SECRETARÍA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo el futuro hoy

Dirección General Jurídica y Notarial

DICTAMEN DIPJ N° 27/17

EXP 2739/17

Para : Dirección de Procesos Judiciales
De : Departamento de Gestión y Ejecución de Garantías
Fecha : 15/11/2017.
Ref. : Rescisión de Contrato ING. WILLIAM NEGRETE L.V.E. No. 001/15

I. ANTECEDENTES

- LICITACIÓN POR VIA DE LA EXCEPCION N° 01/15 "CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL EN ASENTAMIENTOS RURALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE CONCEPCION, AMAMBAY, SAN PEDRO, CAAZAPA E ITAPUA" AD REFERENDUM -ID N° 296411

- Contrato N° 37/15 suscripto el 29/07/2017 para la construcción de 320 viviendas de interés social en Asentamientos Norte Pyahu y Kuruzu de Hierro –Departamento de Concepción.

- Informe Técnico ITSO N°66 del 03/11/2017 conteniendo toda la situación contractual, de la cual extraemos lo más relevante, en atención a que el mismo se halla agregado al presente expediente:

El avance total de las obras a cargo de la empresa Negrete Ingeniería en 23 meses (del 07/10/2015 al 07/09/2017) en los asentamientos Kurusú de Hierro y Norte Pyahú es de 72,55%.
Se ha rectificado la fecha de inicio de obra al 15/06/2016 mediante Convenio Modificatorio N° 002.
Convenio Modificatorio N° 005: Se establece nueva fecha de inicio de obra tras rectificación de la Primera Orden de Inicio y Servicio al 26/10/2016, con 150 días calendarios hasta el 25/03/2017.
Se han otorgado prórrogas mediante las siguientes órdenes de ejecución y convenios modificatorios:
Convenio Modificatorio N° 006: 21 días extendiendo el plazo hasta el 15/04/17.
Convenio Modificatorio N° 007: 21 días extendiendo el plazo hasta el 06/05/17.
Orden de Ejecución N° 01/17: 39 días extendiendo el plazo hasta el 14/06/17.
Convenio Modificatorio N° 008: 04 días extendiendo el plazo hasta el 18/06/17.
Convenio Modificatorio N° 009: 12 días extendiendo el plazo hasta el 30/06/17.
Orden de Ejecución N° 02/17: 18 días extendiendo el plazo hasta el 18/07/17.

Orden de Ejecución N° 04/17: 16 días extendiendo el plazo hasta el 03/08/17.
Orden de Ejecución N° 05/17: 27 días extendiendo el plazo hasta el 13/09/17.
Orden de Ejecución N° 06/17: 10 días extendiendo el plazo hasta el 23/09/17.
Orden de Ejecución N° 07/17: 03 días extendiendo el plazo hasta el 26/09/17.

Se ha rectificado la fecha de inicio de obra al 26/10/2016 mediante convenio modificatorio N° 005, extendiendo el plazo de finalización de obra al 25/03/2017. Dicha rectificación se debió a que las listas de beneficiarios fueron depuradas por la Coordinación Social de esta Unidad Ejecutora, a causa de problemas sociales como por ejemplo la duplicidad de beneficiarios, otros que han abandonado sus propiedades o las han vendido, situaciones que los excluyen de ser beneficiarios del programa Sembrando Oportunidades.

Cabe destacar que debido al alcance y las implicancias de este programa y la población a la que va dirigida, personas en situación de extrema pobreza, a las que ayuda estatal de ningún tipo difícilmente le ha llegado con anterioridad , el contexto geográfico y socioeconómico de la población, hacen de por sí extremadamente susceptible, la aparición y desarrollo de situaciones o conflictos de carácter social de difícil resolución, en otras palabras que estas condiciones dificultan la normal consecución de los objetivos propuestos, cual es la construcción de viviendas rurales. Sin ánimo de hacer apología ya que en determinados momentos esta unidad pudo retrasarse en la entrega de la documentación completa para la realización de los trabajos y requerida por la contratista, es inadmisible suponer que la firma

Ana L. Ortiz Rento
Abogada
Mat. N° 5.464

Negrete Ingeniería desconociera las condiciones en las que debía realizar sus actividades, ya que el carácter mismo del programa así lo describe. Al respecto, según las CGC.

Si bien es evidente que se pueden dar situaciones que obliguen a la contratista a avanzar en menor medida de lo proyectado por situaciones de fuerza mayor, situaciones estas consideradas y por las que le han sido otorgados días de prórroga, a la firma Negrete Ingeniería se le han otorgado 2 fechas de inicio nuevas a través de sendos convenios modificatorios, sin embargo a la fecha de actualización del presente informe, se ha notado un escaso avance en ambos asentamientos, en el caso de Kurusú de Hierro de 91.55 % y en Norte Pyahú de 34.80 %.

Es de notar además del escaso avance especialmente en el asentamiento Norte Pyahú, el escaso interés de la contratista en proseguir o mucho menos culminar los trabajos, cual es el principal objetivo "construir viviendas rurales", al contrario esta unidad recibe constantemente todo tipo de solicitudes reclamando cada vez mayores ampliaciones en el plazo de ejecución, aún prórrogas por plazos indefinidos y de difícil imputación a causas valederas, solicitudes que esta unidad debe responder infinidad de veces y reiterar dichas respuestas ante la insistencia de la contratista, entre otras actitudes que pueden bien ser consideradas como trabas o excusas ante el incumplimiento del cronograma de obra, ya que ***EN NORTE PYAHÚ EL AVANCE ES NEGATIVO Y LA CONTRATISTA ADEUDA EN CONCEPTO DE ANTICIPO FINANCIERO LA SUMA DE 930.329.672 Gs.*** *que representa el 64.25 % del anticipo otorgado para iniciar la obra en dicho asentamiento. Para el asentamiento Kurusú de Hierro el saldo de anticipo financiero a devolver asciende a la suma de* ***Gs. 190.183.119.*** *En un principio la contratista también se ha negado a aceptar las órdenes de ejecución emitidas por esta UNE y firmadas por la Coordinadora Técnica y Coordinadora de fiscales, la importancia de dichas órdenes radica justamente en la celeridad al momento de otorgar ampliación de plazos debido a lluvias y sus consecuencias ante los tiempos inevitablemente más largos que conlleva la realización de convenios modificatorios. Pese a todo eso cada mes se deben realizar informes y solicitar las prórrogas de esta obra por convenios cuando muy fácilmente se podrían emitir órdenes de ejecución promoviendo la mayor rapidez en los procesos administrativos que conlleva la obra.*

Al verse la contratista ante el panorama de mayores tiempos de espera para el otorgamiento de prórroga mediante convenios modificatorios y la imposibilidad del proceso de sus certificados ha ingresado su cronograma de obra alterado, desplazando en el mismo los días de lluvia y otras prórrogas arbitrariamente consideradas como tal, al ser rechazado dicho cronograma por obvias razones, ha exigido nuevamente la realización de órdenes de ejecución si bien esta unidad ya ha encaminado de la manera establecida el proceso para los convenios modificatorios. Esta situación ha sido subsanada, siendo las órdenes de ejecución firmadas por los respectivos fiscales de cada asentamiento, la coordinadora técnica y la coordinadora de fiscales y supervisores.

Ante la ostensible disposición de esta unidad de facilitar los procesos siempre dentro del marco del contrato, la contratista ha demostrado constantemente indicios de obstaculizar dichos procesos y buscar a costa de grandes esfuerzos y complicaciones para nuestra unidad dilaciones que justifiquen su escaso avance de obra porque aunque en el asentamiento Kurusú de Hierro alcance un avance de ***91,55 %*** ***LA OBRA INICIÓ EN FECHA 7 DE OCTUBRE DE 2015.***

Las cantidades de viviendas de la primera orden de servicio han sido rectificadas (NE UNSO 322-16), de las originales 151 viviendas para Kurusú de hierro (149 VR-2D y 2 VR-2D Discapacitados) llegando ahora a 153 viviendas (151 VR-2D y 2 VR-2D Discapacitados). Para el asentamiento Norte Pyahú de las originales 86 quedaron 77 viviendas (todas VR-2D debido a que el contratista rechazó las 2 VR-2D Discapacitados propuestas por la Coordinación social para los 2 beneficiarios con discapacidad). Esto se debió a un informe de la Coordinación social donde se corroboró en campo que algunos de los beneficiarios del listado original no reunían las condiciones para ser habilitados. En el caso del asentamiento Norte Pyahú se constató que existían 2 beneficiarios con discapacidad por lo que se agregaron 2 viviendas VR-2D Discapacitado si bien en el contrato no figuran tales viviendas, por lo que la contratista rechazó la firma del convenio modificatorio donde las cantidades de viviendas serían cambiadas y agregadas las VR-2D para Norte Pyahú.

Según el cronograma ofertado ajustado a la nueva fecha de inicio y con las cantidades de viviendas ajustadas el avance consolidado del lote es ***89,15 %, superando el avance ejecutado acumulado total del lote de 72,55*** *% y generando multas para el último certificado (N°23), hasta el certificado N° 22 el avance consolidado del lote era de 68.10 % razón por la que aún teniendo en cuenta el escaso avance especialmente en el asentamiento Norte Pyahú no se pudo aplicar multa a la empresa por atraso en la ejecución de obra.*

Las cantidades de viviendas por asentamiento según la primera orden de servicio rectificada (no habrá segunda orden de servicio notificada al contratista en NE UNSO 07-16, quedando el contrato cerrado) quedan como sigue:

ASENTAMIENTO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	TOTAL
KURUSÚ DE HIERRO	VR-2D ESTÁNDAR	151	64.320.022	9.712.323.322
	VR-2D DISCAPACITADO	2	67.253.605	134.507.210
	CARTEL DE OBRA	2	2.581.989	5.163.978
NORTE PYAHU	VR-2D ESTÁNDAR	77	64.320.022	4.952.641.694
	CARTEL DE OBRA	2	2.581.989	5.163.978
			TOTAL	14.809.800.182

Tanto en el asentamiento Norte Pyahú como Kurusú de hierro la empresa contratista inició obras de viviendas cuyos beneficiarios no se encuentran en los listados definitivos (NE UNSO 220-16) y no inició las obras de algunos beneficiarios que sí se encuentran en dichos listados. Específicamente en el caso de Norte Pyahú, se han certificado 6 viviendas de beneficiarios que no se encuentran en el listado definitivo de dicho asentamiento, hecho que fue notificado al contratista (NE UNSO 245-16) para que suspendieran los trabajos en dichas viviendas que ya habían ejecutado y certificado los 2 primeros rubros de las planillas de cómputo y presupuesto: limpieza y replanteo. Estos rubros fueron descontados en el certificado N° 12.

VIVIENDAS INICIADAS Y CERTIFICADAS DE PERSONAS QUE NO ESTÁN EN LISTADO DEFINITIVO – NORTE PYAHÚ	
1	CRISTIAN JAVIER ARCE
2	RAFAEL BENITEZ ESPINOZA
3	JUAN EMILIANO FRETES MACHADO
4	REINALDO SOSA IBARRA
5	MARCOS BENITEZ PAREDES
6	GUSTAVO RAMÓN VILLALBA

En el caso del asentamiento Kurusú de Hierro se iniciaron 5 viviendas de beneficiarios que no pertenecen al listado definitivo de dicho asentamiento. Dichos rubros ya procesados en certificados anteriores fueron descontados en el último certificado.

VIVIENDAS INICIADAS Y CERTIFICADAS DE PERSONAS QUE NO ESTÁN EN LISTADO DEFINITIVO – KURUSÚ DE HIERRO	
1	RAMÓN SANCHEZ CABALLERO
2	DE LA CRUZ MANCUELLO SANCHEZ
3	JUAN LOPEZ BOGADO
4	FRANCISCO OVIEDO PORTILLO
5	RICARDO OVIEDO PORTILLO

Laura J. Ortiz Bento
Abogada
Mat. N° 5.464

La contratista a través de diversas notas (Expedientes N° 22384-16, 22151-16, 19240-16, 17313-16) solicitó el pago de los trabajos realizados en aquellas viviendas de beneficiarios que no se encuentran en la lista definitiva de beneficiarios y por nota de expediente N° 4721-17 (30/03/2017) reiteró una vez más dicho pedido de pago por la suma de 124.197.022 Gs. lo que motivó que esta Coordinación solicitara instrucciones a la Dirección Jurídica de la Institución sobre cómo proceder respecto al reclamo de la contratista y mediante DIDI N° 1144/17 de fecha 28/07/2017 se recomienda **"abonar por los trabajos realizados en los asentamientos Norte Pyahú y Kurusú de Hierro, hasta el día en que le fue notificada la Nota NE UNSO 245-16 por la que se requirió la suspensión de los trabajos en viviendas de aquellos beneficiarios que no se encuentran en la lista definitiva".** *Tal devolución aún no se ha realizado, ya que los certificados N° 21, 22 y 23 han sido presentados en "0" Gs. por lo que están en espera de un certificado con avance para poder ser procesados, con el cual también se prevé el proceso del pago arriba mencionado.*

En fecha 16/09/2016 la asesoría jurídica de la UNE Sembrando Oportunidades mediante NE-AJUNSO N° 0150-16 intima a la contratista a presentar una rendición de cuenta de su programa de inversión de anticipo con comprobantes y/o recibos de pagos efectuados. En fecha 26/09/2016 mediante NE-AJUNSO N° 0171-16, la asesoría jurídica vuelve a requerir sobre el mismo punto, ya que la contratista remitió un resumen de rendición de cuenta pero sin la documentación respaldatoria necesaria. Una vez remitida la documentación, que fue analizada por esta coordinación se concluye que **"las facturas y recibos presentados por la contratista Negrete Ingeniería como Rendición de Cuenta del Plan de Inversión de Anticipo demuestran que no cumplió a cabalidad con la ejecución de su Programa de inversión del Anticipo, puesto que varios documentos presentados no corresponden al listado de compra de materiales y alquiler de equipos detallados en el Plan de Inversión."** *Formulario N° 17 (29/07/2015).*

En fecha 09/08/2017 mediante Memorando M DIDI N°407/17 Ref.: Rendición de cuenta de uso de anticipo. Ing. William Negrete Yambay, el Departamento de Contrataciones Públicas recomienda a la UNE Sembrando Oportunidades "...remita una nota al contratista indicando las irregularidades detectadas en los documentos presentados como respaldo de la rendición de anticipo y que constan en el informe técnico, solicitándole respuesta sobre las mismas y emplazándolo para el efecto."

En fecha 28/08/17 se notifica a la contratista por NE UNSO N°358-17 sobre su incumplimiento del Plan de Inversión de Anticipo, *recordándole que deberá exponer ante la institución lo que a su derecho convenga y aportar en su caso las pruebas pertinentes dentro del plazo de 5 días calendarios desde la recepción de la mencionada nota en fecha 11/09/2017, la contratista responde por nota de expediente N° 22059-17 que "...con el avance de las obras surgió la necesidad de incorporar otros materiales cuyos comprobantes remitidos por nosotros, corresponden a parte de los materiales, equipos, y/o herramientas que fueron utilizados en su totalidad para la ejecución de la misma. Tal es así, que el último certificado de la localidad de Kurusú de hierro presenta un avance de 94 % y Norte Pyahú un 35 %, por lo tanto queda demostrado que todos los gastos fueron realizados dentro y para las obras licitadas."*
Según las CGC.

Se ha solicitado mediante Informe Técnico IT-UNSO 23-17 (26/05/2017) la exclusión de rubros relacionados con el tanque de reserva en aquellas viviendas que cuentan con conexión a red de suministro de agua y rubro de conexión de agua potable en aquellas viviendas que contarán con tanque de reserva según informe de la fiscalización de ambos asentamientos. Por lo tanto una vez firmado el convenio modificatorio el monto del contrato quedará ajustado a Gs. 14.414.824.607. Resolución N° 1.397 (12/07/2017).

La contratista informa en fecha 28/06/2017 por nota de expediente N° 10239-17 que no hay actividad en el asentamiento Kurusú de Hierro debido a inconvenientes con los beneficiarios de la localidad, algunos de los cuales reclaman pagos por trabajos realizados para la empresa. Al mismo tiempo solicita una reunión la coordinación técnica para tratar dicho tema, que se llevó a cabo en fecha 28/07/2017. Representantes de la Coordinación Técnica y la Coordinación Social de esta UNE llegaron hasta el asentamiento para dialogar con los beneficiarios y llegar a un acuerdo de manera a proseguir con los trabajos en la localidad. Sin embargo la contratista informa que pese a la reunión mantenida por representantes de la Senavitat con los beneficiarios del asentamiento Kurusú de Hierro, siguen sin actividad en la obra (Expediente N° 19715-17, 08/08/2017).
Certificado de obra aprobado y firmado por los fiscales de cada asentamiento no se registra avance tanto en Kurusú de Hierro como en Norte Pyahú desde el 08/06/2017 hasta el 07/08/2017, certificado de obra N° 21 (Periodo 08/06/2017 al 07/07/2017), certificado N° 22 (Periodo 08/07/2017 al 07/08/2017), certificado N° 23 (Periodo 08/08/2017 al 07/09/2017).

La contratista ha ingresado solicitudes de prórroga por Fuerza Mayor debido a inseguridad en la zona de obra desde fecha 24/05/2016, expediente 9751-16. Esta coordinación, al notar el escaso avance de las obras especialmente en Norte Pyahú y en respuesta a las numerosas solicitudes de prórroga por inseguridad ha notificado a la contratista por NE UNSO 239-17 "si la situación de inseguridad efectivamente le imposibilita la ejecución de sus obligaciones contractuales, le recordamos que en las CGC se menciona cuánto sigue: **Cuando una situación de Fuerza Mayor ha existido durante un periodo de seis meses, cada parte tendrá derecho a rescindir o terminar anticipadamente el contrato."** *Las solicitudes de prórroga por inseguridad realizadas por la*

Laura Ortiz Bento
Abogada
Mat. N° 5.464

contratista que no contaban con documentación respaldatoria suficiente (Hechos de inseguridad asentados en el libro de obra) fueron rechazadas por esta coordinación en varias ocasiones a través de notas externas, NE UNSO N°300-16 (28/09/2016), NE UNSO N°327-16 (24/10/2016), NE UNSO N°354-16 (28/11/2016), NE UNSO N°096-17 (24/02/2016), NE UNSO N°167-17 (03/04/2017), NE UNSO N°239-17 (13/06/2017), NE UNSO N°282-17 (10/07/2017).

La contratista llegó a solicitar la cantidad de 68 días de prórroga por Fuerza Mayor debido a inseguridad en la zona de obras, sin embargo sólo se pudo constatar menciones a la inseguridad en folios correspondientes a 5 días en el libro de obras, NE UNSO N°239-17 (13/06/2017): "Respecto a las notas de los expedientes N° 6826-17 y N° 6152-17 donde se solicitan 68 días de prórroga por Fuerza Mayor, debido a la inseguridad reinante en la zona de obras, esta coordinación se ha expedido en numerosas ocasiones sobre dicha solicitud, en casos de solicitudes anteriores exigiendo se presente el documento oficial por el cual se decreta estado de excepción en el departamento de Concepción, le reiteramos que los documentos presentados, Leyes 1337/99, 5036/2013 y el Decreto Reglamentario N° 103/13 no constituyen aval para otorgar las prórrogas solicitadas. Al mismo tiempo **exigimos una justificación a la cantidad de días solicitados** *en el expediente en consideración, pues si bien la situación ha sido asentada en el libro de obras, se lee en los siguientes folios;*

Asentamiento Norte Pyahú, folio N° 325, fecha 28/01/2017 "Continúan los problemas por falta de personal de la zona, lo cual dificulta el desarrollo normal de los trabajos."
Folio N°377, fecha 21/03/17 "Sin actividad en obra por ausencia de personales por temor generalizado a grupos armados en esta zona."
Folio N°378, fecha 22/03/17 "Seguimos sin actividad por ausencia de personales en la obra ante el temor generalizado de grupos armados en esta zona."
Asentamiento Kurusú de Hierro, folio N° 568, fecha 27/04/17 "Sin actividad, los de la fuerza de tarea conjunta aún no dejan acceder a los asentamientos."

Folio N°569, fecha 28/04/17 "Sin actividad, aún no permiten el desplazamiento normal de personas, así como la provisión y acopio de materiales hasta los sitios de obra."

Sin embargo a partir del mes de Junio del corriente año en el libro de obra correspondiente al asentamiento Norte Pyahú se hace recurrente mención a la inseguridad en la zona de obras, por la que el personal deserta o no se presenta a realizar los trabajos, **se puede leer "sin actividad" debido a inseguridad en 22 de los 30 folios del libro de obras correspondiente al periodo 08/06/2017 al 07/07/2017 y cuyo certificado fue presentado en "0" (cero) guaraníes. La situación se agrava en el periodo siguiente 08/07/2017 al 07/08/2017, certificado también presentado en "0" (cero) guaraníes, ya que se ha registrado en los 30 folios del libro de obra correspondiente a este periodo que no hubo actividad debido a la inseguridad en la zona de obra, que impide conseguir personal para realizar los trabajos, este tipo de registro en el libro de obra se mantiene a lo largo del último periodo de certificación. La situación es aún más complicada considerando que el avance total acumulado en el asentamiento Norte Pyahú llega apenas al 34.80 % y cuenta a la fecha con 23 certificados de obra presentados, 10 de los cuales han certificado "0" guaraníes.**

En fechas 21 y 22 de Junio del corriente año, técnicos de esta Coordinación realizaron una visita a las obras del asentamiento Kurusú de Hierro, con el fin de supervisar un total de 50 viviendas con las que podría realizarse una entrega provisoria al beneficiario según indicaciones dadas por la fiscalización.
En dicha visita se constataron defectos de la construcción en la totalidad de las viviendas visitadas y en ninguna han sido ejecutados todos los rubros de la planilla contractual, aún así muchas de las viviendas ya están siendo habitadas por los beneficiarios y sus familias, en algunos casos desde hace varios meses. También se pudo corroborar escasa cantidad de personal trabajando en las viviendas, y que varios de los beneficiarios alegaron la discontinuidad de los trabajos en sus respectivas viviendas, en algunos casos incluso por periodos mayores a 6 meses. En el informe referente a la visita se concluyó que es necesaria mayor cantidad de personal en la obra y un estricto apego a los planos y especificaciones técnicas, a fin de lograr una ejecución correcta de todos los rubros.
Al momento de la visita, la arquitecta residente designada por la contratista Nilda Salvador, acompañó a los técnicos durante la inspección, sin embargo según sus propias palabras había sido desvinculada por la contratista, encontrándose la obra sin residente designado. Según las Condiciones Especiales del contrato: CGC 1.1

Todo ello impide se pueda realizar la entrega provisoria de viviendas a los beneficiarios, cuestión muy necesaria para el contratista ya que las viviendas se encuentran ya casi todas habitadas. Informe y registro fotográfico contenido en Memorando MI CTSO 25-17 de fecha 23/06/2017.
Según la última orden de ejecución emitida, O.E. N°7 (03 días de prórroga por lluvias y sus consecuencias) se extiende el plazo de terminación de las obras hasta la fecha **26/09/2017.**

Laura I. Ortiz Benítez
Abogada
Mat. N° 5.450

Finalmente en el último certificado de obra, N° 23 al ser el avance comparativo total del lote negativo, se aplica multa por retraso en la ejecución de los trabajos para el asentamiento Norte Pyahú, que asciende a la cantidad de Gs. 655.125.360, por 60 días de atraso según el cronograma ofertado ajustado. Vale reiterar que según los certificados presentados por la contratista, se ha avanzado 0% en ambos asentamientos en los últimos 3 periodos (92 días calendario) desde el 08/06/2017 hasta el 07/09/2017.

La multa calculada para Norte Pyahú representa el 13.2 % del monto total ajustado de las obras en el mencionado asentamiento.

- Memorando MI CTSO N° 25/17 del 23/06/2017, por el cual se informa respecto a la visita Técnica para Verificación de viviendas del Asentamiento Kurusu de Hierro conteniendo información, de la cual extraemos las mas relevantes.

Se ha constatado defectos de la construcción en la totalidad de las viviendas visitadas y en ninguna han sido ejecutados todos los rubros de la planilla contractual, aún así muchas de las viviendas ya están siendo habitadas por los beneficiarios y sus familias, en algunos casos desde hace varios meses.

En cuanto a la calidad de la construcción, hemos realizado un registro fotográfico que forma parte de este informe y un listado de los principales defectos y rubros no ejecutados o parcialmente ejecutados que pudimos observar durante las verificaciones. Un patrón observado es la inexistencia de criterios uniformes en la ejecución de algunos de los rubros, por citar un ejemplo "mampostería de ladrillos comunes tipo convocó a la vista", en casi todas las viviendas se ha ejecutado el rubro de manera diferente. Esto también se aplica a los materiales de terminación, pisos y azulejos de distintos colores o incluso dentro un mismo baño, accesorios que no pertenecen a un mismo juego. Pisos colocados unas veces a 45°, otras a 90° dentro de una misma vivienda, haciendo patente tales diferencias. Otro defecto bastante común se nota en los azulejados en lavadero y cocina, tanto en cuanto a la disposición de las piezas esmaltadas como su altura o color, las dimensiones de las mesadas en las cocinas también es variable, algunas llegando apenas a 35 centímetros de ancho. En la totalidad de las cocinas se han colocado bachas de acero inoxidable.

Otros rubros que merecen especial consideración son las aberturas y canaletas de desagüe, respecto a las primeras, hemos encontrado muchas puertas que no logran cerrarse correctamente, otras tienen dimensiones variables que dejan considerables rendijas con respecto al piso, también notamos que las manijas fueron desprendidas, además de problemas con las cerraduras. En cuanto a las canaletas presentan deformaciones importantes o se hallan desprendidas del techo, pudiendo deberse a la mala calidad del material mismo o a un débil sistema de sujeción. También es de notar que algunas aberturas, especialmente las ventanas de los baños curiosamente han sido colocadas en un lugar distinto al del indicado en el plano.

Finalmente se agregan las verificaciones realizadas a cada una de las viviendas y se adjuntan fotografías de las mismas, tal como consta en el informe que se adjunta.

- Nota DGJN N° 427/17, del 13/10/2017 mediante la cual se inicia proceso de rescisión contractual conforme al artículo 59 de la Ley N° 2051/2003 "De contrataciones Públicas", notificándose a la empresa ING WILLIAM NEGRETE a fin de que en el término de 10 días hábiles presente su descargo y adjunte las pruebas con relación al eventual incumplimiento en el que hubiere incurrido.

- Nota del 01/11/2017 (Exp. N°24391/17) mediante la cual el Ing. William Negrete presenta extemporáneamente su descargo , razón por la cual los argumentos no serán considerados, pues habiéndose otorgado el plazo de ley para

Laura I. Ortiz Bento
Abogada
Mat. N° 5.464

que este ejerza su defensa, el mismo no ha hecho uso de este derecho en tiempo oportuno.

II. ANALISIS DE LA CUESTION PLANTEADA

Se somete a análisis la procedencia de la rescisión del Contrato N° 037/15, suscrito el 29/07/15 entre la SENAVITAT y el Ing. WILLIAM NEGRETE, el cual deberá realizarse conforme a la cláusula 14 del Contrato, las Condiciones Generales y Especiales del Contrato el PBC , la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Ley 1183/85 "Código Civil Paraguayo que en lo pertinente al presente caso indican lo siguiente:

A) CONTRATO N° 37/15 DEL 29/07/15

8. PLAZO, LUGAR Y CONDICIONES DE LA OBRA (Art. 37 d de la Ley N° 2051).

El plazo, lugar y condiciones de la obra se encuentran establecidos en el Pliego de bases y condiciones, la oferta adjudicada, las Condiciones Generales y Especiales del Contrato

9. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS (Art. 37 e de la Ley N° 2051).

El Programa de ejecución de los trabajos es el establecido en la Oferta conforme con las Condiciones Generales y Especiales del Contrato.

14. CAUSALES Y PROCEDIMIENTO PARA SUSPENDER TEMPORALMENTE, DAR POR TERMINADO ANTICIPADAMENTE O RESCINDIR EL CONTRATO (Art. 37 k, Ley N° 2051).

Las causales y el procedimiento para suspender temporalmente, dar por terminado en forma anticipada o rescindir el contrato, son las establecidas en la Ley N° 2051/03 y en las Condiciones Generales del Contrato.

B) CONDICIONES GENERALES DEL CONTRATO:

5.2. Ejecución de conformidad con el Contrato

El Contratista deberá encargarse, con el esmero y diligencia apropiados, de ejecutar completamente las obras y subsanar sus posibles defectos, en conformidad con las disposiciones del Contrato. El Contratista deberá dirigir las obras, suministrar la mano de obra, las instalaciones, el material, el equipo y todo los demás elementos, provisionales o permanentes, necesarios para la

Laura J. Ortiz Bento
Abogada

realización completa de las obras y la subsanación de los posibles defectos

C. PLAZOS

21. Plazos de ejecución

21.1. El plazo de ejecución de las obras fijado por el Contrato se aplicará a la terminación de las obras previstas que son de responsabilidad del Contratista, incluyendo, salvo disposición contraria, el retiro de las instalaciones del sitio de la obra y el restablecimiento de los terrenos y lugares. Este plazo tendrá en cuenta todas las condiciones resultantes, en su caso, de las obras realizadas por subcontratistas y/o por cualquier otra empresa en el lugar de las obras. Dicho plazo se comenzará a contar a partir de la fecha de recepción por parte del Contratista de la Orden de Inicio para comenzar las obras, que deberá emitirse una vez que estén dadas las siguientes condiciones:

(a) la aprobación de autoridades públicas competentes cuya obtención y entrega sea obligación de la Contratante, según se detallan en las CEC;
(b) la entrega por la Contratante del anticipo cuando éste fuere previsto en las CEC y fuere solicitado por el Contratista dentro del plazo establecido en la cláusula 15.4.1 de estas CGC; y (c) la entrega de la Zona de Obras por la Contratante al Contratista, conforme a lo dispuesto en las CEC. La Convocante tiene la obligación de liberar el área de obras antes de emitir la orden de inicio de los trabajos. El incumplimiento de este requisito impide el cómputo del plazo de ejecución y/o suspende en los casos de entrega parcial de la zona de obra. Salvo disposición contraria en las CEC, el plazo de ejecución comprenderá el periodo de movilización definido en la Subcláusula 33.1 de estas CGC.

H. RESCISIÓN DEL CONTRATO

53. Rescisión del contrato por causa imputable al Contratista.
53.1. El Contratante podrá rescindir administrativamente el contrato, por causa imputable al Contratista, en los siguientes casos:
(a) Por incumplimiento del Contratista;..."

LEY 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"

Art. 55: DERECHOS DE LAS CONTRATANTES: Las contratantes gozan de los siguientes derechos: a) a que se ejecuten los contratos en sus términos y condiciones y en su caso, a exigir su

Laura F. Ortiz Bento
Abogada
Mat. Nº 5.464

cumplimiento forzoso, d) a declarar la resolución o rescisión del contrato, y determinar los efectos procedentes en cada caso; y e) a imponer las sanciones previstas en los contratos y ejecutar las garantías, cuando el proveedor o contratista no cumpla con sus obligaciones.

Artículo 57.- TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS
Los contratos terminarán: ... d) por decisión unilateral de la Contratante, en caso de incumplimiento del proveedor o del contratista...

Art. 59: RESCISION DEL CONTRATO: La Contratante podrá rescindir administrativamente los contratos a los que se refiere esta ley en los siguientes casos: a) por incumplimiento del proveedor o contratista; d) por suspensión de los trabajos, imputable al proveedor o al contratista, por más de sesenta días calendario, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito;... g) en los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo a su naturaleza.

Ley 1183/85 Código Civil Paraguayo

Art. 855: "El que ejecuta la obra deberá realizarla como fue acordada, observando las especificaciones y planos, si existieren..."

Art.856: "El que ejecuta una obra deberá entregarla en el plazo estipulado, o en el que fuere razonablemente necesario, corriendo entretanto los riesgos de la cosa a su cargo"

A los efectos de determinar si el contratista ha incurrido en las causal prevista en el inc. a del artículo 59, de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" corresponde determinar precisamente en que consiste este incumplimiento, lo cual se establece analizando las siguientes premisas:

1. Retraso en la ejecución de las obras y paralización irregular de las mismas
2. Incorrecta aplicación del plan de anticipo
3. Mala calidad de las viviendas

1. En relación al primer enunciado, cabe señalar que pese a haberse considerado todas y cada una de las causales alegadas por el contratista, para el desplazamiento de los plazos inicialmente acordados para la culminación de las obras, conforme se desprende del historial obrante en el Informe Técnico ITSO N° 66 del 03 de noviembre de 2017, las obras siguen inconclusas, habiendo fenecido el plazo finalmente establecido hasta el 26/09/2017 por Orden de Ejecución N° 7 /17.

El retraso en la ejecución se ve reflejada en las últimas certificaciones correspondientes a los periodos de medición N° 21, 22 y 23 de ambos asentamientos donde se ejecutaron las obras, las cuales han sido presentadas en 0%

Abogada
Mat. N° 5.464

de avance, debiendo aplicarse multas por el monto de G. 655.125.360.(Guaraníes seiscientos cincuenta y cinco millones ciento veinte y cinco mil trescientos sesenta).

No es necesario ahondar en este análisis pues el plazo se encuentra vencido y la posibilidad de que se cumpla con el objeto contractual resulta cada vez más distante, debido a las innumerables excusas presentadas por el contratista

Cabe señalar asimismo que finalmente desde el 08/06/2017 no se han registrado avances en la obra, con los cual se deduce que las mismas se encuentra paralizadas, razón que justifica aun más el incumplimiento de la contratista de sus obligaciones contractuales

2. Con relación al plan de inversión del anticipo financiero recibido por el contratista se ha constatado que este no ha cumplido con él ya que al solicitarse la documentación que la respalda, el mismo ha presentado documentación que no corresponde a los materiales requeridos en obra, constituyendo este hecho un incumplimiento más del contratista.

A la fecha, las obras continúan paralizadas y se adeuda en concepto de anticipo la suma de G.930.329.672 (Guaraníes novecientos treinta,suma está que representa el 64.25 % del anticipo recibido, es decir que el contratista no ha cumplido con su obligación de construcción de las obras en el tiempo previsto para ello.-

3. Otro punto y el cual es especialmente grave se refiere a la calidad de las viviendas, pues, según el informe base del presente análisis se han constatado defectos en la totalidad de las obras, y en ninguna se han ejecutado todos los rubros de la planilla existiendo algunos no ejecutados, otros ejecutados parcialmente. Por citar algunos, se ha observado la inexistencia de criterios uniformes en la ejecución de algunos de los rubros, mampostería de ladrillos comunes tipo convocó a la vista, en casi todas las viviendas se ha ejecutado el rubro de manera diferente, materiales de terminación, pisos y azulejos de distintos colores o incluso dentro de un mismo baño, accesorios que no pertenecen a un mismo juego. Pisos colocados unas veces a 45°, otras a 90° dentro de una misma vivienda, haciendo patente tales diferencias. Otro defecto es el que se nota en los azulejados en lavadero y cocina, tanto en cuanto a la disposición de las piezas esmaltadas como su altura o color, las dimensiones de las mesadas en las cocinas también es variable, algunas llegando apenas a 35 centímetros de ancho. Las aberturas y canaletas de desagüe, respecto a las primeras, muchas puertas no logran cerrarse correctamente, otras tienen dimensiones variables que dejan considerables rendijas con respecto al piso, las manijas fueron desprendidas, problemas con las cerraduras, las canaletas presentan deformaciones importantes o se hallan desprendidas del techo, pudiendo deberse a la mala calidad del material mismo o a un débil sistema de sujeción, algunas aberturas, especialmente las ventanas de los baños se han colocado en un lugar distinto al indicado en el plano.

Laura F. Ortiz Bento
Abogada
Mat. Nº 5.464

En este contexto es importante señalar que el contratista está obligado a realizar las obras observando las especificaciones y la calidad de las mismas, notándose en este caso que el mismo ha ejecutado las obras negligentemente, sin tener en cuenta estos aspectos.

Corresponde en consecuencia realizar el análisis desde el punto de vista del objeto contractual, cual es el de la construcción de las obras, hasta su conclusión a fin de satisfacer la necesidad pública de viviendas dignas para sectores menos favorecidos.

Efectivamente, resulta importante señalar que la Institución como Ente Rector de la Política Habitacional, no puede aceptar ni permitir que los beneficiaros accedan a viviendas mal ejecutadas, cuya calidad y seguridad estén en discusión ya que el costo que se paga por ellas corresponde a las ofertas presentadas y ademas conforme al pliego de bases y condiciones *todos los trabajos se ejecutarán de acuerdo a las reglas del buen arte de la construcción y el contratista tiene la obligación de incluir en su oferta todas las previsiones, prestaciones y detalles, que aunque no sean enumerados en forma expresa en el presente documento, resulten necesarios para la correcta ejecución de la obra.*"

En este estado , cabe apuntar que el contratista fue adjudicado en la Licitación Publica debido a que su oferta cumplía con todos los requisitos exigidos, y el valor de la misma equivale al precio que se pagó por las viviendas en la forma indicada y conforme al avance determinado en las certificaciones presentadas, sin embargo, la empresa constructora no ha cumplido con la obligación de ejecutar las obras en la forma y la calidad requeridas

Si bien un nuevo proceso licitatorio implicaría la inversión de mayor tiempo por la lentitud en la cual se desarrolla, estimándose un promedio de aproximadamente 6 meses hasta su conclusión, en el caso que nos ocupa resultaría más oportuno ya que ante la conducta negligente del contratista en la ejecución del contrato, no se tiene la certeza de que la misma culminará a satisfacción de la institución.

III. CONCLUSIONES

En base de las consideraciones expuestas se recomienda a la máxima autoridad de la SENAVITAT, dictar acto administrativo para:

1. **RESCINDIR** el Contrato N° 37/17 suscripto el 29/07/2015 con el ING WILLIAM NEGRETE YAMBAY como consecuencia de la adjudicación en el marco de la LICITACIÓN POR VIA DE LA EXCEPCION N° 01/15 "CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL EN ASENTAMIENTOS RURALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE CONCEPCION, AMAMBAY, SAN PEDRO, CAAZAPA E ITAPUA" AD REFERENDUM -ID N° 296411 , por responsabilidad e incumplimiento imputable al contratista.

2. **DISPONER** que la Dirección General Jurídica y Notarial notifique a la empresa contratista del acto administrativo de rescisión y el ejercicio de las acciones legales correspondientes para el recupero de lo desembolsado a la misma por Institución.

Laura J. Ortiz Benítez
Abogada
Mat. N° 5.464

3. **DISPONER** que la UNE Sembrando Oportunidades elabore la cuenta final en el sitio de obras, conjuntamente con la empresa Constructora, de conformidad con las Condiciones Generales del Contrato N° 37/15.

4. **DISPONER** que la Unidad Operativa de Contrataciones, comunique de la Resolución recaída a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

5. **ENCOMENDAR** a la Dirección General de Auditoría Interna la investigación sobre la responsabilidad administrativa de los funcionarios actuantes en el debido control y fiscalización de la obra a fin de deslindar las responsabilidades de los mismos si existiere.

Es mi dictamen

Laura F. Ortiz Benítez
Abogada
Mat. N° 5.464

De acuerdo con los términos y la conclusión del presente dictamen, remítase a la DGJN.

Abg. Rodrigo F. Arrúa
Director Int. de Procesos Judiciales
SENAVITAT

De acuerdo con los términos y la conclusión del presente dictamen, remítase a la SEGE.

SECRETARÍA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Dra. Gilda Espínola Orrego
Directora General Adjunta
Dirección General Jurídica y Notarial
SENAVITAT

SECRETARÍA GENERAL
SENAVITAT
RECIBIDO POR: Gerardo Cáceres
HORA: 15:20
FECHA: 16-11-17
FIRMA:
Secretaría General
SENAVITAT

A: DG Jurídico Notarial
Remito adjunto copia de la Resolución Nº 2634
de fecha 17 de NOV de 17
para su proceso correspondiente.
Fecha: 17/11/17

Alan Valenzuela
Jefe del Dpto. de Resoluciones
SENAVITAT

Catalina Montener de Gómez
Dirección General Jurídica y Notarial
SENAVITAT
17-11-17
15:30hs