en la Prueba Nro. 15. El acto administrativo para la suspension es la orden de servicio 36/20.

Además de las suspensiones, en el libro de obra constan condiciones climáticas que otorgan prórrogas en el plazo de ejecución, con la suscripción del fiscal de obras de la convocante: Pruebas Nro. 9, 12, 13 y 14. A través de la suscripción del libro de obras por parte del fiscal designado por la convocante, la convocante ha manifestado expresamente su conformidad en cuanto a las prórrogas.

La investigación preliminar se basa en el Manual de Obra Pública Segunda Versión. Este manual no puede ser considerado como vinculante porque:

- Si bien es una guía para la ejecución de los contratos, NO tienen fuerza vinculante como lo tiene una resolución. La publicación de este Manual tiene fines educativos.

- El manual está publicado en el portal de la DNCP solamente como un documento de interés, no como parte de una resolución vinculante para proveedores, contratistas y convocantes.

- El manual fue publicado en el año 2018, de forma previa a la vigencia del Decreto reglamentario 2992/19, por lo tanto, no está actualizado y no existen motivos por los cuales los proveedores o contratistas deban siquiera considerarlo como una guía actualizada.

Recordamos asimismo que el plazo para la ejecución fue aumentado de 120 a 144 días en virtud del Convenio Modificatorio Nro. 1. (Prueba Nro. 16)

ii. No existen atrasos imputables a COVIPA

Como se ha expuesto en el punto anterior y probado documentalmente, no existen atrasos computables a COVIPA, motivo por el cual la convocante no ha iniciado procesos de aplicación de multas, ejecución de pólizas, rescisión de contratos ni denuncias de incumplimiento ante la DNCP.

Las suspensiones y prórrogas se dieron por causas no atribuibles a COVIPA. A fin de esclarecer los eventos que tuvieron consecuencias sobre la ejecución de la obra, se expone a continuación el detalle del uso de plazos:

FECHA	*DESCRIPCION*	*PLAZO EN DIAS*
	PAZO CONTRACTUAL	*120*
14/01/20	*Recepción de la orden de inicio (que finalmente no tuvo efectos)*	
23/01/20	*Fecha establecida para el inicio de la obra*	
27/01/20	*Nota de Covipa N°01/2020 - Se solicitó designación del fiscal de obras y la postergación la fecha de inicio de las obras debido a que la zona de trabajo no estaba en condiciones*	
29/01/20	*Nota de covipa - Se solicitó la provisión de materiales a ser suministrados por la Essap, sin los materiales aún no se ha podido iniciar los trabajos*	

29/01/20	*Orden de Servicio N°25/2020 D.O.M., se posterga el inicio de la obra hasta tanto se solucionen los inconvenientes*	
29/01/20	*Orden de Servicio N°05/2020 - DGO - se reitera la orden de inicio (que tampoco tuvo efectos)*	
24/02/20	*Nota de Covipa N°04/2020 - se solicita un tiempo a pedido de la Essap por posibles modificaciones al item 8 del proyecto*	
28/02/20	*Nota de Covipa N°05/2020 - Se informó a la Municipalidad que el Ing. Amarilla de la Essap manifestó anulación de los trabajos del Item 8 y que los trabajos serán iniciados el 02/03/2020*	
28/02/20	*Orden de servicio N°27/2020 DGO - Se ordena el inicio de las obras en un plazo no mayor a 72 horas (Sí tuvo efectos)*	
02/03/20	*Inicio de la Obra*	
18/03/20	*Suspensión de trabajos por lluvia en los días miércoles 18, jueves 19 y viernes 20 de Marzo según folio N°00009 del libro de obras*	*3*
21/20/20	** Suspensión de actividades desde el 21/3/2020 hasta el 29/3/2020, según Folio N° 10 del Libro de Obras, por la dificultad de provisión de materiales y la imposibilidad de traslado del personal (Covid - 19). La copia del libro de obras es presentada con el certificado de obra.*	*9*
03/04/20	*Suspensión de actividades desde el 3/4/2020 hasta el 15/4/2020, Según Folio N° 00012 del Libro de Obras, por Decreto del Poder Ejecutivo N° 3490, 3512 y 3525*	*13*
15/05/20	** Suspensión de las actividades en obra por lluvias según folio N°00031 del libro de obras*	*1*
22/05/20	*Suspensión de las actividades en obra por lluvias según folio N°00038 de libro de obras*	*1*
04/06/20	** Suspensión de actividades por lluvia en fecha 05/06/2020 * Suspensión de actividades desde el 6/6/2020 hasta el 8/6/2020, Según Folio N° 00047 del Libro de Obras, por reboce de registro cloacal la cual inunda la pista.*	*4*
20/06/20	** Suspensión de los trabajos desde el 20/6/2020, según O.S. N° 36/2020 - DOM, hasta la aprobación del convenio Modificatorio 1*	
	Plazo total de obra incluyendo las suspensiones	*151*
	Marzo 2020	*31*
	Abril 2020	*30*
	Mayo 2020	*31*
	Junio 2020	*20*

	SALDO EN DIAS DEL PLAZO CONTRACTUAL	*39*
	**Obs.: Este saldo no incluye los 24 días agregados por el Convenio Modificatorio N°1*	

La convocante ha emitido actos administrativos (órdenes de servicio) relativa a las suspensiones del contrato

Tal como lo menciona la DNCP, las suspensiones de los contratos deben constar en actos administrativos de la convocante.

Los actos de una autoridad administrativa al dar órdenes son actos administrativos, tal como lo señala Villagra Maffiodo[1]. Las órdenes son actos administrativos individuales que tienen fuerza de obligar. Entonces, mal podría entenderse que solamente una resolución implica un acto administrativo.

La convocante ha formalizado las suspensiones del contrato en actos administrativos válidos, a través de Órdenes de Servicio.

Esto queda demostrado en las Pruebas Nro.4, 5, 8 y 15 adjuntas al presente escrito.

PLAZO DE PRESENTACIÓN DEL DESCARGO

En fecha 02 de febrero de 2021 COVIPA ha presentado una solicitud de prórroga para la presentación del descargo. En la Notificación 1021/21 del 03 de febrero de 2021 la DNCP ha concedido la prórroga de 03 días hábiles desde la notificación para la presentación del descargo, por lo que el plazo es hasta el 08 de febrero de 2021.

CONCLUSION

La DNCP debe desestimar el caso al no existir méritos para una investigación de oficio teniendo en cuenta los criterios del art. 147 del Decreto 2992/19. El artículo 144 del citado decreto señala que deben tenerse en cuenta los siguientes puntos para determinar el tipo de investigación:
A) La verosimilitud de la existencia de un hecho o acto contrario a las disposiciones contenidas en la Ley 2051/03.

B) La existencia de elementos y/o pruebas aportados;

C) la gravedad del hecho o acto objeto de investigación.

En cuanto al punto A), no existen actos contrarios a las disposiciones en materia de contrataciones públicas atribuibles a COVIPA ni a la convocante, pues el contrato se fue suspendido y fue prorrogado por motivos no atribuibles a COVIPA, quien ha obrado siempre diligentemente realizando comunicaciones a la convocante sobre los acontecimientos que impiden avances en las obras.

Respecto al punto B), las pruebas remitidas demuestran la regularidad y justificación de las prórrogas de los plazos de ejecución del contrato.

[1] Villagra Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Pag. 55.

Sobre el punto C), no existen hechos graves investigados, pues la contratante no ha alegado ningún incumplimiento y tampoco existen denuncias de incumplimiento contra COVIPA sobre la ejecución del contrato de referencia.
Por no cumplir con los requisitos de verosimilitud, por no aportar pruebas y por no tratarse de hechos graves al ser inexistentes, la investigación preliminar debe ser desestimada y no procede la apertura de una investigación de oficio contra COVIPA.

Corresponde a la Dirección Jurídica concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de un sumario, en virtud de lo dispuesto en el art. 142 del Decreto 2992/19, que dispone: "Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado, y cuando la vía pertinente no sea la Protesta".

Al no existir méritos ni elementos suficientes relativos a hechos susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado, la DNCP debe desestimar la denuncia al no existir fundamentos para iniciar una investigación de oficio.

COVIPA permanece a disposición de esta Dirección Jurídica a los efectos de esclarecer cualquier punto que consideren necesario.

PETITORIO

Se solicita a la DNCP que:
- Tenga por presentado el escrito de descargo en plazo,
- Admita las pruebas,
- Orden el cierre de la investigación preliminar y el finiquito del caso.

LISTADO DE PRUEBAS

Numero de prueba	*Documento*	*Punto demostrado*
Nro. 1	*Nota de Municipalidad del 14/01/2020*	*Inicio del plazo de ejecución de obras fijado el 23/01/2020, por 120 días calendario.*
Nro. 2	*Nota COVIPA del 27/01/2020*	*COVIPA solicita modificar la fecha de inicio de plazo de ejecución porque la zona no estaba en condiciones por rebose de cloaca y también solicita designación de fiscal. Se incluyen fotografías en la nota.*
Nro. 3	*Nota COVIPA del 29/01/2020*	*COVIPA solicita a convocante la provisión de materiales suministrados por la ESSAP, y sin esta provisión no puede dar inicio a los trabajos.*
Nro. 4	*Orden de Servicio 25/2020 del 29/01/2020*	*Convocante ordena suspensión temporal del contrato ante la*

		imposibilidad de provisión de materiales de la ESSAP.
Nro. 5	*Orden de Servicio 05/20 DGO del 21/02/2020.*	*Se ordena reactivar las obras en un plazo de 72 horas desde la recepción de la orden (21/02/2020)*
Nro. 6	*Nota COVIPA del 24/02/2020*	*COVIPA informa a Municipalidad que la ESSAP le ha solicitado un tiempo para realizar análisis de los trabajos a ser ejecutados en ítem 8 por posibles modificaciones del proyecto y solicita colaboración para la pronta solución con la ESSAP.*
Nro. 7	*Nota COVIPA del 28/02/2020*	*COVIPA informa a Municipalidad que ingeniero de la ESSAP manifestó anulación de los trabajos de ítem 8. Informan que 02/03/2020 iniciaran obra con la limpieza y retiro de materiales.*
Nro. 8	*Orden de servicio 27/20 del 28/02/2020*	*Municipalidad ordena inicio de obras en un plazo no mayor a 72 horas.*
Nro. 9	*Libro de obra foja 0000009*	*Suspensión de actividades del 18 al 20 de marzo 2020 por condiciones climáticas. Suscrito por fiscal de obra de la Municipalidad, el Ing. José Luis Torres.*
Nro. 10	*Libro de obra foja 0000010*	*Consta la suspensión de actividades por Decreto presidencial y dificultad de provisión de materiales del 21 al 29 de marzo. Suscrito por fiscal de obra de la Municipalidad, el Ing. José Luis Torres.*
Nro. 11	*Libro de obra foja 0000012*	*Consta la suspensión de actividades por Decreto relativo a pandemia hasta el 13 de abril, salvo nuevas medidas restrictivas. Suscrito por fiscal de obra de la Municipalidad, el Ing. José Luis Torres.*
Nro. 12	*Libro de obra foja 0000031*	*Suspensión de actividades por lluvias en fecha 12/05/2020. Suscrito por fiscal de obra de la Municipalidad, el Ing. José Luis Torres*
Nro. 13	*Libro de obra foja 0000038*	*Suspensión de actividades por lluvias el 22/05/20. Suscrito por fiscal de obra de*

		la Municipalidad, el Ing. José Luis Torres.
Nro. 14	*Libro de obra foja 0000047*	*Consta que en fecha 4, 5, 6 y 8 de junio de 2020 se suspendieron trabajos a causa de lluvias, consecuente rebose de cloacas, trabajos de ESSAP. El 09 de junio preparan la pista previo cargamento. Suscrito por fiscal de obra de la Municipalidad, el Ing. José Luis Torres.*
Nro. 15	*Orden de servicio 36/20 del 20/06/20*	*Municipalidad informa que elaboró un proyecto de Convenio Modificatorio Nro. 1. La orden suspende el computo del plazo desde el 20/06/20 hasta la aprobación del convenio modificatorio.*
Nro.16	*Convenio modificatorio*	*La ampliación fue suscrita por las partes el 16/10/2020. Fue aprobada por la Junta Municipal el 12/11/20. El 22/12/20 fue emitido el Código de Contratación. Aumento de plazo de ejecución de 120 a 144 días.*

Fecha: 10/2/2021 Parte: Municipalidad de Asunción.

"Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a la Nota DNCP/DJ Nº 8865/20, referente a la Investigación Preliminar surgida a partir de las Notas DNCP DNC 29793/20 en el marco de llamado a Licitación Pública Nacional para "DESAGÜE PLUVIAL Y MEJORAMIENTO VIAL, MEDIOAMBIENTAL E INCLUSIVO DE LA AVDA. GRAL. SANTOS ENTRE AVDA. FELIX BOGADO Y LA CALLE CERRO CORA" ID Nº 276917; Y Nota DNCP DNC Nº 29595/20 en el marco del procedimiento de LPN para "MEJORAMIENTO VIAL DE LA CALLE CAPITAN FIGARI DESDE 33 PROYECTADAS A 38 PROYECTADAS." ID Nº 363284.

Al respecto, manifestamos cuanto sigue:

En cuanto a las observaciones realizadas mediante Nota DNC Nº 29595/20, las mismas fueron contestadas mediante Nota UOC3 Nº 131/2020, cuya copia se adjunta a la presente Nota.

En cuanto a las observaciones realizadas mediante Nota DNC Nº 27973/20, las mismas fueron contestadas mediante Nota UOC3 Nº 01/2021, cuya copia se adjunta a la presente Nota.

En cuanto a las suspensiones de plazo y paralizaciones sufridas en dichas obras a consecuencias de lluvias, inclemencias climáticas, imposibilidad de acceso a la zona de obras, intervención previa de otras instituciones públicas, medidas sanitarias del gobierno nacional y otros motivos avalados por la fiscalización de la obra y la administradora del contrato, informamos que las mismas serán comunicadas debidamente según lo dispuesto en la Resolución DNCP Nº 5695/19, cuya operativa nos fuera aclarada por correo electrónico en fecha 09/02/2021.

Asimismo, a raíz de las observaciones de la DNCP se instruyó a las dependencias de la institución que las prórrogas de plazo de ejecución que obedecen a las causales previstas en PBC, deberán ser sometidas a la aprobación de la máxima autoridad institucional y aprobadas por Resolución.

En cuanto al pedido de informe de ejecución contractual de los procesos en cuestión, informamos cuanto sigue:

- *El Contrato UOC3 Nº 34/14 suscripto con la empresa CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO por un monto de Gs. 30.307.151.357 (incluidos los montos ampliados mediante Convenios Modificatorios Nº 1, Nº 2 y Nº 3), fue ejecutado a la fecha hasta el Certificado Nº 24, correspondiente al mes de mayo de 2018, conforme al registro de la UOC Nº 3 en relación a pagos y pedidos de pagos recepcionados en esta. Se adjunta copia digital de dicho Certificado en el que figura el porcentaje total de ejecución, así como la ejecución de cada ítem contractual.*

- *El Contrato UOC3 Nº 11/19 suscripto con la empresa CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAYAS S.A. (COVIPA) por un monto de Gs. 2.855.295.948 (incluido el monto ampliado mediante Convenio Modificatorio Nº 1), fue ejecutado a la fecha hasta el Certificado Nº 4, correspondiente al mes de junio de 2020, conforme al registro de la UOC Nº 3 en relación a pagos y pedidos de pagos. Se adjunta copia de dicho Certificado en el que figura el porcentaje total de ejecución, así como la ejecución de cada ítem contractual.*

Sin otro particular, me despido muy atentamente",

Fecha: 10/2/2021 Parte: Consorcio Pavimento Urbano.

"El Ing. Luis Gulino y el Ing. Oscar Rubiani en representación del Consorcio de Pavimento Urbano se dirigen a Ustedes en el marco de la investigación preliminar de referencia en el marco del Contrato UOC 3 Nro. 34/2014 a fin de dar respuesta a las observaciones planteadas por la DNCP.

OBSERVACIONES DE LA DNCP – DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La DNCP ha observado dos aspectos:

1) Con respecto a las justificaciones expuestas por la convocante debido al retraso de las obras, recordamos lo dispuesto en las CGC 22.2: "De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas"." Al respecto, traemos igualmente a colación lo establecido en el Manual de Obras Públicas segunda versión de la DNCP; "Mediante la prórroga, se reconoce al Contratista que ciertos días no son computables dentro del plazo de ejecución, por causas debidamente justificadas. Conforme a las Condiciones Generales del Contrato del Pliego Estándar es otorgada mediante acto administrativo de la Contratante. Puede ocurrir que el Contratista no ejecute la

Obra dentro del plazo pactado por diversos motivos. Cuando el retraso en la ejecución se ocasionare como consecuencia de causas imputables al Contratista, la Contratante debe imponerle penalidades por incumplimientos o resolver el Contrato. Sin embargo, si el retraso se origina en circunstancias no imputables al Contratista, éste tiene derecho a solicitar la prórroga del plazo de ejecución de la obra. Vale decir, tiene derecho a una suspensión del plazo contractual originalmente previsto para la ejecución de las obras, sin que la Contratante lo considere un incumplimiento contractual y en consecuencia, liberándose de la imposición de penalidades o multas. Normalmente esta suspensión tendrá por lo menos, la misma duración que la incidencia o el impedimento que dio lugar al retraso en el cumplimiento de la ejecución, salvo que la Contratista solicite un plazo menor. Suspensión de los trabajos: "La suspensión debe ser instrumentada por acto administrativo de la Contratante. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. Una vez levantada la suspensión, —también por acto administrativo—, se reanuda el cómputo del plazo. La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc). La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida." Sin embargo, si bien se indica que las mismas han sido asentadas en el Libro de Obras, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación y formalización de las documentaciones mencionadas y requeridas por el manual a esta Dirección, ni por acto administrativo.

2) Inclemencias climáticas: "la inclemencia que puede dar lugar a la prórroga es aquella lo suficientemente importante como para impedir el cumplimiento de las obligaciones. No bastará cualquier llovizna, sino que verdaderamente debe afectar la posible ejecución de las obras… Establece el Pliego de Bases y Condiciones Estándar que en el caso de inclemencias climáticas que ocasionen una suspensión de los trabajos en el sitio de las Obras y estén definidas en las CEC, los plazos de ejecución de las Obras se prorrogarán por el tiempo de duración de dichas inclemencias…. Igualmente debe dejar constancia de ello en el Libro de Obras, mediante el asiento respectivo. La Contratante deberá expedirse respecto de la prórroga mediante un acto administrativo —emitido por la máxima autoridad de la contratante o por la persona a quien se delegue dicha atribución— que debe ser comunicado al Contratista como máximo 15 días antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato… en todo caso se debe prestar especial cuidado respecto a la acreditación o no de la veracidad de la imposibilidad de avance de la totalidad de los trabajos, al momento de conceder prórrogas o suspensiones del plazo de ejecución." Esta observación se realiza, considerando que la cantidad de días prorrogados por inclemencias climáticas superan el límite previamente establecido en el PBC y CGC 22.1 de hasta 50 días.

DESCARGO
SOBRE LA OBSERVACIÓN Nro. 1
Para su referencia, se expone a continuación una descripción de los eventos que hicieron a las prórrogas y suspensiones de la obra:

	DESCRIPCION	FECHA INICIO	FECHA FIN	CANTIDAD DE DÍAS	DOCUMENTACIÓN
	Plazo Contractual	12/3/2015		300	
	Movilización - Plazo Contractual	1/4/2015		20	Periodo de movilización - CGC 33,1 Y 33,2
	Plazo Convenio Modificatorio N° 1	17/5/2017		60	Orden de Servicio N° 05/17
	Movilización por Convenio Modificatorio N° 1			20	Nota DGO fecha 26/05/2017
	Plazo adicional por cambio de tubería	20/3/2015	2/7/2015	103	NOTA CPU 3/2015; NOTA CGFO N° 26/2015
	Prorroga por adquisición de tubos importados	2/7/2015	29/11/2015	150	NOTA CPU N° 20/2015 y NOTA CPU N° 13/2017; Nota C.G.F.O N° 53/2015
	Suspensión de actividades por visita del Papa			3	Decreto N° 3292 - Presidencia de la Republica, Órdenes de la convocante
	Suspensión de actividades por festividad de la virgen de Caacupe 2015			2	Comunicado del 04-12-2015 - Suspensión por festividades de Caacupé
	Suspensión de actividades por festividad de la virgen de Caacupe 2016			2	Comunicado N° 90 - DGO
	Suspensión por fiesta de fin de año 2015	19/12/2015	10/1/2016	23	OS N° 16/2015- DGO
	Suspensión por fiesta de fin de año 2017	18/12/2017	7/1/2018	20	OS N° 84/2017 -DGO
	Eventos compensables por trabajos de ESSAP			5	Libro de Obra, folios 252 y 253
	Días de atraso por rotura de muros			4	Libro de Obra, folios 246 y 248.
	Cambios de proyecto sustitución de tubería de asbesto cemento			60	Nota ESSAP de fecha 22/02/2018; Nota DGO N° 01/2018 y Nota CPU N° 04/2018
	Rechazo de tuberías de TEHMCO			45	Libro de obra folio 276; Nota CPU N° 08/2018 y Nota TEHMCO N° 010/2018.
	Demora en provisión de tubos de la ESSAP			73	
	Días de paralización por Mora	12/2/2016	30/6/2016	139	Nota CPU N° 13/2017 de fecha 03/11/2017.
	Días de paralización por Mora	29/11/2017	28/2/2018	85	Nota CPU N° 14 DE FECHA 03/11/2017 ; Nota CPU N° 17 de fecha 30/11/2017; Nota CPU N° 05/2018 Folios del Libro de obra N° 258; 260; 271; 274 y 275
1-	TOTAL DE DIAS			1114	
	Días de lluvias y consecuencias de abril 2015 a diciembre 2017			136	Informe de uso de tiempo de la MCA de fecha 07-09-2020
	Días de lluvias	ene-18		8	Informe de lluvia de la DINAC - Mes de Enero 2018
	Días de lluvias	feb-18		5	Informe de lluvia de la DINAC - Mes de Febrero 2018

	Días de lluvias	mar-18		5	Informe de lluvia de la DINAC - Mes de Marzo 2018
	Días de lluvias	abr-18		0	Informe de lluvia de la DINAC - Mes de Abril 2018
	Días de lluvias	may-18		5	Informe de lluvia de la DINAC - Mes de Mayo 2018
	Días de lluvias	ene-19		2	Informe de lluvia de la DINAC - Mes de Enero 2019
	Descuento por estimación de días máximos de precipitaciones			-50	PBC - CGC 22.1
	Superposición por días de lluvias en periodo de mora	12/2/2016	30/6/2016	-40	Informes de lluvia de la DINAC - Mes de Febrero a Junio 2016
	Superposición por días de lluvias en periodo de mora	29/11/2017	28/2/2018	-35	Informes de lluvia de la DINAC - Mes de Noviembre 2017 a Febrero 2018
2-	TOTAL DE DIAS DE LLUVIAS Y CONSECUENCIAS			36	
3-	TOTAL GENERAL DE TIEMPO DISPONIBLE (1+2)			1150	
4-	RESUMEN DE TIEMPO TRANSCURRIDO			-950	
5-	PLAZO FINAL DE OBRA			200	

**Abreviaturas:*

OS: orden de servicio expedida por la Municipalidad.
MCA: Municipalidad de Asunción
CPU: Consorcio de Pavimento urbano.
DGO: Dirección General de Obras de la Municipalidad.

Para el otorgamiento de prórrogas en los plazos de ejecución, no es necesaria una adenda.
Recordamos que la Res. 5692/19 y las anteriores no obligan a las convocantes a comunicar las prórrogas por inclemencias climáticas ni la suspensión del contrato, pues no son modificaciones de las condiciones contractuales. Las lluvias y sus consecuencias constan en el libro de obra, con soporte en los informes de la DINAC. Las suspensiones de la obra por mora en los pagos por parte de la convocante también constan en el libro de obras, folios N°258, 260, 271, 274 y 275.
El libro de obra es firmado por la fiscalización designada por la convocante, manifestando así la conformidad de esta última con aquello que consta en el libro.
Al haber firmado la convocante los convenios modificatorios, la misma da por aprobadas todas las actuaciones anteriores de la contratante. Otro punto para considerar es que no existen reclamos por incumplimiento o atrasos contra el consorcio ni denuncias relativas a la ejecución de la obra.
Tal como lo menciona la DNCP, las suspensiones de los contratos deben constar en actos administrativos de la convocante. Los actos de una autoridad administrativa al dar órdenes son actos administrativos, tal como lo señala Villagra Maffiodo1 .

Las órdenes son actos administrativos individuales que tienen fuerza de obligar. Entonces, mal podría entenderse que solamente una resolución implica un acto administrativo. La convocante ha formalizado las suspensiones del contrato en actos administrativos válidos, a través de Órdenes de Servicio.
No existen atrasos computables al Consorcio, motivo por el cual la convocante no ha iniciado procesos de aplicación de multas, ejecución de pólizas, rescisión de contratos ni denuncias de incumplimiento ante la DNCP. Todas las suspensiones y prórrogas se dieron por factores no atribuibles al Consorcio.
La investigación preliminar se basa en el Manual de Obra Pública Segunda Versión. Este manual no puede ser considerado como vinculante porque:
- Si bien es una guía para la ejecución de los contratos, NO tienen fuerza vinculante como lo tiene una resolución. La publicación de este Manual tiene fines educativos.
- El manual está publicado en el portal de la DNCP solamente como un documento de interés, no como parte de una resolución vinculante para proveedores, contratistas y convocantes.
- El manual fue publicado en el año 2018, de forma previa a la vigencia del Decreto reglamentario 2992/19 y de forma posterior a la publicación del llamado, por lo tanto, no está actualizado y no existen motivos por los cuales los proveedores o contratistas deban siquiera considerarlo como una guía actualizada.

SOBRE LA OBSERVACIÓN Nro. 2
Respecto a la cantidad de días de prórroga por inclemencias climáticas que supera el límite de las C.E.C, entendemos que la convocante ha actuado conforme a las normas aplicables a porque:
- Como ni el PBC, las CEC, ni las CGC han previsto las consecuencias de que las prórrogas superen estos límites, la convocante debe ajustarse al principio de legalidad y al fiel cumplimiento del contrato. La convocante no puede considerar a las inclemencias climáticas como un incumplimiento de contrato de la contratista y en consecuencia, no puede ser motivo de la terminación del contrato. La no previsión de 1 Villagra Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Pag. 55. consecuencias inmediatas a la superación del límite de días de inclemencias previstos en el contrato vuelve a esta cláusula inaplicable de hecho.
- La convocante no puede denegar las prórrogas debidamente justificadas conforme al principio de razonabilidad. Es posible abrir el control de razonabilidad en dos pautas respecto a fines y medios de las normas. Por un lado, cabe examinar si el medio resulta desproporcionado, es decir, si aunque obtiene el fin perseguido, lo excede; por otro lado, si el medio guarda relación de causalidad con el fin, aunque aquél no sea el único con el que se lo pueda alcanzar.
La razonabilidad implica ante todo una valoración jurídica de justicia. Razonable es lo justo, arreglado, conforme a la razón, proporcionado, equitativo, por oposición a lo arbitrario, injusto, inequitativo. Representa la moderación y justa medida en el actuar de los sujetos de derecho.
Toda actividad de los órganos estatales, para ser válida, además de ser legal debe ser razonable. Toda ley o acto administrativo debe ser también razonable.
Resulta abiertamente irracional y desproporcional aplicar multas, terminar unilateralmente el contrato o iniciar procesos sancionatorios ante la DNCP ante la situación presentada de inclemencias climáticas, debido a que resultó imposible para la contratista ejecutar las obras en esas condiciones.
- No existiría motivación alguna para imputar a la contratista las consecuencias de las inclemencias climáticas. Las actuaciones de la administración deben estar motivadas para ser válidas. La Municipalidad debe justificar sus actos mediante los fundamentos de derecho, mediante la relación de hechos y la correspondiente correlación lógica entre los eventos, las situaciones que dio por existentes y la decisión unilateralmente tomada según sus facultades exorbitantes y como administradora del contrato.

En actos administrativos, como una resolución que resuelve aplicar multas o terminar unilateralmente un contrato, la motivación debe ser sumamente detallada y debe existir una correlación lógica entre todos los eventos que lleven a la administración a tomar tal decisión. No es posible atribuir consecuencias a las inclemencias climáticas que no han sido contractualmente previstas.
- La convocante es la administradora del contrato y la única con facultades interpretativas para aplicar las cláusulas del contrato a fin de preservar la satisfacción de las necesidades institucionales. La Municipalidad de Asunción tiene derecho a interpretar el contrato en el sentido que le permita satisfacer las necesidades institucionales

PLAZO DE PRESENTACIÓN DEL DESCARGO
En fecha 03 de febrero de 2021 COVIPA ha presentado una solicitud de prórroga para la presentación del descargo. En la providencia del 03 de febrero de 2021 la DNCP ha concedido la prórroga de 05 días hábiles desde la notificación para la presentación del descargo, por lo que el plazo es hasta el 10 de febrero de 2021.

CONCLUSIÓN
La DNCP debe desestimar el caso al no existir méritos para una investigación de oficio teniendo en cuenta los criterios del art. 147 del Decreto 2992/19. El artículo 144 del citado decreto señala que deben tenerse en cuenta los siguientes puntos para determinar el tipo de investigación:
A) La verosimilitud de la existencia de un hecho o acto contrario a las disposiciones contenidas en la Ley 2051/03. B) La existencia de elementos y/o pruebas aportados;
C) la gravedad del hecho o acto objeto de investigación.
En cuanto al punto A), no existen actos contrarios a las disposiciones en materia de contrataciones públicas atribuibles al CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO ni a la convocante, pues el contrato se fue suspendido y fue prorrogado por motivos no atribuibles a la contratista, quien ha obrado siempre diligentemente realizando comunicaciones a la convocante sobre los acontecimientos que impiden avances en las obras y los correspondientes reclamos por mora en los pagos.
Respecto al punto B), las pruebas remitidas demuestran la regularidad y justificación de las prórrogas de los plazos de ejecución del contrato.
Sobre el punto C), no existen hechos graves investigados, pues la contratante no ha alegado ningún incumplimiento y tampoco existen denuncias de incumplimiento contra el consorcio sobre la ejecución del contrato de referencia.
Por no cumplir con los requisitos de verosimilitud, por no aportar pruebas y por no tratarse de hechos graves al ser inexistentes, la investigación preliminar debe ser desestimada y no procede la apertura de una investigación de oficio contra el CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO.
Corresponde a la Dirección Jurídica concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de un sumario, en virtud de lo dispuesto en el art. 142 del Decreto 2992/19, que dispone: "Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado, y cuando la vía pertinente no sea la Protesta".
Al no existir méritos ni elementos suficientes relativos a hechos susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado, la DNCP debe desestimar la denuncia al no existir fundamentos para iniciar una investigación de oficio.
El CONSORCIO PAVIMENTO URBANO permanece a disposición de esta Dirección Jurídica a los efectos de esclarecer cualquier punto que consideren necesario.

PETITORIO
Se solicita a la DNCP que:
- Tenga por presentado el escrito de descargo en plazo,

- Admita las pruebas,
- Orden el cierre de la investigación preliminar y el finiquito del caso.

LISTADO DE PRUEBAS
Se adjuntan los siguientes documentos:
Reporte de lluvias de:
- 2016: febrero a junio
- 2017: noviembre y diciembre
- 2018: enero a mayo
- 2019: enero
Órdenes de servicio de suspensión de obra:
- 16/15
- 20/16
- 05/17
- 84/17
- 12/18
- 30/19

Notas emitidas por la convocante:
- DGO 01/2018 sobre cambio de proyecto y necesidad de convenio modificatorio
- DGO del 26/05/2017 sobre prórroga
- CGFO 26/15 sobre aprobación de propuesta de tuberías
- CGFO 53/15 pedido de nota respaldatoria sobre tuberías
- Comunicado del 04/12/15 sobre suspensión de actividades por festejo de Caacupé
- Comunicado del 05/12/16 sobre suspensión de actividades por festejo de Caacupé

Nota de la ESSAP:
- Del 22/02/2018 sobre posibilidad de trabajados desde segunda quincena abril 2018

Notas del Consorcio dirigidas a la MCA:
- 03/15: solicitud de aprobación de tubos
- 20/15: Informe sobre plazos de fabrica de tubos
- 26/15: propuesta de convenio modificatorio
- 13/17: informe sobre uso del tiempo
- 14/17: reclamo por mora
- 16/17: propuesta sobre alcantarilla
- 17/17: reclamo por mora
- 05/18: sobre uso de tiempo y eventos

Libro de obra:
- Fojas: 246, 248, 252, 253, 257, 258, 260, 271, 274, 275, 276".

CONTESTACIONES:

Descargo presentado por la Municipalidad de Asunción en fecha 03 de febrero de 2021, expresando cuanto sigue:

"Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a la Nota DNCP/DJ Nº 864/21 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la cual hace referencia a la Investigación Preliminar surgida a partir de las Notas DNCP DNC 29793/20 en el marco de llamado a Licitación Pública Nacional para "DESAGÜE PLUVIAL Y MEJORAMIENTO VIAL, MEDIOAMBIENTAL E INCLUSIVO DE LA AVDA. GRAL. SANTOS ENTRE AVDA. FELIX BOGADO Y LA CALLE CERRO CORA" ID Nº 276917; Y Nota DNCP DNC Nº 29595/20 en el marco del procedimiento de LPN para "MEJORAMIENTO VIAL DE LA CALLE CAPITAN FIGARI DESDE 33 PROYECTADAS A 38 PROYECTADAS." ID Nº 363284.

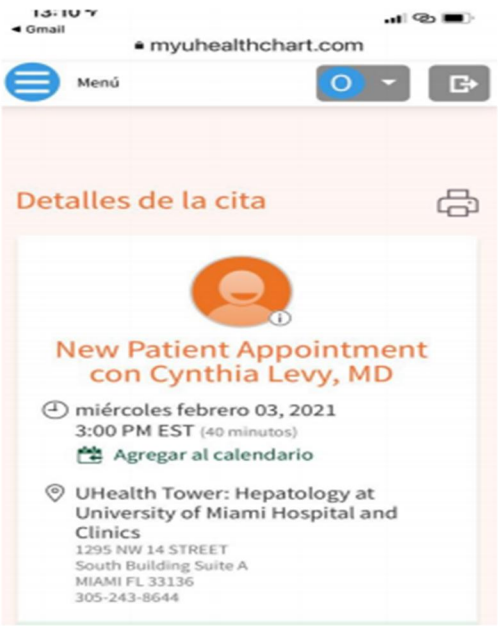
Al respecto, a fin de dar contestación a lo solicitado en debida forma, solicitamos prórroga de 5 (cinco) días hábiles para tal efecto. La solicitud obedece a que, actualmente, tanto la UOC Nº 3 como la Dirección General de Obras, dependencia administradora de los contratos en cuestión, se encuentran con planteles de trabajo reducidos, de conformidad a las disposiciones establecidas en la Resolución DRH Nº 2822/2020 "por la cual se establecen medidas específicas en el marco del plan preventivo de contagio del COVID-19".

Con ruego de trámite favorable, me despido muy atentamente".

Descargo presentado por CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAY en fecha 02 de febrero de 2021, expresando cuanto sigue:

"Oscar Antonio Rubiani Yanho con C.I. N° 616.391 y Antonio Rubiani Zuccolillo con C.I. N° 2.497.893 en representación de CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAYAS S.A (en adelante COVIPA), fijando domicilio en Gral. Andrada 779 e/ Bruno Guggiari de la ciudad de Asunción, e-mail contacto@covipa.com.py; tel/fax 021-215081, se dirigen a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a los efectos de solicitar prórroga del plazo de 3 días hábiles otorgados para contestar traslado de nota de referencia en el marco de la investigación preliminar surgida a partir de la denuncia realizada por la Dirección de Normas y Control Caso No. 50/21.

La solicitud se realiza debido a que el representante Oscar Antonio Rubiani Yanho se encuentra actualmente en el extranjero por motivos de complicaciones de salud. Se expone constancia de cita médica en el University of Miami Hospital and Clinics:



En caso de que la DNCP lo requiera, nos ponemos a disposición para presentar un informe médico del profesional médico tratante en el Paraguay, el Dr. Marcos Girala con RPN 4973, celular 0981525451 y mail mascosgirala@yahoo.com.

Por motivos de salud del representante, solicitamos que sea prorrogado por 15 días el plazo para presentar el descargo correspondiente a la empresa COVIPA junto con todas las pruebas documentales.

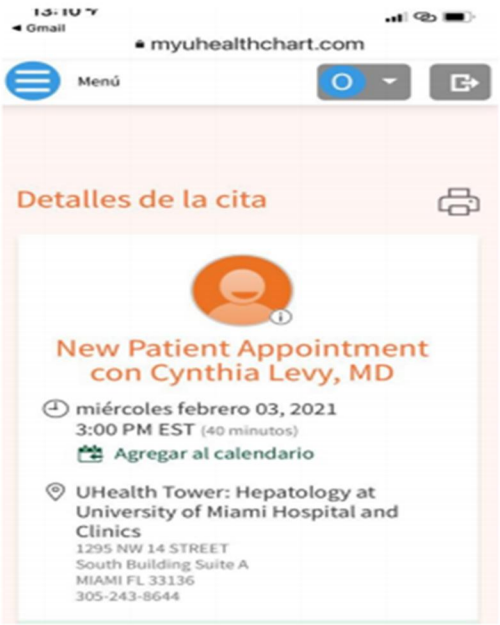
Descargo presentado por CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO en fecha 03 de febrero de 2021, expresando cuanto sigue:

"ING. LUIS MARIA GULINO CANESE, en representación de CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO) (en adelante, el "Consorcio"), integrado por Sociedad Constructora Chaco S.A. y Construcciones y Viviendas Paraguayas S.A. (COVIPA), fijando domicilio en Pariri 1013 casi Tobati, email martacuevas76@gmail.com; tel/fax 021 550283, se dirigen a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a los efectos de solicitar prórroga del plazo de 3 días hábiles otorgados para contestar traslado de nota de referencia en el marco de la investigación preliminar surgida a partir de la denuncia realizada por la Dirección de Normas y Control Caso No. 50/21.

La solicitud se realiza debido a:

1) El Consorcio considera que el plazo es excesivamente breve para poder presentar con claridad el descargo con todos los documentos probatorios. Estimamos que un escrito debidamente estructurado con las pruebas organizadas simplificaría el proceso de análisis a la DNCP.

2) El representante de COVIPA (empresa integrante del Consorcio), Oscar Antonio Rubiani Yanho se encuentra actualmente en el extranjero por motivos de complicaciones de salud. Se expone constancia de cita médica en el University of Miami Hospital and Clinics:



En caso de que la DNCP lo requiera, nos ponemos a disposición para presentar un informe médico del profesional médico tratante en el Paraguay, el Dr. Marcos Girala con RPN 4973, celular 0981525451 y mail mascosgirala@yahoo.com.

Por motivos de salud del representante de COVIPA y al plazo excesivamente breve, solicitamos que sea prorrogado por 15 días el plazo para presentar el descargo correspondiente junto con todas las pruebas documentales".

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Decreto N° 2992/2019 de fecha 9 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP*)". Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

La Resolución DNCP N° 1092/20 *"Por la cual se establecen medidas preventivas ante el riesgo de expansión del CORONAVIRUS (COVID-19) en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".*

OTRAS ACTUACIONES:

Pedido de Informe MUNICIPALIDAD DE ASUNCION en fecha 03 de agosto de 2020 (Nota DNCP/DJ N°1058/21), en los siguientes términos:

"Como medida de mejor proveer, concédase la prórroga solicitada por la Entidad Convocante –MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN– para que en el plazo perentorio de cinco (5) días hábiles computados a partir de la presente nota, justifiquen lo referido en la Nota DNCP DNC N°29.595/20 e informen el estado de ejecución contractual del procedimiento de referencia".

Pedido de Informe CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAY en fecha 03 de agosto de 2020 (Nota DNCP/DJ N°1021/21), en los siguientes términos:

*"Concédase la prórroga solicitada en fecha 02/02/2021 por la firma –**CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAY S.A**– para que en el plazo perentorio de tres (3) días hábiles computados a partir de la presente nota, justifiquen lo referido en la Nota DNCP DNC N°29.595/20 e informen el estado de ejecución contractual del procedimiento de referencia".*

Pedido de Informe CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO en fecha 03 de agosto de 2020 (Nota DNCP/DJ N°1104/21), en los siguientes términos:

"*Teniendo en cuenta que el presente proceso es el Marco de una Investigación Preliminar, cuyos plazos procesales son más cortos, no es posible conceder el plazo solicitado en fecha 03/02/2021 por la firma –**CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO**– por ende como medida de mejor proveer concédase el plazo perentorio de cinco (5) días hábiles computados a partir de la presente nota, a fin de que justifiquen lo referido en la Nota DNCP DNC N°29.595/20 e informen el estado de ejecución contractual del procedimiento de referencia".*

ANÁLISIS:

La presente investigación tuvo su origen a raíz de las observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control (DNC) de esta Dirección Nacional, en el marco de los siguientes llamados convocados por la Municipalidad de Asunción.

ID N° 363284: "*Mejoramiento Vial de la Calle Capitán Figari desde 33 Proyectadas a 38 Proyectadas*".

ID N° 276917: "*Desagüe Pluvial y Mejoramiento Vial, Medioambiental e Inclusivo de la Avda. Gral. Santos entre Avda. Félix Bogado y Cerro Cora*".

Primeramente, es menester aclarar que el llamado con ID 363284, fue adjudicado por Resolución N°1.802/19 de fecha 30/09/2019 a favor de la firma **CONSTRUCCIONES Y VIVIENDAS PARAGUAYAS - COVIPA S.A**., y el Contrato N°11/2019 fue suscripto en fecha 15/10/2019, por el monto de Gs. 2.386.258.414 (Guaraníes Dos mil trescientos ochenta y seis millones doscientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos catorce), IVA incluido.

En cuanto al llamado con ID 276919, el mismo fue adjudicado por Resolución N° 3.037/14 de fecha 10/12/2014, a favor de las firmas **CONSORCIO GENERAL SANTOS** y **CONSORCIO DE PAVIMENTO URBANO**, mediante el Contrato N°34/2014 de fecha 10/12/2014, por un monto de Gs 25.296.935.575 (Guaraníes veinte cinco mil doscientos noventa y seis millones novecientos treinta y cinco mil quinientos setenta y cinco) IVA incluido y Contrato N°33/2014 de fecha 10/12/2014, por un monto de Gs 24.399.931.078 (Guaraníes veinte cuatro mil trescientos noventa y nueve millones novecientos treinta y un mil setenta ocho), IVA incluido.

Sin embargo, en ambos llamados la entidad Convocante ha celebrado convenios modificatorios, ampliando el monto principal del contrato y el plazo para la ejecución contractual de los mismos quedando como sigue:

ID N° 363284: Convenio Modificatorio N°1. El total a pagar por las obras considerando el Contrato Principal y el presente Convenio Modificatorio alcanza el monto total de Gs 2.855.295.948 (Guaraníes Dos mil ochocientos cincuenta y cinco millones doscientos noventa y cinco mil novecientos cuarenta y ocho), IVA incluido. En cuanto al plazo y ejecución de la obra se amplían 24 (veinte y cuatro) días calendarios, totalizando así el plazo para la ejecución de las obras en 144 (ciento cuarenta y cuatro días) días calendarios a partir de la Orden de Inicio por parte del Contratista.

ID N°276917: Convenio Modificatorio N°1. El total a pagar por las obras del LOTE N° 2, considerando el contrato principal más el presente Convenio Modificatorio, alcanza el monto total de Gs. 26.815.439.120.- (Guaraníes Veintiséis mil ochocientos quince millones cuatrocientos treinta y nueve mil ciento veinte), IVA incluido. El plazo de ejecución de la obra es de 300 (trescientos) días calendario, contados a partir de la Orden de Inicio y la Entrega del Anticipo Financiero más 60 (sesenta) días calendario que se agrega por el presente Convenio Modificatorio. Totalizando 360 días calendario.

Convenio Modificatorio N°2. El total a pagar por las obras del LOTE N° 2, considerando el contrato principal más el Convenio Modificatorio N°1 y el Convenio Modificatorio N°2, alcanza el monto total de Gs.29.031.635.572 (Guaraníes veintinueve mil treinta y un millones seiscientos treinta y cinco mil quinientos setenta y dos), IVA incluido.

Convenio Modificatorio N°3. El total a pagar por las obras del LOTE N° 2, considerando el contrato principal más el Convenio Modificatorio N°1, el Convenio Modificatorio N°2 y el Convenio Modificatorio N°3 alcanza el monto total de Gs 30.307.151.357 (Guaraníes treinta mil trescientos siete millones ciento cincuenta y un mil trescientos cincuenta y siete), IVA incluido.

ASPECTOS OBSERVADOS EN AMBOS LLAMADOS.

1. Con respecto a las justificaciones expuestas por la convocante debido al retraso de las obras, recordamos lo dispuesto en las CGC 22.2: "De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas".
Y en el Manual de Obras Públicas segunda versión de la DNCP; "Mediante la prórroga, se reconoce al Contratista que ciertos días no son computables dentro del plazo de ejecución, por causas debidamente justificadas. Conforme a las Condiciones Generales del Contrato del Pliego Estándar es otorgada mediante acto administrativo de la Contratante. Puede ocurrir que el Contratista no ejecute la Obra dentro del plazo pactado por diversos motivos. Cuando el retraso en la ejecución se ocasionare como consecuencia de causas imputables al Contratista, la Contratante debe imponerle penalidades por incumplimientos o resolver el Contrato.

Sin embargo, si el retraso se origina en circunstancias no imputables al Contratista, éste tiene derecho a solicitar la prórroga del plazo de ejecución de la obra. Vale decir, tiene derecho a una suspensión del plazo contractual originalmente previsto para la ejecución de las obras, sin que la Contratante lo considere un incumplimiento contractual y en consecuencia, liberándose de la imposición de penalidades o multas. Normalmente esta suspensión tendrá por lo menos, la misma duración que la incidencia o el impedimento que dio lugar al retraso en el cumplimiento de la ejecución, salvo que la Contratista solicite un plazo menor."
Suspensión de los trabajos: "La suspensión debe ser instrumentada por acto administrativo de la Contratante. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. Una vez levantada la suspensión, —también por acto administrativo—, se reanuda el cómputo del plazo.
La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc). La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida."
Sin embargo, si bien se indica que las mismas han sido asentadas en el Libro de Obras, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación y formalización de las documentaciones mencionadas y requeridas por el manual a esta Dirección, ni por acto administrativo.

Al remitirnos al Portal de Contrataciones Públicas, vemos que, en las CGC inciso C PLAZOS numeral 22.1 se ha establecido cuanto sigue: *"Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de Fuerza Mayor previstos en estas CGC o en los casos de inclemencias climáticas".*

Así también, el numeral 24 Inclemencias Climáticas ha dejado en claro los siguientes puntos: *"24.1. En caso de inclemencias climáticas que ocasionen una suspensión de los trabajos en el sitio de las obras, los plazos de ejecución de las obras se prorrogarán por el plazo que la convocante considere para el otorgamiento del mismo. 24.2. Cuando la contratista invoque la suspensión de los trabajos en el sitio de obras a causa de inclemencias climáticas deberá comunicar a la Contratante dentro de plazo máximo de siete (7) días del mes siguiente en que se haya producido la suspensión, sin perjuicio del asiento respectivo que deba realizarse en el Libro de Obras. La notificación deberá realizarse por escrito y en la misma se indicará la fecha de suspensión de los trabajos y las inclemencias acaecidas, con la documentación que pruebe fehacientemente la ocurrencia y efectos de la inclemencia climática en la ejecución del contrato.24.3. Antes de los quince días del vencimiento del plazo de ejecución del contrato como máximo, la Contratante,* ***acto administrativo de por medio deberá comunicar al Contratista la concesión o no de la prórroga*** *del plazo de ejecución. En la misma se precisará la duración, que será igual al número de días durante los cuales se comprobó que las actividades estuvieron realmente suspendidas debido a las inclemencias climáticas".*

Al respecto, según documentaciones publicadas en SICP, se observa que la Entidad Convocante mediante mediante Nota UOC3 Nº 131/2020 y Nota UOC3 Nº 01/2021 ya ha dado respuesta a las observaciones que le fueren realizadas, expresando en ambas cuanto sigue: "…*Al respecto, consideramos aplicable lo dispuesto en la cláusula 2 Aplicación, también de las Condiciones Generales del Contrato, que dice: 2.2. "Sus disposiciones no podrán ser modificadas sino en forma excepcional y a condición de que las cláusulas y sub cláusulas sujetas a modificación o eliminación se indiquen expresamente en las Condiciones Especiales del Contrato (CEC). " En efecto, la cláusula 22.1. De las Condiciones Especiales del Contrato, en su parte pertinente refiere: "El número de días de inclemencias que ocasionen una prórroga de los plazos para la terminación de las obras, será igual al número de días durante los cuales se comprobó que las actividades estuvieron suspendidas debido*

a dichas inclemencias climáticas," - La inclemencia climática se refiere a las lluvias y sus consecuencias en la obra, las que deberán estar debidamente justificadas, presentando documentación probatoria de la Dirección de Meteorología e Hidrología (DINAC) y/o asentando en el Libro de Obras, con la aprobación del Fiscal de Obras. En ese orden de cosas, la disposición de la CGC 22.1. Que establece: "Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de Fuerza Mayor previstos en estas CGC o en los casos de inclemencias climáticas ", fue modificada e insertada en la cláusula 22.1. De las CONDICIONES ESPECIALES DEL CONTRATO, en la que se condiciona la prórroga del plazo de ejecución a; presentar respaldo documental debidamente justificado y/o asentado en el Libro de Obra, ambas exigencias fueron debidamente cumplidas. Por lo cual cabe agregar que teniendo presente que la Máxima Autoridad ha suscrito el Convenio Modificatorio debe considerarse que ha aprobado y aceptado todas las actuaciones anteriores realizadas por las dependencias administrativas de la Contratante. Así las cosas, debe tenerse presente que 1 emisión o no de un Convenio Modificatorio implica una decisión final de parte de la máxima Autoridad, entonces, la firma de la misma estampada en un Convenio Modificatorio equivale al acto decisorio de aprobación de lo actuado".

Si bien es cierto que, las prórrogas acaecidas durante la ejecución de las obras fueron asentadas en los libros de obras correspondientes, no es menos cierto que las mismas no fueron comunicadas oportunamente a la DNCP, es decir no se observa acto administrativo alguno por el cual se haya resuelto la concesión de prórrogas y suspensión de los plazos contractuales por autoridad competente.

Sobre el mismo el Manual de Obras Públicas establece: "…*La Contratante deberá expedirse respecto de la prórroga mediante un acto administrativo —emitido por la máxima autoridad de la contratante o por la persona a quien se delegue dicha atribución— que debe ser comunicado al Contratista como máximo 15 días antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato. En la misma se precisa la duración, que será igual al número de días durante los cuales se comprobó que las actividades estuvieron realmente suspendidas*…".

Por otra parte, si bien la Máxima Autoridad ha suscrito el Convenio Modificatorio aprobando y aceptando todas las actuaciones anteriores realizadas por las dependencias administrativas de la Contratante, en el mismo sólo se establecen cuestiones respecto a la ampliación del monto y plazo de la ejecución contractual, es decir en ninguna parte se autoriza las prórrogas acaecidas durante la ejecución de las obras.

En cuanto a lo referido por la firma COVIPA S.A respecto a que el Manual de Obra Pública Segunda Versión, no puede ser considerado como vinculante porque no tiene fuerza de Resolución. Se recuerda a la misma que la Resolución 5695/19[2] en su Artículo 71 inc. f) refiere cuanto sigue: "…***Prórroga:*** *el desplazamiento del plazo para el cumplimiento de la obligación contractual en el cual los días no trabajados por causas no imputables al proveedor o contratista, debidamente fundados, no se computarán dentro del plazo original de ejecución debido a la imposibilidad temporal de ejecutar la prestación.* ***Dicho plazo será reconocido por la contratante a través de un acto administrativo de la autoridad competente****...*" (El resaltado es nuestro). Se entiende por autoridad competente la persona que ostente la representación legal (ej.: Ministro, Presidente de Ente, etc.).

Así también hay que tener en cuenta que para que los contratistas tengan derecho a la suspensión contractual por consecuencia de los días prorrogados, las mismas también deben quedar instrumentadas por acto administrativo de la

[2] POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES ETAPAS

Contratante. A fin de determinar la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejen de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. Una vez levantada la suspensión, —también por acto administrativo— se reanuda el cómputo del plazo.

En cuanto a la observación del punto 2, en el marco del ID 276917

2. Inclemencias climáticas: "la inclemencia que puede dar lugar a la prórroga es aquella lo suficientemente importante como para impedir el cumplimiento de las obligaciones. No bastará cualquier llovizna, sino que verdaderamente debe afectar la posible ejecución de las obras… Establece el Pliego de Bases y Condiciones Estándar que en el caso de inclemencias climáticas que ocasionen una suspensión de los trabajos en el sitio de las Obras y estén definidas en las CEC, los plazos de ejecución de las Obras se prorrogarán por el tiempo de duración de dichas inclemencias…. Igualmente debe dejar constancia de ello en el Libro de Obras, mediante el asiento respectivo.
La Contratante deberá expedirse respecto de la prórroga mediante un acto administrativo —emitido por la máxima autoridad de la contratante o por la persona a quien se delegue dicha atribución— que debe ser comunicado al Contratista como máximo 15 días antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato… en todo caso se debe prestar especial cuidado respecto a la acreditación o no de la veracidad de la imposibilidad de avance de la totalidad de los trabajos, al momento de conceder prórrogas o suspensiones del plazo de ejecución."
Esta observación se realiza, considerando que la cantidad de días prorrogados por inclemencias climáticas superan el límite previamente establecido en el PBC y CGC 22.1 de hasta 50 días.

Se observa que, la Entidad Convocante mediante Memorándum N°45/2020 de fecha 21/12/2020 ya ha dado respuesta a la misma señalando cuánto sigue: *"…Con respecto al límite establecido en el pliego, si bien es cierto que, por más que en el PBC se haya previsto un máximo de 50 días por inclemencias del tiempo, no existe manera alguna de evitar que existan muchos más días en los que el clima no permita la ejecución de los trabajos, un contrato o un pliego de bases y condiciones no es un documento cuya naturaleza permita condicionar eventos climáticos para ajustarse a sus disposiciones. Por consiguiente, si en el PBC se previó un límite de 50 días, pero la realidad marca que fueron muchos más días, lo pertinente es ir ajustando la ejecución de los trabajos a la realidad concreta, y esa realidad concreta es que los eventos derivados del clima pueden ser catalogados como eventos de caso fortuito o fuerza mayor cuya definición propia es que son eventos que no pueden ser previstos o que, pudiendo ser previstos no pueden ser evitados…".*

En este sentido el jurista Roberto Dromi señala: *"…El pliego de condiciones contiene las disposiciones generales y especiales destinadas a regir el contrato en su formación y posterior ejecución… El objeto, el procedimiento y la relación jurídica emergentes de la selección están contenidos en los pliegos. Su observancia por parte del licitante y de los oferentes, impuesta por la normativa jurídica, tiene por finalidad proteger los intereses de ambas partes, cumpliendo así una doble función.- Antes de nacer el contrato, indica a los interesados las condiciones que deben reunir sus proposiciones, las características de la prestación solicitada u objeto cuya contratación se demanda y el trámite procesal que debe seguirse (sistemas de cotización, forma de pago del precio, plazo de mantenimiento de la oferta, monto y forma de la garantía, lugar, día y hora del acto de apertura de los sobres, procedimiento para las aclaraciones e impugnaciones, etcétera)… <u>Las cláusulas del pliego de bases y condiciones constituyen normas de interés general y, por lo tanto, son obligatorias para todos, incluso para la propia Administración</u>; las propuestas deben coincidir con el pliego por ser éste la principal fuente de donde se derivan los derecho y obligaciones de las partes, al que acudirse para resolver los problemas que se plateen (cfr. PTN, Dictamen 80/96, de 21/5/96…".1* (el subrayado es de la DNCP).

Se recomienda a la Entidad Convocante no limitar en las bases licitatorias los días de prórrogas que puedan ser concedidos a causa de inclemencias climáticas, teniendo en cuenta que las mismas pueden verse superadas por casos fortuitos o fuerza mayor conforme lo acontecido en el presente llamado licitatorio. Y así evitar incurrir en observaciones como la aquí analizada.

No obstante, teniendo en cuenta que las prórrogas acaecidas durante la ejecución contractual tampoco fueron materializadas mediante acto administrativo (Resolución), esta Dirección considera que existirían indicios de irregularidad en el marco de ambos llamados, por lo que se recomienda la apertura de una investigación de oficio.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del Coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[3] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación**.**

ABG. TANIA LEDESMA
Jueza Dpto. de Investigaciones -DNCP

ABG. MARÍA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica- DNCP

[3] Decreto N° 3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº 146/2020, Resolución DNCP N° 1092/2020.