Dictamen DNCP/DJ N° 15.048/19

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	19/11/2019
ID:	290085
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	'Ejecución de Trabajos de Normalización de Líneas de Autoayuda de Media y Baja Tensión en los Departamentos de Guairá, Misiones y Paraguarí – Ad Referéndum'
Entidad Convocante:	Administración Nacional de Electricidad.
Denunciante:	Protección al Denunciante/ Caso 317
Tema General:	Ejecución Contractual.
Tema Específico:	Incumplimiento en el plazo de ejecución de las obras.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la Investigación Preliminar, y en consecuencia del Caso N° 317.
2. Comunicar a quien corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante manifiesta supuestas irregularidades en el marco de la ejecución contractual sobre retrasos en el avance del cronograma de obras, correspondientes al Lote N° 01 y Lote N° 02. La Entidad Convocante remite las documentaciones respaldatorias de prórrogas de plazos en la ejecución del contrato, que se encuentran establecidas en las CGC 22.1 y Cláusula 24 de las CGC, a consecuencias de las inclemencias climáticas, la declaración de emergencia nacional decretada por el Poder Legislativo en las zonas de obra de los trabajos por inundaciones y severos temporales. La Convocante aclara que la obra cuenta con atrasos en el cronograma de entrega y que aplicarán la penalización en concepto de multa por atraso de obra a la Contratista.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica - DNCP

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

ELECTRO INDUSTRIAL PILAR S.A.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La presente investigación preliminar se dio inicio a partir de la denuncia ingresada en fecha 28 de septiembre del 2019 e individualizada como Caso N° 317 a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas – MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS, refiere:

*"...**HECHOS:** Que, entre el 4 y 22 de abril de 2016, las firmas **ELECTRO INDUSTRIAL PILAR S.A. con RUC 80030858-1; HAWA S.A. con RUC 80010516-8, y NORMA ISABEL GIRETT OVELAR, con RUC 1330658-8** ha suscripto el Contrato, con la ANDE, correspondientes a los Lotes 1 al 2 del llamado mencionado. **PLAZO DE EJECUCION SEGÚN PBC:***

DIRECCION DE DISTRIBUCION

UOC - ANDE 1944 OCPP/DVH

Area de Gestión de Recuperacion de Obras de Distribución

LOTE N°: 1 **Fecha:**

Dpto. MISIONES Distrito: SAN IGNACIO- SAN JUAN BTA

Loc. Kolueré / Santa Maria / Costa Pora / Cerro Rojo / Abaí / Santa Librada / Costa Pora / Santa Domingo / Rincón Tres / San Jose / Loma Pyta / Vegua Pu

Pto. 330535 Plano: 1830535

CRONOGRAMA DE OBRAS

PLAZO DE EJECUCIÓN 180 Días

Item	DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS	PLAZOS EN DIAS	
1	Gestión de materiales, transporte al lugar de obras, preparación del trazado (marcaciones, limpieza de franja, etc.).	60	
2	Ejecución de las obras de normalización del sistema de distribución de Autoayuda en MT y BT.		120

DIRECCION DE DISTRIBUCION

UOC - ANDE 1943 OCPP/DVH

Area de Gestión de Recuperacion de Obras de Distribución

LOTE N°: 2 **Fecha:**

Dpto. MISIONES Distrito: SAN JUAN BTA- SAN MIGUEL

Loc. Itá Yuru – Cerro Pero – San Cristóbal – Ysypo - Ysypo Potrero – San Pedro – Santa Librada – Isla Tobati

Pto. 330549 Plano: 1830549

CRONOGRAMA DE OBRAS

PLAZO DE EJECUCIÓN 180 Días

Item	DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS	PLAZOS EN DIAS	
1	Gestión de materiales, transporte al lugar de obras, preparación del trazado (marcaciones, limpieza de franja, etc.).	60	
2	Ejecución de las obras de normalización del sistema de distribución de Autoayuda en MT y BT		120

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCION DE DISTRIBUCION

109

Area de Gestión de Recuperacion de Obras de Distribución

LOTE N°: 3 **Fecha:**

Dpto. GUAIRA **Distrito:** SAN SALVADOR- BORJA
Loc. Isla Valle, Yuqueri, Caatymi, Costa Alegre
Pto. 330540 **Plano:** 1830540

CRONOGRAMA DE OBRAS

PLAZO DE EJECUCIÓN: 180 **Días**

ítem	DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS	PLAZOS EN DIAS	
1	Gestión de materiales, transporte al lugar de obras, preparación del trazado (marcaciones, limpieza de franja, etc.)	60	
2	Ejecución de las obras de normalización del sistema de distribución de Autoayuda en MT y BT.		120

DIRECCION DE DISTRIBUCION

UGC - ANDE 185

Area de Gestión de Recuperacion de Obras de Distribución

LOTE N°: 4 **Fecha:**

Dpto. Paraguari, Cordillera **Distrito:** Escobar, Valenzuela, Sapucai
Loc. Gral. Aquino, Ypahu, Ybyvuty, Costa Linda, Ytororo, Lomo Guazu, Potrero Yacaray, Cerro Roke, Cerro Corral, Mbocayaty, Mbopiqua
Pto. 330472 **Plano:** 1830472

CRONOGRAMA DE OBRAS

PLAZO DE EJECUCIÓN: 180 **Días**

ítem	DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS	PLAZOS EN DIAS	
1	Gestión de materiales, transporte al lugar de obras, preparación del trazado (marcaciones, limpieza de franja, etc.).	60	
2	Ejecución de las obras de normalización del sistema de distribución de Autoayuda en MT y BT.		120

Area de Gestión de Recuperacion de Obras de Distribución

LOTE N°: 5 **Fecha:**

Dpto. PARAGUARI **Distrito:** MBUYAPEY
Loc. Colonia Maria Antonia - Lomita - Eligio Ayala
Pto. 330498 **Plano:** 1830498

CRONOGRAMA DE OBRAS

PLAZO DE EJECUCIÓN: 150 **Días**

ítem	DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS	PLAZOS EN DIAS	
1	Gestión de materiales, transporte al lugar de obras, preparación del trazado (marcaciones, limpieza de franja, etc.).	60	
2	Ejecución de las obras de normalización del sistema de distribución de Autoayuda en MT y BT.		90

INDICIOS DE RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS:

A modo de ejemplificar las irregularidades detectadas según los datos obrantes en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) vemos que la empresa ***ELECTRO INDUSTRIAL PILAR S.A.****, se encontrara con un retraso más que considerable en el avance del cronograma, a continuación, se realiza un cuadro que resume la información obrante en el SIPC:*

Abog. Macarena Medina Varga.
Dirección Jurídica
DNCP

Datos de la ejecución según portal del SICP				
			3.148.677.500	Monto del contrato
Firma del contrato	22/4/2016		236.523.450	Ampliación
Vigencia del contrato	405		360.106.900	Ampliación
Fin del Contrato	1/6/2017		3.745.307.850	Monto Total
Fecha actual	25/6/2019		0,1%	porcentaje x día, según **CGC 25.1**
Atraso	846 días		3.745.308	Monto por día
			3.745.308	
			846	
			3.168.530.441	Deuda de la empresa con la ANDE

VERIFICACIÓN DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL:

Teniendo en cuenta las situación mencionadas precedentemente y de confirmarse la ejecución parcial del Llamado ID N° 290085, resulta más que importante se verifique la ejecución contractual conforme a la normativa vigente, ya que, según nuestra experiencia se estarán dando graves irregularidades, dado que en los datos del llamado no se observa ninguna prorroga por suspensión de los plazos contractuales o algún Convenio que mencione tal situación".

APERTURA:

Se da apertura a la Investigación preliminar a fin de que justifiquen lo referido en la denuncia, en una nota detallada dirigida a la Dirección Jurídica de esta Dirección Nacional, adjuntando toda la documentación que consideren pertinente.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificaciones Iniciales: NOTA DNCP/DJ Nº 14.090/19 – Administración Nacional de Electricidad –NOTA DNCP N° 14.103/19: - Electro Industrial Pilar S.A–

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Lic. Eugenia Otazi
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

Que, en fecha 07 de noviembre del corriente, la **ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD** remite su descargo: *"... LPN ANDE N° **1169/2015** Lotes **1 y 2**, de Contrato N° **6498/16**, firmado con la Empresa Contratista **Electro Industrial Pilar (EIP SA)** Cronología: El presente Contrato fue suscrito en fecha **12 de abril de 2016**, cuyo Cronograma de Obras estableció un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días, para cada (Lote 1 y Lote 2).*

*En fecha **18 de agosto de 2016** esta Unidad, entregó a la Contratista la Orden de Ejecución Nº 1, por la cual les comunicamos el inicio de los plazos de ejecución.*

En fecha 02/mar/17 presenta Exp. SG/DSME/02355/17 Registro de precipitaciones DINAC (ago, set, oct, nov, dic-16), se responde con OE N° 15 con ampliación de plazo 50 días

En fecha 17/mar/17 presenta Exp. SG/DSME/03202/17 Solicitando prorroga por 90 días, sin registro DINAC

En fecha 20/abr/17 presenta Exp. SG/DSME/04733/17 Registro de precipitaciones DINAC (ene, feb, mar-17), se responde con OE N° 16 con ampliación de plazo 29 días

En fecha 19/may/17 presenta Exp. SG/DSME/06107/17 Emergencia Decretada Poder Legislativo Ley 5.820; 60 días, se responde con OE N° 18 con ampliación de plazo 60 días (por Fuerza Mayor, jun, jul-17).

En fecha 12/jul/17 presenta Exp. SG/DSME/08574/17 Registro de precipitaciones DINAC (abr, may-17), se responde con OE N° 17 con ampliación de plazo 29 días

En fecha 17/nov/17 presenta Exp. SG/DSME/14374/17 Registro de precipitaciones DINAC (set, oct-17), se responde con OE N° 19 con ampliación de plazo 42 días

En fecha 08/mar/18 presenta Exp. SG/DSME/02677/18 Registro de precipitaciones DINAC (nov, dic-17), se responde con OE N° 20 con ampliación de plazo 27 días

En fecha 08/jun/18 presenta Exp. SG/DSME/06430/18 Registro de precipitaciones DINAC (ene, feb-18), se responde con OE N° 22 con ampliación de plazo 24 días

En fecha 12/mar/19 presenta Exp. SG/DSME/02772/19 Registro de precipitaciones DINAC (dic-18, ene, feb-19), se responde con OE N° 25 con ampliación de plazo 22 días

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

En fecha 05/jun/19 presenta Exp. SG/DSME/06194/19 Registro de precipitaciones DINAC (mar, abr, may-19), se responde con OE N° 27 con ampliación de plazo 50 días

En fecha 16/set/19 presenta Exp. SG/DSME/10625/19 solicita corrimiento de plazo por emergencia vial decretada por la Resolución Municipal I.M. N° 316/2019, se responde con OE N° 28 con ampliación de plazo 90 días (por Fuerza Mayor, jun, jul, ago-19).

Solicitado el Convenio Modificatorio N° 1 del Contrato para el Lote 1, fue emitido en fecha 21 de abril de 2017, con una ampliación en los plazos de treinta (30) días.

Luego fue solicitado el Convenio Modificatorio N° 2 del Contrato para el Lote 2, fue emitido en fecha 05 de diciembre de 2017, con una ampliación en los plazos de treinta (30) días.

En fecha 24 de febrero de 2017 fue entregada al contratista la Orden de Ejecución N° 14, en la misma se le comunicó su porcentaje de avance del Lote 1 de 19% y del Lote 2 de 9%, expresando nuestra preocupación por el atraso.

En fecha 05 de octubre de 2018 fue entregada al contratista la Orden de Ejecución N° 22, en la misma se le comunicó su porcentaje de avance del Lote 2 de 45% y se solicitó incrementar la cantidad de cuadrillas, para la conclusión de la obra en la brevedad.

*Conforme la fecha de inicio de los trabajos, considerando el atraso, por inclemencias climáticas (con informe DINAC), emergencias viales decretadas, el tiempo transcurrido para la emisión de los Convenios Modificatorios y el plazo reconocido en este, la fecha prevista de conclusión de la obra debería ser en fecha **03 de marzo de 2019**, según la planilla de Análisis de Plazo adjunta.*

En fecha 30/may/19 presenta Exp. 05907/19, solicitando recepción provisoria de la obra, luego de la verificación correspondiente, se emite OE 26 mencionando los trabajos faltantes para la conclusión de la obra.

*La obra del Lote 1 concluyó en fecha **28 de febrero de 2018**, Quedando pendiente la devolución de los Materiales retirados de la Red.*

*La obra del Lote 2, concluyo en fecha **12 de setiembre de 2019**, quedando pendiente la devolución de materiales retirados de la Red.*

***A la fecha el Contrato de referencia ya cuenta con el Acta de Recepción Provisoria.** Se aguarda la presentación del acta de medición correspondiente a la certificación final. Con los datos incluidos en la planilla de Análisis de Plazo, se puede apreciar días a penalizar **133**, multa por día de atraso 3.745.308.- penalización total: **498.125.944**.- guaraníes*

Esta cifra podría tener variaciones, si el Contratista presenta los registros de precipitaciones de la DINAC, faltantes en el intervalo de marzo de 2.018 a noviembre de 2.018...

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Dra. Nic. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

La **firma adjudicada Electro Industrial Pilar S.A**, fue debida y legalmente notificada, pero la misma no presentó su respectivo escrito de descargo, por lo cual decayó el derecho para presentarlo con posterioridad, de conformidad a lo dispuesto en el inc. 18 del Decreto N° 7434 de fecha 07 de octubre del 2011.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Decreto N° 7.434/2011 de fecha 07 de octubre 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)"*. Sección I. Artículo 9° Carga de las pruebas. Sección III. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 13° Inicio de la Investigación. Artículo 15° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 16°. Facultades Investigativas. Artículo 17° Dictamen de la Investigación Preliminar.

Resolución DNCP N° 718/2018 de fecha 28 de febrero de 2018: *"Por la cual se aprueba la implementación definitiva y el reglamento del módulo de Investigaciones Electrónicas del Sistema de Información de Contrataciones Públicas en los procesos regidos por la Ley N° 2051 /03.*

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

En primer lugar, cabe mencionar que el presente proceso licitatorio **"EJECUCIÓN DE TRABAJOS DE NORMALIZACIÓN DE LÍNEAS DE AUTOAYUDA DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS DE GUAIRÁ, MISIONES Y PARAGUARI – AD REFERÉNDUM"** fue publicada en fecha 05 de noviembre del 2015 bajo la modalidad de Licitación Pública Nacional ANDE N°1169/15 siendo el sistema de adjudicación por **LOTE**, convocada por la Administración Nacional de Electricidad (ID N°290085).

Que, del Informe de Evaluación de fecha 11 de enero de 2016, se desata que el Comité de Evaluación designado para el estudio de las ofertas de la Licitación Pública Nacional ANDE N° 1169/2015, recomienda adjudicar de la siguiente forma:

A la firma **ELECTRO INDUSTRIAL PILAR S.A:**

LOTE 1: LOCALIDAD: Kokuere, Costa Piru, Costa Pucu, Guasu Rape, Jagua Ry, Kaaguy Jhovy San Benito, Loma Pyta, Rosado Tuja San Jose, Sto. Domingo, **DISTRITOS:** San Juan Bautista y San Ignacio, **DEPARTAMENTO:** Misiones. Por un monto total incluyendo el IVA de Gs. 1.255.378.100 (guaraníes un mil doscientos cincuenta y cinco millones trescientos setenta y ocho mil cien).

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

LOTE 2: LOCALIDAD: Cerro Pero, Isla Tobati, Ita Yuru, San Cristobal, San Pedro, Sta. Librada, Tristan Salazar, Universitario, Yatai, Ynambuvy, Ysypo, Ysypo Potrero, **DISTRITOS:** San Juan Bautista y San Miguel, **DEPARTAMENTO:** Misiones. Por un monto total incluyendo IVA de Gs. 1.893.299.400 (guaraníes un mil ochocientos noventa y tres millones doscientos noventa y nueve mil cuatrocientos).

Del Sistema de Información de Contrataciones (SICP), se observa, el Contrato N° 6498/2016 de fecha 12 de abril del 2016 suscripto entre la firma **ELECTRO INDUSTRIAL PILAR S.A** y la **ADMINSTRACION NACIONAL DE ELECTRICIDAD** de los Lote N° 01 por un monto total incluyendo el IVA de Gs. 1.255.378.100 (guaraníes un mil doscientos cincuenta y cinco millones trescientos setenta y ocho mil cien) y Lote N° 02 por un monto total incluyendo IVA de Gs. 1.893.299.400 (guaraníes un mil ochocientos noventa y tres millones doscientos noventa y nueve mil cuatrocientos).

Que, la Entidad Convocante menciona que, en fecha 18 de agosto del 2016 entregó a la Contratista la orden de ejecución N° 1 por la cual comunica el inicio de los plazos de ejecución –cuyo documento consta en autos–. Así mismo adjunta a su escrito de descargo, las notas dirigidas por la Contratista a la ANDE en las que comunica los retrasos en la ejecución de los trabajos debido a las inclemencias climáticas y cuestiones de fuerza mayor, como también las Órdenes de Ejecución en las cuales concede las ampliaciones de plazos, que se cita a continuación:

- En fecha 02 de marzo del 2017 mediante Expediente SG/DSME/02355/17, la firma Electro Industrial Pilar S.A presenta el Registro Diario de Precipitaciones por la DINAC (agosto, setiembre, octubre, noviembre, diciembre del 2016).

Que, la Entidad Convocante responde dicha solicitud mediante ORDEN DE EJECUCIÓN N° 15 de fecha 22 de marzo del 2017, comunicando que conforme a las documentaciones presentadas Registro De Precipitación Diaras (mm) de la DINAC de la zona de trabajo de la licitación de referencia y del análisis efectuado, **corresponde una ampliación del plazo de ejecución de cincuenta (50) días calendarios por lluvias de agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2016**.

- En fecha 17 de marzo del 2017 mediante Expediente SG/DSME/03202/1, la Contratista manifiesta que debido a las inclemencias climáticas atípicas en los últimos meses del Año 2016 ha derivado en retrasos en la ejecución de los trabajos, teniendo en cuenta la característica del terreno y los caminos de acceso a la obra hace que por cada día de lluvia en la zona se requiera de dos días de espera para continuar los trabajos, solicita la prórroga por 90 días.

La Entidad Convocante por su parte manifestó que la adjudicada no adjunta al pedido documentación alguna, por lo que no cuenta con registro de la Dirección de Meteorología e Hidrología.

- En fecha 20 de abril del 2017 la firma adjudicada mediante Expediente SG/DSME/04733/17 dirigido a la División de Administración de Contratos y Supervisión de obras de distribución de la ANDE presenta el Registro de precipitaciones DINAC de los meses de enero, febrero, marzo del 2017 de la zona de la obra y solicita la prórroga correspondiente al plazo de entrega de la obra.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Por su parte, la ANDE responde al pedido mediante ORDEN DE EJECUCIÓN N° 16, a fin de dar cumplimiento a las cláusulas CGC 22.1 Prórroga de Plazo de Ejecución de CEC y la Cláusulas 24. Inclemencias Climáticas de las CGC, y conforme a las documentaciones presentadas REGISTRO DE PRECIPITACION DIARAS (mm) de la DINAC de la zona de trabajo de la licitación de referencia y del análisis efectuado, **corresponde una ampliación en el plazo de ejecución de veintinueve (29) días calendarios por las lluvias de enero, febrero y marzo del año 2017**.

- En fecha 19 de mayo del 2017 mediante Expediente SG/DSME/06107/17, la empresa ELECTRO INDUSTRIAL PILAR S.A. manifestó que es de público conocimiento en casi todo el país, que nos encontramos castigados por severos temporales en especial en la zona de obra de Misiones, lo cual dificulta el normal desarrollo de las tareas previstas en el contrato, situación que ocasiona retrasos en el cronograma previsto, sumado a los deterioros de los caminos de acceso a los lugares de trabajos, e inclusos puentes rotos, como también averías en las líneas ya terminadas, por lo que solicita que sea considerado el plazo de entrega de la obra.

La Convocante menciona en su descargo que el Congreso de la Nación Paraguaya según Ley N° 5820/17[1] declara en Situación de Emergencia a los distritos de Yabebyry, Ayolas, San Ignacio y Villa Florida del departamento Misiones, para combatir los efectos ocasionados por las inundaciones registradas en esas zonas del territorio de la República. Por lo que responde la Convocante, el pedido de la contratista mediante ORDEN DE EJECUCIÓN N° 18, **concediendo una ampliación en el plazo de ejecución de sesenta (60) días calendarios, correspondientes a junio y julio 2017**.

- En fecha 12 de julio del 2017 según Expediente SG/DSME/08574/17 presenta la Contratista el Registro de precipitaciones –DINAC– de abril y mayo del 2017 correspondiente a la zona de obra y solicita la prórroga correspondiente.

La Administración Nacional de Electricidad manifiesto por su parte que mediante ORDEN DE EJECUCIÓN N° 17, comunica a la contratista que, conforme a las documentaciones presentadas, REGISTRO DE PRECIPITACIÓN DIARIAS (mm) de la DINAC de la zona de trabajo de la licitación de referencia y del análisis efectuado, **corresponde una ampliación en el plazo de ejecución de 29 días calendarios por las lluvias de abril y mayo del año en curso**.

- En fecha 17 de noviembre del 2017 la contratista mediante Expediente SG/DSME/14374/17 presenta el Registro de precipitaciones DINAC, correspondientes a los meses de setiembre y octubre del 2017 y solicita la prórroga correspondiente al plazo de entrega de la obra.

La Convocante a fin de dar cumplimiento a la Cláusula CGC 22.1 Prórroga de los Plazos de Ejecución de CEC y a la cláusula 24 Inclemencias Climáticas de las CGC comunica según ORDEN DE EJECUCIÓN N° 19, que **corresponde una ampliación de plazo de ejecución de cuarenta y dos (42) días calendario por las lluvias de agosto, setiembre y octubre del 2017**.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

[1] https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03_LEY-5820%20Declaracion%20de%20emergencia%20Misiones.PDF

- En fecha 08 de marzo del 2018 mediante Expediente SG/DSME/02677/18 presenta la contratista el Registro de precipitaciones DINAC de noviembre, diciembre del 2017 y enero del 2018 de la zona de obra y solicita la prórroga correspondiente.

El Departamento de Recuperación de Obras de Distribución de Autoayuda de la ANDE, a través de la ORDEN DE EJECUCIÓN N° 20 comunica que conforme a las documentaciones presentadas **corresponde una ampliación en el plazo de ejecución de veintisiete (27) días calendario por las lluvias de noviembre y diciembre del 2017**.

- En fecha 08 de junio del 2018 presenta la contratista el Registro de precipitaciones de la DINAC correspondiente al mes de febrero del 2018 mediante Expediente SG/DSME/06430/18 y, por ende, solicita la prórroga correspondiente al plazo de entrega de la obra.

Por su parte, la Convocante emite la ORDEN DE EJECUCIÓN N°22 a fin de dar cumplimiento a las Cláusulas CEC 22.1 Prórroga de Plazos y Cláusula 24 CGC Inclemencias Climáticas, conforme a las documentaciones presentadas **corresponde una ampliación de plazo de ejecución de veinticuatro (24) días calendario por las lluvias de enero y febrero del 2018**.

- En fecha 12 de marzo del 2019 la Contratista mediante Expediente SG/DSME/02772/19 presenta el Registro de precipitaciones DINAC correspondiente a los meses de diciembre 2018, enero y febrero del 2019, solicita la prórroga correspondiente.

La ANDE responde a la solicitud de prórroga de la contratista mediante la ORDEN DE EJECUCIÓN N° 25 a los efectos de comunicar la **ampliación del plazo de ejecución de veintidós (22) días calendarios por lluvias de diciembre 2018; enero y febrero del 2019**.

- En fecha 05 de junio del 2019 mediante Expediente SG/DSME/06194/19, la Contratista presenta el Registro de precipitaciones de la DINAC correspondiente a los meses de marzo, abril y mayo 2019, y solicita la prórroga correspondiente.

La Entidad Convocante remite la ORDEN DE EJECUCIÓN N° 27 mencionando que del análisis efectuado de las documentaciones presentadas sobre las inclemencias climáticas correspondiente a la zona de obras de los trabajos se **otorga la ampliación de plazo cincuenta (50) días calendarios por las lluvias de marzo, abril y mayo del 2019**.

- En fecha 16 de septiembre del 2019 mediante Expediente SG/DSME/10625/19 se dirige la contratista comunicando las múltiples dificultades para la realización en tiempo y forma de los trabajos, a consecuencias de los factores climáticos adversos, los mismos se evidencian con los registros pluviales de la zona. Además, comunica que no solamente se debió los impedimentos por los días de lluvias, sino también por los efectos posteriores que ocasiona el hecho, como inundaciones y el mal estado de los caminos de acceso a las zonas de trabajo. Que, como consecuencia de las dificultades mencionadas y la declaración de emergencia vial en la zona, solicita el corrimiento del plazo por

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

emergencia vial decretada por la Resolución Municipal de San Juan Bautista Misiones I.M. N° 316/2019 de fecha 10 de mayo del 2019.

La Entidad Convocante responde al pedido de la Contratista mediante ORDEN DE EJECUCIÓN N° 28 a fin de comunicar que, del análisis realizado y la documentación presentada, por la cual se declara en estado de emergencia el distrito correspondiente a la zona de obra de la licitación de referencia, se le **otorga la ampliación de plazo de ejecución de noventa (90) días calendario por fuerza Mayor de junio, julio y agosto del 2019**.

Continuando el análisis, la Convocante menciona que fue solicitado el Convenio modificatorio N° 01 del Contrato para el Lote N° 01. Y que en fecha 21 de abril del 2017 se suscribe el Convenio Modificatorio N° 01 – Lote N° 01, del documento adjunto al descargo se desprende la CLAUSULA QUINTA. PLAZO DE EJECUCIÓN que menciona: *"...la ampliación del plazo de ejecución de los trabajos del Lote N° 01 será de treinta (30) días calendario, contados a partir de la finalización del plazo contractual..."*. Luego fue solicitado el Convenio Modificatorio N° 02 del Contrato del Lote N° 02, el cual fue suscripto en fecha 05 de diciembre del 2017, estableciendo en su CLAUSULA QUINTA: PLAZO DE EJECUCIÓN. *"...la ampliación del plazo de ejecución de los trabajos del Lote N° 02 será de treinta (30) días calendario, contados a partir de la finalización del plazo original de ejecución de la obra según consta en el Contrato..."*.

En fecha 05 de octubre del 2018 fue entregada a la Contratista la ORDEN DE EJECUCIÓN N° 22, de la cual se observa el **porcentaje de avance correspondiente al Lote N° 02 de 45% por ciento y el Lote N° 01 en proceso de recepción con un 96% por ciento**, así mismo se surgiere a la contratista tomar los recaudos pertinentes e incrementar la cantidad de cuadrillas para la conclusión de la misma en la brevedad posible, con el objeto de evitar mayores atrasos y multas.

Por lo tanto, de las manifestaciones de la Convocante y las documentaciones arrimadas, conforme a la fecha de inicio de los trabajos, y considerando el atraso por inclemencias climáticas, emergencias viales decretadas, el tiempo transcurrido para la emisión de los Convenios Modificatorio y el plazo reconocido. La Convocante menciona que la conclusión de la obra debería haber sido en fecha 03 de marzo del 2019.

Sin embargo, en fecha 30 de mayo del 2019 según Expediente 05907/19 la Contratista informa la culminación de los trabajos según contrato de referencia y sus adendas correspondientes al Lote N° 02, y al mismo tiempo solicita la recepción provisoria de la obra mencionada.

Por lo que, la Entidad Convocante mediante ORDEN DE EJECUCIÓN N° 26 de fecha 27 de junio del 2019 comunica a la contratista los cambios que deberá efectuar para la obtención de la recepción provisoria de la obra (cambios de acometidas y sitios de medidores). Que una vez realizados los cambios y culminados, deberá comunicar a esta unidad a fin de una nueva verificación, certificación y control final para la recepción provisoria de la obra. En fecha 15 de octubre del 2019, la Convocante expide el Certificado de Recepción Provisoria a la Contratista, sin embargo, se desprende del documento que establece como fecha de recepción provisoria el día 12 de setiembre del 2019.

Lic. Marlene Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Así las cosas, observamos de las documentaciones anexadas, el Informe Final de la Obra correspondiente al Lote N° 01 que data del día 28 de febrero del 2018 por lo tanto culmino la obra antes de la fecha establecida para la finalización de la misma (03/03/2019), sin embargo el Informe Final del Lote N° 02 tiene fecha 12 de septiembre del 2019, al respecto la Convocante señala de las documentaciones que se puede apreciar 133 días a penalizar, que la multa por día de atraso es igual a Gs. 3.745.308, lo que equivaldría a una suma de penalización total de **Gs. 498.125.964**, acota que esta cifra podría tener variaciones si la Contratista presenta los registros de precipitaciones faltantes de la DINAC, en el intervalo de marzo 2018 a noviembre 2018. Por lo tanto, se encuentra la Convocante a la espera de dichas documentaciones.

Conforme a todo lo expuesto, resulta importante traer a colación el Art 72° de la Ley "Contrataciones Públicas". SANCIÓN ADMINISTRATIVA que establece: *"... b) los proveedores o contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daño o perjuicios al organismo, entidad o municipalidad de que se trate... serán pasibles de las sanciones previstas"*. Por lo tanto, instamos a la Entidad Convocante proceder conforme a derecho en la imposición de multas a la Contratista y ante la falta documentaciones para saber con exactitud los días a penalizar y estando la Convocante a la espera de las mismas, se recomienda tomar las medidas correspondientes como las penalidades que hacen al contrato en cuanto a retrasos en la ejecución de la obra.

Así también, corresponde mencionar que la Convocante aclara que, a la fecha el contrato de referencia, la Contratista ya cuenta con recepción provisoria como se ha indicado más arriba, sin embargo, aún se aguarda la presentación del acta de medición correspondiente a la certificación final para la recepción definitiva.

Por lo tanto, hechas las aclaraciones al denunciante, del análisis realizado por este Juzgado de Instrucción y teniendo en cuenta el descargo como las documentaciones arrimadas por la Entidad Convocante, acerca de las prórrogas de suspensión de plazos por inclemencias climáticas, declaraciones de emergencia nacional decretadas por el Poder Legislativo de las zonas de obra de los trabajos del llamado de referencia, objetos del retraso en el cronograma de obras, y también la penalización que deberá abonar la Contratista por atrasos en la obra, **no encontramos irregularidad alguna que amerite la apertura de una investigación de oficio.**

Cabe resaltar que la *"legalidad"* exigida para los actos de las autoridades administrativas es más estricta que la *"licitud"* de los actos jurídicos privados, en el sentido de que para éstos basta que no estén prohibidos, en tanto que para los actos administrativos se requiere que los mismos estén autorizados expresa o implícitamente en la ley o reglamento fundado en la misma (Dr. Salvador Villagra Maffiodo, en su obra *"Principios de Derecho Administrativo"*, Editorial El Foro. Cap. III).

Siguiendo al mismo tratadista del Derecho Administrativo, el acto administrativo es regular y por consiguiente válido, si se conforma con las normas reglamentarias, legales y constitucionales. La exigencia de regularidad así enunciada de manera general, puede ser examinada bajo diferentes aspectos que suelen ser presentados como los elementos o requisitos del acto administrativo y que en realidad son las condiciones de su regularidad y validez.

Así, en este caso, vemos que la ANDE como autoridad administrativa cuenta con las atribuciones para suscribir adendas y/o convenios modificatorios al contrato u otorgar una prórroga del mismo, con la única limitación del art. 62 de la Ley 2051/03

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

de los Convenios Modificatorios en obras públicas y en tanto, que las prórrogas aquí dadas fueron por causas no atribuibles a la contratista en su mayoría y en las que sí le es atribuible, la convocante aplicará las multas pertinentes, cabe traer a colación, la regla general de la continuidad de los procedimientos de contratación en caso de que no existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir los bienes, o que, de continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daño o perjuicio al Estado paraguayo.

Finalmente, en base a lo precedentemente expuesto, está Dirección Jurídica considera, exclusivamente con respecto a los hechos aquí analizados, conforme el artículo 17 del Decreto N° 7434/11 que dispone: "*Dictamen de la Investigación Preliminar. Una vez recibida las contestaciones requeridas* o vencido el plazo establecido para hacerlo, *y finalizadas las diligencias necesarias,* ***el Investigador elaborará un dictamen conclusivo del caso en base a los hechos objeto de investigación****, en el que podrá recomendar:* ***b) el inicio del proceso de Investigación de Oficio*** *de acuerdo a los términos del artículo 82 de la Ley N° 2051/03, indicándose asimismo, la recomendación sobre la suspensión o no del procedimiento*", dar por finalizada la presente investigación preliminar, con la salvedad de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS.
Dirección Jurídica – DNCP.

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP.