



DNCP
DIRECCIÓN NACIONAL DE
CONTRATACIONES PÚBLICAS



GOBIERNO NACIONAL
ESTADO PLURINACIONAL DEL PARAGUAY

RESOLUCIÓN DNCP N° 1137/18

Asunción, 27 de marzo de 2018.

SUMARIO ADMINISTRATIVO INSTRUIDO A LA FIRMA CAÑIZA CONSTRUCCIONES DE ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO, CON RUC N° 2223168-9 EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA N° 05/2015 PARA LA "CONSTRUCCIÓN Y REPARACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR FONACIDE", CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO – ID 287.497. -----

VISTO

El expediente caratulado: "SUMARIO ADMINISTRATIVO INSTRUIDO A LA FIRMA CAÑIZA CONSTRUCCIONES DE ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO, CON RUC N° 2223168-9 EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA N° 05/2015 PARA LA "CONSTRUCCIÓN Y REPARACIÓN DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR FONACIDE", CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO – ID 287.497", la providencia de fecha 26 de marzo de 2018, a través de la cual se dispone: "Estando cumplidos todos los actos procesales correspondientes al presente sumario, LLÁMESE AUTOS PARA RESOLVER". -----

CONSIDERANDO

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", crea la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) y le otorga facultad para dictar disposiciones administrativas para el adecuado cumplimiento de la Ley y su Reglamento. -----

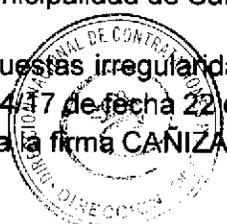
Atendiendo a lo previsto en el Art. 72 y concordantes de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y su Decreto Reglamentario N° 21909/03, de ser ciertos los hechos denunciados ante esta Dirección Nacional, los oferentes proveedores o contratistas que incurran en los supuestos del referido artículo, podrían ser pasibles de las sanciones previstas en la Ley de Contrataciones Públicas, por lo que corresponde la instrucción del pertinente sumario administrativo para la investigación y esclarecimiento de los mismos. -----

A través de la Ley 3439/07 se crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que en su Art. 3° inciso m) establece entre las funciones de la DNCP, la de sancionar a los oferentes, proveedores y contratistas por incumplimiento de las disposiciones de esta ley, en los términos prescriptos en el Título Séptimo de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas". ---

La misma Ley 3439/07 en su Art. 8° faculta a la Dirección Jurídica a sustanciar los procesos de instrucción de sumarios, protestas, avenimientos, investigaciones o denuncias. ----

El presente Sumario Administrativo se inició a partir de del Memorándum DJ N° 993/17 de fecha 27 de junio de 2017 remitido por el Dpto. de Investigaciones de la DNCP, a través del cual se comunicaron supuestas irregularidades en el marco de la Contratación Directa N° 05/2015 convocada por la Municipalidad de San Juan Nepomuceno. -----

En atención a las supuestas irregularidades denunciadas ante esta Dirección Nacional, por Resolución DNCP N° 4574/17 de fecha 22 de diciembre de 2017 se ha ordenado la apertura del sumario correspondiente a la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES de ORLANDO GUSTHER



Abg. Luis A. [Signature]
Abg. Luis A. [Signature]

Cont. Res. DNCPC N° 1137 118

CAÑIZA AQUINO, con RUC N° 2223168-9 en los términos de lo dispuesto en el Art. 72° de la Ley N° 2051/03. Asimismo, se ha procedido a la designación de la Jueza Instructora a los efectos de sustanciar y dirigir el presente procedimiento sumarial, en virtud a lo establecido en el Art. 108° del Decreto N° 21.909/03 (fs. 320/321). -----

Es así que, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 109° del Decreto N° 21.909/03, se ha emitido el A.I. N° 1879/17 de fecha 22 de diciembre de 2017, en el cual se ha individualizado claramente el cargo que se le imputa a la sumariada, *ya que existen indicios de que habría incumplido con sus obligaciones contractuales, al no ejecutar las obras adjudicadas, conforme al Contrato y el Pliego de Bases y Condiciones.* Además la firma *habría percibido un monto mayor al monto efectivamente ejecutado según informe de la CGR.* Igualmente, se ha fijado la fecha de la audiencia de descargo para el día 15 de enero de 2018 a las 10:00 hs. teniendo en cuenta la disposición establecida en el Art. 21° del Decreto N° 7434/11 (fs. 322/325). -----

Tanto la Resolución DNCPC N° 4574/17 como el A.I. N° 1879/17 fueron notificados a la firma sumariada a través de la Nota DNCPC/DJ N° 15282/17 de fecha 22 de diciembre de 2017, siendo recibido por la firma en fecha 08 de enero de 2018. (fs.326). -----

El Art. 21 del Decreto 7.434/11 establece que la audiencia de descargo deberá se fijada con un plazo no menor de diez (10) días hábiles ni mayor a veinte (20) días hábiles posteriores a la fecha de notificación. Teniendo en cuenta que la recepción de la notificación de apertura del presente sumario fue efectivizada en fecha 08 de enero de 2018 y la fecha fijada para la audiencia era el 15 de enero de 2018, por lo que solo mediaban 05 días hábiles, el Juzgado de Instrucción ha emitido el A. I N° 85/2018 de fecha 12 de enero de 2018 mediante el cual ha fijado nueva fecha de audiencia de descargo para el día 06 de febrero de 2018 a las 10 hs (fs.335). El mismo fue notificado a la sumariada mediante Nota DNCPC/DJ N° 562/18 de fecha 12 de enero de 2018 que cuenta con acuse de recibo de fecha 18 de enero de 2018. -----

En fecha 15 de enero de 2018 fue ingresada mediante mesa de entrada manual como expediente DNCPC N° 216 el escrito de descargo de la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES con un total de 19 fojas útiles. -----

Prosiguiendo con los trámites procesales se ha llevado a cabo la audiencia de descargo en fecha 06 de febrero de 2018, siendo las 09:45 horas. En dicha oportunidad compareció la Sra. Agueda Zunilda Silvero López, en representación de la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES a los efectos de esclarecer los hechos que se encuentran documentados en autos. Al momento de realizar sus manifestaciones expresó: *"...Nos remitimos al escrito de descargo y las pruebas arrimadas, presentado por mesa de entrada manual de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas como expediente N° 216 de fecha 15 de enero del 2018, a las 08:15 horas, que consta de un total de diez y nueve fojas (fs.19).- En base a lo expuesto, peticiono se tenga por presentado el respectivo descargo, se tenga por ofrecidas y admitidas las pruebas, y se ordene su debido diligenciamiento. Y oportunamente conforme a las probanzas arrimadas en el presente proceso se disponga el finiquito del presente sumario administrativo y en consecuencia dejar sin efecto los cargos con los cuales se le acusa a mi representado".* -----

En el escrito de descargo la sumariada manifestó: *"... Que, en primer lugar, y antes de hacer referencia en forma puntual a los cargos formulados por el DTO de la CGR, negamos y rechazamos categóricamente todos y cada uno de los cargos realizados por los mismos por ser notoriamente improcedentes e infundados, y que lamentablemente no pudieron ser debidamente corroborados por el Dpto. De Investigaciones de la DNCPC. El DTO N° 21/16 está lleno de irregularidades en cuanto a sus conclusiones, basta solo traer a colación lo expuesto a fs. 10 del*

Cont. Res. DNCP N° 1137 118

Expediente Sumario, en la planilla que hace referencia al rubro de Carpintería de Madera y Metal, conforme a lo supuestamente observado IN SITU por el Equipo Técnico de la CGR encargada de la verificación física, menciona que ni una puerta tablero de madera con marco fue colocado, sin embargo a fs. 81 se adjuntan placas fotográficas que demuestran que las mismas fueron plenamente colocadas y bien pintadas. ¿Qué confianza puede transmitir entonces este dictamen??? Siendo de que NO VIERON las obras cuando vinieron a fiscalizar?????... Hablan de fisuras, y dónde están??? En ese sentido, esta parte, al tiempo de llevarse adelante la investigación por parte de la DNCP había solicitado que se constituya en el lugar de las obras el Juzgado de Instrucción, acompañado de un equipo técnico y con previo aviso a la firma contratista a que se constituyan in situ en el lugar donde se ejecutaron las obras y constaten con sus PROPIOS OJOS que la empresa contratista, CUMPLIO A CABALIDAD con todo lo estipulado en el contrato suscrito con la Municipalidad de San Juan Nepomuceno, y que lo expresado en el DTO de la CGR falta a la verdad. Así también, es oportuno mencionar, que la MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN NEPOMUCENO, ha tomado los recaudos pertinentes de abrir un sumario administrativo a la empresa CONTRATISTA CAÑIZA CONSTRUCCIONES, y el mismo ha concluido que la empresa no ha incurrido en irregularidades en el marco del desarrollo y conclusión de obra ejecutada, que después de realizado las verificaciones técnicas de parte del Funcionario del Departamento de Obras de la Municipalidad de San Juan Nepomuceno, el Arq. OSCAR ORUE se ha concluido que la empresa contratista ha cumplido a cabalidad con las Especificaciones Técnicas establecidas en las bases y condiciones del Contrato suscrito con la Municipalidad de San Juan Nepomuceno, así también que no existe diferencia entre el monto contractual y la obra ejecutada, adjunto copia autenticada de la resolución. Es más, en una parte de la resolución N° 01/2017, la propia Municipalidad de San Juan Nepomuceno reconoce que debido a un error de índole administrativo pago a la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES la suma de Gs. 75.000.000 por la obra ejecutada en la Escuela 1° de Marzo, superando Gs. 5.347.036 del monto estipulado en el contrato de obra, suma que la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES se dignara a devolver sin ningún inconveniente. En este sentido, la suma que faltaría justificarse, y que según el DTO de la CGR se pagó demás, en las obras ejecutadas en la Escuela 1° de Marzo sería 4.828.955 (Guaraníes cuatro millones ochocientos veinte y ocho mil novecientos cincuenta y cinco). Pero conforme se deduce de la resolución 01/2017 que adjunto a esta presentación, quien dice que al momento de la Constitución del Juzgado Instructor y el Fiscalizador de Obras de la Municipalidad de San Juan Nepomuceno se pudo constatar que el cómputo métrico y presupuesto se ajusta a la verificación y conforme al Dictamen presentado, adjuntando placas fotográficas... NO EXISTIO PAGO INDEBIDO. De esta premisa se deduce que no hubo pago irregular, que la Firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES CUMPLIO con sus obligaciones contractuales establecidas en las bases y condiciones del contrato, como consecuencia, no hubo daños o perjuicios a la municipalidad de San Juan Nepomuceno. En tanto, se puede deducir que la empresa CAÑIZA CONSTRUCCIONES NO HA INCURRIDO EN LOS PRESUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ART. 72 DE LA LEY N° 2051 DE CONTRATACIONES PUBLICAS. (Sic).-----

En el escrito de descargo, presentado en el día de la audiencia, la firma ha solicitado la apertura de la causa a prueba ofreciendo documentales y solicitando la constitución *in situ* del juzgado de instrucción en el lugar donde fue ejecutado la obra, objeto del contrato.-----

El Juzgado de Instrucción, a cargo del presente procedimiento, considera inconducente la solicitud de constitución del juzgado en el lugar donde la obra fue ejecutada ya que a la fecha la obra se encuentra en uso, por tanto el estado de la misma no será igual al que presentaba al momento de la verificación *in situ* por la Contraloría General de la República, en razón a los desgastes propios del transcurso del tiempo y utilización, que cualquier edificación presentaría.-

Cont. Res. DNCP N° 1137 118

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En el presente Sumario, corresponde proceder al estudio del caso en concreto y verificar si la conducta de la firma **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de **ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO**, con **RUC N° 2223168-9** se encuentra subsumida en los incisos b) y c) del Artículo 72 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", a los efectos de la aplicación de una sanción administrativa si así correspondiere.-----

Primero es necesario realizar una exposición cronológica de los sucesos para contar con un panorama más preciso de los hechos y posteriormente concluir si existieron incumplimientos contractuales y/o mala fe imputables a la firma. -----

Por medio de Resolución N° 3247/15 de fecha 25 de mayo de 2015, la Intendencia Municipal de San Juan de Nepomuceno resolvió adjudicar a la firma Cañiza Construcciones por un monto de Gs. 139.305.928 (guaraníes ciento treinta y nueve millones trescientos cinco mil novecientos veintiocho) para la construcción de aula Esc. Bas. N° 1.793 Santa Rosa Pindo'i y de la **Esc. Bas. N° 7.133 1° de Marzo** con fondos FONACIDE, en la ciudad de San Juan Nepomuceno.-----

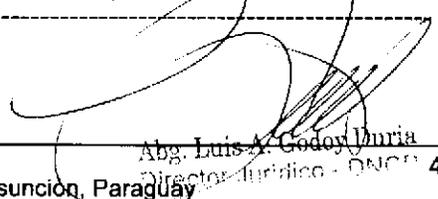
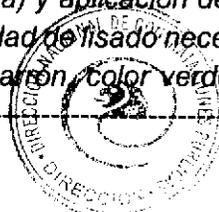
En fecha **25 de mayo de 2015**, fue suscripto el **Contrato N° 15** entre la Municipalidad de San Juan Nepomuceno y la firma Cañiza Construcciones, la vigencia del mismo fue fijada hasta la fecha 31 de diciembre del 2015 (fs. 158/166).-----

Respecto al **Plazo, Lugar y Condiciones de Entrega**, la Cláusula quinta del mencionado contrato, estableció: "**PLAZO DE EJECUCIÓN e INICIO DE OBRA**: El plazo de ejecución es de 60 (sesenta) días calendarios posteriores al inicio de las obras..." (Sic).-----

En fecha 03 de junio de 2015, fue suscripta el Acta de Inicio de Obras correspondiente a la Esc. Bas. N° 7133 - 1° de Marzo entre las partes.-----

Respecto a las Especificaciones técnicas de la Obra de referencia, el **Pliego de Bases y Condiciones** determinó: "**Anexo III... 1 CANTIDAD, DESCRIPCIÓN Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**: "... **b) PILARES, c) VIGAS. Encofrados**: La construcción de los encofrados será impecable. Los encofrados serán estancos, a fin de evitar el empobrecimiento del hormigón por escurrimiento en la lechada de cemento. Deberán ser de fácil desarme a los efectos de permitir desencofrados parciales o sucesivos de la estructura a fin de favorecer el endurecimiento del hormigón sin alterar las condiciones de alterabilidad del conjunto..." (Sic).-----

Además estableció: "...**41. MOBILIARIO INCORPORADO AL EDIFICIO. a) Pizarrones**: EL CONSTRUCTOR deberá confeccionar pizarrones embutidos en las paredes. Dichos pizarrones deberán ejecutarse conforme a las siguientes especificaciones: preparar el marco de material cerámico y portatiza con ladrillos empotrados, revocados posteriormente con mortero 1:3 (cemento-arena), dándole una terminación redondeada en las aristas interiores. En la zona del pizarrón propiamente dicha, aplicar una azotada con hidrófugo (ceresita). Posteriormente revoque con mortero 1:3 (cemento-arena) y aplicación de 3 manos de enduido plástico con fina textura de terminación, luego de la cantidad de lisado necesario. Aplicar sellador o fijador plástico, y 3 manos de pintura sintética para pizarra, color verde pizarra. El marco portatiza con color gris...." (sic).-----



Abg. Luis A. Godoy Juria
Director Jurídico - DNCP 4



Cont. Res. DNEP N° 1137 118

En fecha 17 de agosto de 2015, fue suscripta el Acta de Recepción Provisoria y en fecha 28 de agosto de 2015, el Acta de Recepción de Definitiva.-----

La Contraloría General de la República, mediante Nota CGR N° 913/16, de fecha 26 de febrero de 2016, dispuso la verificación física de la obra objeto del contrato de referencia, siendo emitido así el **Dictamen Técnico de Obras DTO N° 21/16**, de fecha 11 de abril de 2016. Dicho informe fue remitido a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas mediante Nota CGR N° 0039, de fecha 05 de diciembre de 2016, ingresada por mesa de entrada como Exp. DNEP N° 13899 en fecha 06 de diciembre de 2016. -----

Así, a través del Memorandum DNEP/DVC N°05/17, de fecha 09 de enero de 2017, la Dirección de Verificación de Contratos de la DNEP remitió a la Dirección Jurídica la copia del Dictamen Técnico de Obras – DTO N° 21/17, a los fines pertinentes. -----

En consecuencia, el Departamento de Investigaciones, dependiente de la Dirección Jurídica de la DNEP, realizó una investigación de oficio, culminando la misma mediante **Resolución DNEP N° 1067/2017** de fecha **31 de marzo de 2017**. En dicha resolución la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas resolvió en el cuarto punto: “...**4° REMITIR LOS ANTECEDENTES AL DEPARTAMENTO DE SUMARIOS** a fin de estudiar si la conducta de las firmas adjudicadas **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de Orlando Gusther Cañiza (ID N° 287497) Y **DES CONSTRUCTORA S.A (ID N° 295408)** estarían subsumidas en alguno de los supuestos establecidos en el art. 72 de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas...” (Sic) (fs. 298/308).---

El referido Dictamen Técnico de Obras DTO N° 21/2016 de fecha 11 de abril de 2016 en referencia a la Esc. Bas. N° 7133- 1° de Marzo en el Distrito de San Juan Nepomuceno, adjudicado a la empresa Cañiza Construcciones expresó cuanto sigue: “...En esta Obra, a la fecha de la verificación, los trabajos se encontraban concluidos, **constándose diferencias entre cantidades de obras ofertadas según contrato original y cantidades realmente ejecutada, según verificación CGR...**// Por lo que de la comparación entre lo pagado con relación a lo efectivamente ejecutado arroja una diferencia por exceso de G. 10.175.991 (guaraníes diez millones ciento sesenta y cinco mil novecientos noventa y uno), lo que aproximadamente corresponde al 14% del Total Pagado (Gs. 75.000.000)... **Conclusión 1:** La Municipalidad no realizó el control oportuno y efectivo de cada una de las obras encaradas, pagando por obras terminadas, **ejecutadas en menores cantidades que lo ofertado, inclusive con rubros no ejecutados**, en contra de los intereses de la Institución>// Lo que finalmente produjo diferencias por defecto, entre las cantidades de obras ejecutadas, verificadas y pagadas...// 1.2.- **DE LA CALIDAD DE LA OBRA EJECUTADA...**// ESCUELA BÁSICA N° 7133 -1° de Marzo fisura en la base de la viga de H° A° cumbrera a la altura del dado de H° A°// Pintura de pizarrón con defectos, descolorido...// **Conclusión 2** la falta de un oportuno control de cumplimiento de las especificaciones técnicas en los trabajos desarrollados en la obra, ha posibilitado el incumplimiento de las mismas, en la ejecución de diferentes rubros observados, acarreado con ello, la provisión de productos y/o de servicios no acorde a lo ofertado, ya que las especificaciones técnicas como tal, determinan el alcance de los trabajos, sin observar la calidad final de las obras con vicios constructivos, sin las correcciones solicitadas, El incumplimiento de dichas especificaciones técnicas fue considerada en las planillas de verificación CGR...” (Sic) (fs. 16/17).-----

En fecha 08 de enero de 2018, mediante mesa de entrada manual fue ingresado a esta Dirección Nacional el Expediente DNEP N° 106 remitido por la Municipalidad de San Juan Nepomuceno a fin de comunicar el resultado del Sumario Administrativo iniciado por la Municipalidad de San Juan Nepomuceno a fin de esclarecer supuestas irregularidades en los



Cont. Res. DNCPC N° 1137/18

procesos de CD N° 32/2015 y CD N° 11/2015. A tales efectos adjuntó la Resolución 01/2017 del 29 de diciembre de 2017 (fs. 328). -----

ANALISIS.

SUPUESTO ESTABLECIDO EN EL INC. B) DEL ART. 72 DE LA LEY 2051/03.

A fin de determinar si la conducta de la sumariada se encuentra o no subsumida dentro del supuesto establecido en el inc. b) de la Ley N° 2051/03 debemos necesariamente observar la existencia de un incumplimiento contractual imputable a la firma y que con dicho incumplimiento se haya ocasionado un daño o perjuicio a la entidad Contratante.-----

Incumplimiento Contractual.

Conforme a los antecedentes obrantes en autos, en fecha 25 de mayo de 2015 fue suscrito el Contrato N° 15 entre la firma Cañiza Construcciones y la Municipalidad de San Juan Nepomuceno para la "Construcción y Reparación de Instituciones Educativas por FONACIDE", siendo labrada Acta de Inicio de Obra en referencia a la Esc. Bas. N° 7133- 1° de Marzo en el Distrito de San Juan Nepomuceno en fecha 03 de junio de 2015. -----

En fecha 17 de agosto de 2015, fue suscripta el Acta de Recepción Provisoria y en fecha 28 de agosto de 2015, el Acta de Recepción de Definitiva.-----

Posteriormente a la emisión de la Recepción Definitiva de la Obra, la Contraloría General de la República realizó una verificación *in situ* de la misma. En consecuencia, en fecha 11 de abril de 2016, emitió el Dictamen Técnico de Obras DTO N° 21/16 donde se concluyó que la obra no fue ejecutada en la debida forma por la adjudicada, en razón a que incumplió en las especificaciones técnicas fijadas en el Pliego de Bases y Condiciones, específicamente fueron observadas fisuras en la base de la viga de H° A° cumbrera a la altura del dado de H° A°, además de que la pintura del pizarrón colocado presentaba defectos, ya que se encontraba descolorido.

Debe mencionarse que la Contraloría General de la República posee atribuciones de control, vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las Municipalidades, los del Banco Central y los de los demás Bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas, por tanto ejerce el control de las Instituciones involucradas en el uso de los recursos públicos provenientes de la aplicación de la Ley N° 4.758/12, de creación del FONACIDE.-----

Ahora bien, el Pliego de Bases y Condiciones determinó respecto a: **b) PILARES, c) VIGAS. Encofrados:** *La construcción de los encofrados será impecable. Los encofrados serán estancos, a fin de evitar el empobrecimiento del hormigón por escurrimiento en la lechada de cemento. Deberán ser de fácil desarme a los efectos de permitir desencofrados parciales o sucesivos de la estructura a fin de favorecer el endurecimiento del hormigón sin alterar las condiciones de alterabilidad del conjunto...* (Sic). -----

En cuanto a la colocación de las pizarras de las aulas refirió: **41. MOBILIARIO INCORPORADO AL EDIFICIO. a) Pizarrones:** *EL CONSTRUCTOR deberá confeccionar pizarrones embutidos en las paredes. Dichos pizarrones deberán ejecutarse conforme a las siguientes especificaciones: preparar el marco de material cerámico y portatiza con ladrillos empotrados, revocados posteriormente con mortero 1:3 (cemento-arena), dándole una terminación redondeada en las aristas interiores. En la zona del pizarrón propiamente dicha,*

Cont. Res. DNCP N° 1137 /18

aplicar una azotada con hidrófugo (ceresita). Posteriormente revoque con mortero 1:3 (cemento-arena) y aplicación de 3 manos de enduido plástico con fina textura de terminación, luego de la cantidad de lisado necesario. Aplicar sellador o fijador plástico, y 3 manos de pintura sintética para pizarrón, color verde pizarra. El marco portatiza con color gris...." (Sic). -----

Al momento de realizar su descargo la sumariada negó y rechazó los cargos formulados en el DTO de la Contraloría General de la República por considerarlos improcedentes e infundados en vista a que la Contratante, a los efectos de esclarecer las irregularidades señalados por la CGR inició un sumario administrativo en el marco del cual realizó una verificación *in situ* en el lugar de la obra concluyendo que *que* la empresa Cañiza Construcciones no ha incurrido en irregularidades en el marco del desarrollo y conclusión de obra ejecutada. ---

Así mismo refirió: "El DTO N° 21/16 está lleno de irregularidades en cuanto a sus conclusiones, basta solo traer a colación lo expuesto a fs. 10 del Expediente Sumario, en la planilla que hace referencia al rubro de Carpintería de Madera y Metal, conforme a lo supuestamente observado IN SITU por el Equipo Técnico de la CGR encargada de la verificación física, menciona que ni una puerta tablero de madera con marco fue colocado, sin embargo a fs. 81 se adjuntan placas fotográficas que demuestran que las mismas fueron plenamente colocadas y bien pintadas. ¿Qué confianza puede transmitir entonces este dictamen??? Siendo de que NO VIERON las obras cuando vinieron a fiscalizar?????... Hablan de fisuras, y dónde están???". Sin embargo, al observar la planilla de trabajos ejecutados que forma parte del Dictamen Técnico de Obras (DTO) N° 21/16 se evidencia respecto a las puertas referidas por las sumariadas que no existen diferencias entre lo ofertado y lo verificado por la CGR. Es decir, en el Dictamen no existió ninguna observación respecto a las puertas. -----

En este orden de ideas, considerando lo señalado en el Art. 8 de la Ley 2051/03 corresponde remitirnos a las disposiciones del Art. 235 del Código Procesal Civil que establece respecto a la contestación de la demanda: "Contenido y Requisitos... Deberá además: a) reconocer o negar categóricamente **cada uno de los hechos expuestos en la demanda...** Su silencio, sus respuestas evasivas, o la negativa meramente general, podrán estimarse como **reconocimiento de la verdad de los hechos pertinentes y lícitos a que se refiere...**" En efecto, la sumariada no ha refutado en forma puntual ni específica las observaciones a la calidad de la obra respecto a la Esc. Básica N° 7133 – 1° de marzo, las que se refieren a fisuras en la base de la viga H° A° cumbrera a la altura del dado de H° A° y a que la pintura de pizarrón presentaba defectos ya que se observaba descolorida, observaciones que fueron sustentadas con las respectivas imágenes fotográficas tomadas en el momento de la verificación. -----

Por otra parte, es importante destacar que en las conclusiones vertidas por la Municipalidad de San Juan Nepomuceno luego de la verificación del lugar de la obra realizada en el marco del sumario administrativo sustanciado, tampoco hacen referencia expresa de las observaciones referentes a la fisura de la viga ni a los defectos del pizarrón. En este sentido, ni la Convocante ni la sumariada han refutado los mencionados cargos en forma precisa de manera a desvirtuar y rebatir en forma inequívoca las deficiencias observadas por la CGR. -----

Debe precisarse que si bien se cuenta con la recepción definitiva de la obra, conforme a las observaciones realizadas por la Contraloría General de la República luego de la recepción final de la obra, esta no cumplía con los requerimientos fijados en el Pliego de Bases, puesto que la verificación de la obra fue realizada solo 6 meses después de emitida el Acta de Recepción Definitiva, por lo que si los rubros de viga y pizarra hubiesen sido ejecutados conforme a las

Cont. Res. DNCP N° 1137 118

Especificaciones Técnicas del Pliego no pudieron haber presentado la fisura y decoloración observados durante la verificación.-----

En este punto debe necesariamente mencionarse lo sostenido por la doctrina en cuanto a que: *"El contratista a su vez, es responsable por la puntual y correcta ejecución de los trabajos de acuerdo con las reglas del arte y la documentación técnica aportada por la comitente – excepcionalmente confeccionada por el mismo contratista – encontrándose obligado a entregar la obra convenida y útil para su destino, en el tiempo pactado"*.-----

Por tanto, fundados en que conforme al Dictamen Técnico de Obras DTO N° 21/16, y según las constancias obrantes en autos, la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES con RUC N° 2223168-9 ha incurrido en incumplimiento en la ejecución de la obra adjudicada puesto que la misma presentaba fisuras en la base de la viga H° A° cumbreira a la altura del dado de H° A° y la pintura de pizarrón presentaba defectos, ya que se observaba descolorida. Por tanto, queda probado que no fue ejecutada conforme a los requerimientos del Pliego de Bases y Condiciones, y el Contrato.-----

Imputabilidad de los Incumplimientos de la firma sumariada.

Habiéndose concluido que las obligaciones contractuales asumidas por la sumariada no han sido cumplidas, en atención a lo dispuesto en el inc. b) del Art. 72 de la Ley de Contrataciones Públicas, corresponde analizar si dichos incumplimientos pueden ser o no imputables a la firma.-

Cuando se trata de incumplimiento de la obligación, la primera cuestión que ha de solucionarse o resolverse es la de su imputación. Así la doctrina tradicional predica que esa cuestión se resuelve toda vez que el incumplimiento pueda imputarse en el sentido de ser atribuida la culpa del deudor.-----

Dice la doctrina que: *La culpa se aprecia inicialmente en concreto, sobre la base de la naturaleza de la obligación y de las circunstancias de personas, tiempo y lugar... Con estos elementos concretos, el juez conformará un tipo abstracto de comparación, flexible, circunstancial, específico... de la confrontación entre el actuar y el actuar debido (idealmente supuesto) surgirá si hubo o no culpa"*.-----

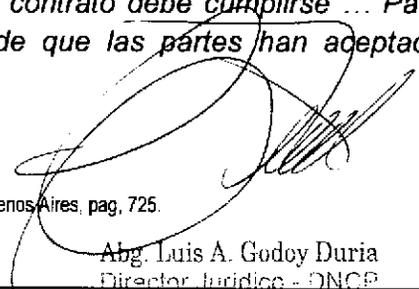
La firma sumariada al suscribir el Formulario de Carta Oferta, poseía el pleno conocimiento de las condiciones del proceso de contratación, conociendo por ende las Especificaciones Técnicas de la obra a contratar, por tanto la misma una vez adjudicada y contratada quedó obligada a las mismas.-----

Entonces, la firma sumariada al momento de presentar su oferta en el presente llamado, conocía plenamente las especificaciones técnicas, los plazos y las condiciones señalados para el fiel y oportuno cumplimiento de las obligaciones con la Contratante, asumiendo dichas obligaciones de manera libre y voluntaria.-----

Al respecto expresa la doctrina: *"... los contratantes deben someterse a sus cláusulas como si fuera a la ley. Es un modo enfático de decir que el contrato debe cumplirse ... Para Messineo la obligatoriedad del contrato surge del hecho de que las partes han aceptado*

¹ Rodolfo Carlos Barra, Contratos de Obra Pública, Tomo III, Editorial Abejo de Rodolfo Depalma – Buenos Aires, pag. 725.
² BUERES, Alberto: "Derecho de Daños". Editorial Hammurabi. Buenos Aires, 2001.




Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Cont. Res. DNCP N° 1137/18

libremente el contenido del mismo y surge además de la confianza suscitada en cada contratante por la promesa hecha por el otro ...”³.-----

Debe recordarse que el único eximente de responsabilidad en el incumplimiento de alguna condición de la Ley se da por una situación de caso fortuito o fuerza mayor según lo previsto en el artículo 78 de la Ley N° 2051/03. En este sentido, la firma sumariada no invocó causal alguna eximente de responsabilidad que haga que el incumplimiento en el cual incurrió no le resulte imputable, ya sea por alguna situación de caso fortuito o fuerza mayor.-----

En conclusión, el incumplimiento contractual se configuró desde el momento en que la obra no fue ejecutada con el cumplimiento óptimo de las Especificaciones Técnicas y la ejecución de todos los rubros ofertados y contratados.-----

Es así que al haberse obligado la sumariada al cumplimiento íntegro del Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato y no habiendo demostrado en el marco del presente sumario que los incumplimientos se debieron a una imposibilidad sobreviniente no imputable a la misma se concluye la inexistencia de causales eximentes de responsabilidad ante los mismos, esta Dirección Nacional concluye que los incumplimientos estudiados son imputables a la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES.-----

Daño Sufrido por la Entidad Contratante Como Consecuencia del Incumplimiento.

Como hemos visto anteriormente al referirnos al artículo 72, inciso b) de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, el daño a la contratante es uno de los requisitos cuya existencia resulta indispensable para subsumir la conducta en lo consagrado por el citado artículo, al ser el daño una consecuencia legal del incumplimiento contractual.-----

Es bien sabido que las Convocantes realizan sus llamados a contratación teniendo en vista siempre la satisfacción de una necesidad con la que cuenta, por ende, no podría esperarse otra conducta por parte de la firma Contratista ejecute la obra conforme a los requerimientos fijados en el Contrato suscripto y en las bases del proceso de contratación.-----

Debe resaltarse que el daño sufrido por la Convocante se encuentra configurado en el cumplimiento deficiente de la obra, cuestión que fue verificada por un órgano competente como lo es la Contraloría General de la República.-----

Es así que, en atención a las consideraciones expuestas en el análisis referente al supuesto establecido en el inciso b) del artículo 72 de la Ley N° .2051/03, esta Dirección Nacional concluye que la conducta de la firma sumariada respecto al Contrato 15/2015 se encuentra subsumida dentro del supuesto estudiado.-----

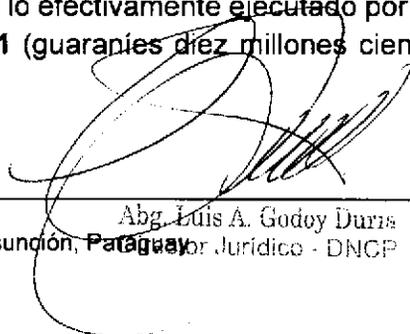
SUPUESTO ESTABLECIDO EN EL INC. C) DE LA LEY 2051/03.

Ahora bien, corresponde analizar si la conducta de la sumariada podría encuadrarse en los supuestos de Mala Fe establecidos en el inciso c) en razón a que **presumiblemente habría percibido un monto mayor al monto efectivamente ejecutado según informe de la CGR.**---

La Contraloría General de la República en el informe final DTO N° 21/16 realizó una comparación entre lo pagado por la Convocante con relación a lo efectivamente ejecutado por la firma contratista observando una diferencia de **Gs.10.175.991** (guaraníes diez millones ciento

3 MARTYNIUK BARÁN, S. Lecciones de Contratos, Derecho Civil, Asunción: Intercontinental.





Cont. Res. DNCP N° 1137/18

setenta y cinco millones novecientos noventa y uno), dicho monto aproximadamente corresponde al 14 % del total pagado conforme al cuadro que detallamos a continuación:

Obras	Monto totales S/contratos	Monto total S/Pagos	S/ CGR	Diferencia e/ CGR y Pagos	% de diferencia
Escuela Básica N° 7133 1° de Marzo.	69.652.964	75.000.000	64.824.009	10.175.991	14%

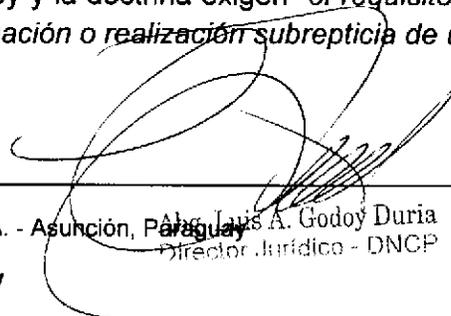
En este sentido, de acuerdo a la planilla de control de rubros pagados y rubros efectivamente ejecutados, inserta en el Dictamen Técnico DTO N° 21/16, se observa que exigieron rubros cuya ejecución fueron menores a lo certificado (Rubros N° 7 Muro de elevación; 10 Techo; 11 Revoque y Contrapiso de hormigón con Cascote, 12 Piso Calcáreo rojo de 20 x 20 cm; 13 Zócalo Calcáreo rojo de 10 x 30 cm y 16 Pintura).

Al respecto la contratista refirió en su descargo: *"el Arq. OSCAR ORUE ha concluido que no existe diferencia entre el monto contractual y la obra ejecutada... en una parte de la resolución N° 01/2017, la propia Municipalidad de San Juan Nepomuceno reconoce que debido a un error de índole administrativo pago a la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES la suma de Gs. 75.000.000 por la obra ejecutada en la Escuela 1° de Marzo, superando Gs. 5.347.036 del monto estipulado en el contrato de obra, suma que la firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES se dignara a devolver sin ningún inconveniente. En este sentido, la suma que faltaría justificarse, y que según el DTO de la CGR se pagó demás, en las obras ejecutadas en la Escuela 1° de Marzo sería 4.828.955 (Guaraníes cuatro millones ochocientos veinte y ocho mil novecientos cincuenta y cinco). Pero conforme se deduce de la resolución 01/2017 que adjunto a esta presentación, quien dice que al momento de la Constitución del Juzgado Instructor y el Fiscalizador de Obras de la Municipalidad de San Juan Nepomuceno se pudo constatar que el cómputo métrico y presupuesto se ajusta a la verificación y conforme al Dictamen presentado, adjuntando placas fotográficas... NO EXISTIO PAGO INDEBIDO. De esta premisa se deduce que no hubo pago irregular, que la Firma CAÑIZA CONSTRUCCIONES CUMPLIO con sus obligaciones contractuales establecidas en las bases y condiciones del contrato, como consecuencia, no hubo daños o perjuicios a la municipalidad de San Juan Nepomuceno.*

Igualmente, en la Resolución de conclusión del sumario la Convocante refirió que por un error de índole administrativo había pagado a la firma la suma de Gs.75.000.000 por la obra ejecutada, superando Gs. 5.347.036 el monto estipulado en el Contrato de Obra. En consecuencia, la Municipalidad de San Juan Nepomuceno resolvió DISPONER LA DEVOLUCIÓN de la mencionada suma de dinero.

En este orden de ideas se evidencia que en efecto, tal como refirió el DTO. N° 21/2016 de la CGR, existió una diferencia entre el monto que la firma debía percibir y lo que realmente percibió, lo que se corrobora con lo resuelto por la Convocante que dispuso la devolución de la diferencia mencionada por parte de la Contratista. Asimismo es importante destacar que la sumariada afirmó que se "dignara a devolver sin ningún inconveniente" el mencionado monto, por lo que queda claro que el mismo a la fecha no ha sido devuelto pese a lo resuelto por la Municipalidad de San Juan Nepomuceno.

Es importante recordar, que el principio de buena fe constituye una regla a la que deben ajustarse todas las personas en todas las fases de sus respectivas relaciones jurídicas. Y contrario a ello, se reconoce la mala fe, para la cual la Ley y la doctrina exigen "el requisito de obtener una ventaja injusta mediante el uso de una información o realización subrepticia de una

Cont. Res. DNCP N° 1137 118

conducta en la ejecución del acto jurídico (licitación o contrato)⁴”, configurándose la misma “... cuando el sujeto tiene conocimiento o tiene el deber de conocer determinada situación, circunstancias, datos, condiciones, calidades, etc. relevante para el derecho a la luz de las particularidades propias de cada acto jurídico, cuya utilización anti funcional el ordenamiento jurídico reprueba⁵” .-----

En los trámites del proceso de Contrataciones Públicas, y en general en todo lo concerniente a la Administración Pública, se considera un principio indispensable que la Administración y los Oferentes actúen de buena fe ya que las actuaciones de ambas partes deben estar caracterizadas por normas éticas y claras en las cuales prevalezca el interés público sobre el particular. Por tanto, la conducta esperada por parte de los intervinientes no puede ser otra que aquella que se apega al principio referido, adecuando dicha conducta a lo establecido en las leyes, a los Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados y a los Contratos respectivos.

Así las cosas, la firma adjudicada estaba obligada recibir el pago justo por los trabajos ejecutados, sin embargo y conforme al Dictamen de la CGR y a las mismas conclusiones de la Convocante en el marco del sumario instruido, el contratista percibo un monto mayor a lo que legalmente le correspondía y a la fecha no lo ha devuelto, por tanto la mala fe ha quedado plenamente configurada.-----

CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN A IMPONERSE

Por lo expuesto, y del análisis de los antecedentes obrantes en el expediente se concluye que existió un incumplimiento contractual y mala fe por parte de la firma **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de **ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO**, con **RUC N° 2223168-9**, conductas que se encuadra en lo dispuesto por los **incisos b) y c) del artículo 72** de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y en virtud a ello, pasaremos a analizar los presupuestos establecidos en el artículo 73 de la Ley N° 2051/03 a fin de determinar la sanción a ser aplicada a la firma sumariada:-----

LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE HUBIERAN PRODUCIDO O PUEDAN PRODUCIRSE A LA CONVOCANTE

En relación al daño o perjuicio, es vital señalar que la Contratante realizó su llamado a contratación con el fin de satisfacer una necesidad, que normalmente se encuentra vinculada con los objetivos y las metas para los cuales fueron creados y tienen en vista la satisfacción de dicha necesidad, en el tiempo y la forma establecidos.-----

Todo proceso de contratación conlleva una serie de esfuerzos en materia financiera y de recursos humanos en los que la Contratante debe incurrir, en espera de satisfacer una necesidad, debiendo realizar intimaciones, dictaminar sobre las situaciones acontecidas y otras actividades, las cuales absorben un tiempo valioso en el proceso de contratación.-----

Al respecto, esta Dirección Nacional considera que en los casos en que el contenido de la obligación asumida sea de resultado, el daño se encuentra configurado con el mero incumplimiento de la obligación asumida que ocasiona insatisfacción de la necesidad institucional acorde a los fines de la Entidad en la oportunidad y en la forma prevista por ella.-----

⁴ Atilio Aníbal Alterini, Mala fe, en Enciclopedia Jurídica Omeba, 18, 90, 929 (Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1964)

⁵ Alferillo, Pascual E., La "mala fe", 122 Universitas, 441-482 (2011).



Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Cont. Res. DNCP N° 1137/18

Debe considerarse que a fin de lograr la plena garantía los intereses institucionales, como de los beneficiarios del objeto del contrato, se busca la máxima calidad de los bienes, servicios u obras a ser adquiridos, y con mayor atención cuando se busca promover con excelencia la educación paraguaya, como es el caso de la ejecución del contrato de referencia.-----

Concluimos entonces, que el incumplimiento en la ejecución de los trabajos conforme a los requerimientos exigidos imposibilitó que el beneficiario final acceda a la obra con la calidad y condiciones exigidas. Asimismo, se ha ocasionado daño y perjuicio económico al Estado Paraguayo ya que la firma no ha devuelto la suma de dinero percibida injustamente. -----

EL CARÁCTER INTENCIONAL O NO DE LA ACCIÓN U OMISIÓN CONSTITUTIVA DE LA INFRACCIÓN

Como ya lo referimos anteriormente, la firma **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de **ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO**, con RUC N° 2223168-9, al momento de presentarse al llamado y suscribir el Contrato con la Municipalidad de San Juan de Nepomuceno, estaba en pleno conocimiento de los alcances y de las obligaciones establecidas en el mencionado contrato, obligándose a partir de ello al cabal cumplimiento de lo pactado.-----

Cabe destacar que la firma sumariada, al momento de suscribir el contrato se comprometió al cumplimiento efectivo del mismo en tiempo y forma, y de acuerdo a las especificaciones técnicas por tanto, la misma no puede desentenderse de la obligación de cumplir el acuerdos.-----

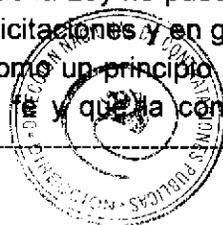
De esta manera, ante la presencia del nexo causal entre el incumplimiento contractual y el daño ocasionado a la Contratante, y al no demostrar la firma sumariada que el incumplimiento se debió a un caso fortuito o fuerza mayor, considerados ambos como factores eximentes de responsabilidad, ésta Dirección Nacional entiende que existe responsabilidad directa de la firma sumariada en el incumplimiento del contrato, suscripto con el Municipio de San Juan Nepomuceno, y por ende de las consecuencias generadas en su efecto.-----

Entonces, podemos concluir en base a las pruebas obrantes en autos, que existe responsabilidad directa de la firma sumariada por el incumplimiento de las Especificaciones Técnicas en la ejecución de las obra adjudicada, sumado al hecho de haber percibido un monto de dinero injusto que a la fecha no ha devuelto, cuya acción constituye la infracción sancionada.-

LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN

Se puede observar que existió una falta administrativa por parte de la firma sumariada, en razón a que al momento de la visita a la obra por parte de la Contraloría General de la República, posterior a la recepción definitiva de la misma, se constataron deficiencias en la ejecución de los rubros de viga de H° A° (ya que el mismo presentaba fisuras) y pizarra (cuya pintura se observaba descolorida). Asimismo se constató que la firma ha percibido injustamente una suma de dinero que no fue devuelta. -----

A este tenor es de notarse que el actuar de la firma atenta directamente contra el principio de legalidad y probidad en el sentido de que la Ley no puede suponer una conducta que no se ajuste a la misma. Así, los trámites de las licitaciones y en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa se considera como un principio moral básico que la administración, oferentes y contratistas actúen de buena fe y que la conducta de las partes esté sujeta al cumplimiento efectivo de las obligaciones.-----



Cont. Res. DNCP N° 1137/18

antecedentes de sanciones impuestas por esta Dirección Nacional en el marco de sumarios administrativos. -----

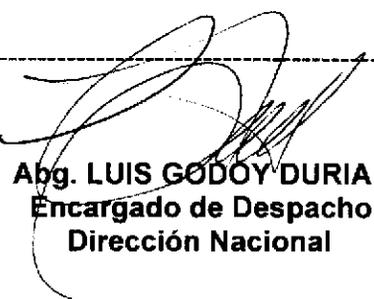
Que, a través de la Resolución DNCP N° 1122/2018 de fecha 26 de marzo de 2018 se designa al Abg. Luis Armando Junior Godoy Duria, como Encargado de Despacho de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el día 27 de marzo del corriente, mientras dure la ausencia del Director Nacional, sin perjuicio de sus actuales funciones como Director Jurídico de la Institución.-----

POR TANTO, de conformidad a lo establecido por la Ley N° 2051/03, su Decreto Reglamentario N° 21909/03 y la Ley N° 3439/07, en uso de sus atribuciones; -----

EL DIRECTOR NACIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESUELVE:

1. **DAR POR CONCLUIDO** el presente sumario administrativo instruido a la firma **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de **ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO**, con **RUC N° 2223168-9**, en el marco de la **CONTRATACIÓN DIRECTA N° 11/2015** para la "Construcción y Reparación de Instituciones Educativas por FONACIDE", convocada por la **Municipalidad de San Juan Nepomuceno – ID 287.497**. -----
2. **DECLARAR** que la conducta de la firma **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de **ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO**, con **RUC N° 2223168-9** se encuentra subsumida dentro de los **incisos b) y c)** del artículo 72 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".
3. **DISPONER LA AMONESTACIÓN Y APERCIBIMIENTO POR ESCRITO** de la firma **CAÑIZA CONSTRUCCIONES** de **ORLANDO GUSTHER CAÑIZA AQUINO**, con **RUC N° 2223168-9**, por su conducta antijurídica comprobada en el presente sumario.-----
4. **DISPONER LA PUBLICACIÓN DE LA CITADA AMONESTACIÓN, EN EL REGISTRO DE AMONESTADOS** del Estado Paraguayo, del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), conforme lo dispone el Artículo 117 del Decreto Reglamentario N° 21909/03 -----
5. **COMUNICAR**, y cumplido archivar.-----


Abg. LUIS GODOY DURIA
Encargado de Despacho
Dirección Nacional

