DICTAMEN U.F.C. N° 21/2024 de fecha 02/02/2024

- ✓ **EXPEDIENTE: Gobernación de Itapúa C/Renovatio Paraguay S.R.L. S/Rescisión de Contrato**
- ✓ **CONTRATO N°:** 64/2022
- ✓ **L.C.O.N°:** 14/2022
- ✓ **ID N°:** 419.980

OBRA: "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO PÉTREO TIPO EMPEDRADO CON CORDON CUNETA Y BADENES DE H° A° EN EL BARRIO SANTA MARIA DEL DISTRITO DE TRINIDAD- PLURIANUAL"
EMPRESA/CONTRATISTA: RENOVATIO PARAGUAY S.R.L.

A: Javier Pereira Rieve
Gobernador
De: Unidad de Fiscalización de Contratos
Abog. Eligio Emmanuel Méndez

Atento al inicio de rescisión comunicada a la empresa Renovatio Paraguay S.R.L., por nota de fecha 03 de enero del 2024, recibida por la empresa en fecha 04/01/2024; y:

Que, el proceso fue iniciado a partir de los informes remitidos a esta Unidad, por parte del fiscal asignado a la obra y el administrador del contrato, quienes han comunicado que la obra "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO PÉTREO TIPO EMPEDRADO CON CORDON CUNETA Y BADENES DE H° A° EN EL BARRIO SANTA MARIA DEL DISTRITO DE TRINIDAD-PLURIANUAL", con contrato N° 64/2022 se encontraba paralizada y con un avance casi nulo, con relación a la curva de avance proyectada en el cronograma respectivo.

Con relación al referido contrato, también obran en esta Unidad de Fiscalización, pedidos de prórrogas por inclemencias climáticas ingresadas en fecha 01/01/2024 y 15/01/2024, por Mesa de Entrada N° 85/2024 y 227/2024 respectivamente. Considerando que dichos pedidos ingresaron luego de que la empresa haya sido notificada del inicio del procedimiento de rescisión y que guardan estrecha relación, es conveniente acumular a la presente causa para expedirse con relación a lo solicitado.

ANTECEDENTES DEL CASO:

Es importante describir los antecedentes de la ejecución del contrato en cuestión, a los efectos de arrojar mayor claridad sobre el proceso de rescisión iniciado. En este sentido se debe mencionar que la obra ha iniciado en fecha 23 de diciembre del 2022, conforme al acta de inicio firmado entre el representante legal de la empresa contratista, Sr. Emilio Acevedo, el Arq. Félix Hernán Morínigo en su carácter de Fiscal de Obras y el Ing., Nelson Tyrakowsky en su carácter de secretario de Obras Públicas, estos dos últimos por parte de la Gobernación de Itapúa.

Se debe considerar que sobre el contrato en cuestión (64/2022) se ha iniciado un procedimiento de rescisión, el cual fue comunicado a la contratista en fecha 27 de julio del 2023, no obstante, dicho proceso no se llegó a concluir y no se hallaron registros de resolución alguna que justifiquen su continuación, por lo que en fecha 11 de octubre del 2023 se ha emitido orden de servicio para que prosigan los trabajos en la obra. Se deja en claro que el procedimiento iniciado en ese entonces no suspendió el plazo de ejecución, pero se consideró como "fuerza mayor" para otorgar una prórroga.

Abg. Mgter. Eligio Emmanuel Mendez
Jefe
Unidad de Fiscalización de Contratos

Scanned with CamScanner

DE LA SUSPENCIÓN Y PRÓRROGA DEL PLAZO DE EJECUCIÓN RECONOCIDOS

Por Resolución N° 327/2023 de fecha 29 de mayo del 2023 la contratante había suspendido el plazo de ejecución de la obra, por el término de 60 (sesenta) días, a pedido de la contratista realizada por nota de fecha 02/05/2023, (adenda de plazo firmado entre las partes en fecha 31/05/2023). Por Resolución N° 1040/2023, la contratante ha resuelto otorgar 76 (setenta y seis) días de prórroga a causa de Fuerza Mayor, ya que el contrato en cuestión había pasado por un proceso de rescisión que finalmente no se produjo, por lo que se consideró el tiempo de duración del proceso como "Fuerzo Mayor" que imposibilitó la normal ejecución de la obra.

La suspensión y prórroga del plazo contractual debe tenerse en cuenta para fijar la fecha de finalización de la ejecución, en este sentido se debe practicar el cálculo siguiente:

FECHA DE INICIO DE LA OBRA (Según acta de inicio suscripto entre las partes)	23/12/2022
Plazo de ejecución según el PBC	210 días corridos
SUSPENSIÓN/PRÓRROGA (Res.N° 327/2023) – (Res. N° 1040/2023)	Total: 136 días corridos
Fecha de terminación de la Obra: (Incluida la Suspensión y la Prórroga de plazo)	03/12/2023

INFORME DEL FISCAL DE OBRAS Y DEL ADMINISTRADOR DEL CONTRATO, PREVIOS A LA NOTIFICACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO A LA CONTRATISTA RENOVATIO PARAGUAY S.R.L.

Por Memorándum N° 268/2023 de fecha 29 de diciembre, el Administrador del Contrato comunica que la obra se encuentra en estado de abandono y paralización y adjunta el informe del Fiscal de Obras asignado, quien realiza las observaciones generales en los términos siguientes: La obra se encuentra paralizada y en abandono por parte de la empresa contratista, desde la fecha 04/12/2023 hasta la fecha 28/12/2023 (fecha de la última visita a la obra). En varias visitas realizadas se pudo constar el abandono. La contratista no ha comunicado al fiscal de Obras. A la fecha de la última visita (previo a la comunicación por incumplimiento) se constató un avance de 29.22 %, en total y se contó con 346 (trescientos cuarenta y seis) días de plazo para la ejecución, incluida la suspensión y la prórroga, todo esto conforme al informe del Fiscal, Arq. Félix Hernán Morínigo, cuya copia íntegra se encuentra agregada al expediente.

NOTIFICACIÓN PRACTICADA A LA CONTRATISTA COMUNICANDO EL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO EN CUMPLIMIENTO DEL ART. 59 DE LA LEY 2051/2023, COMO INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE RESCISIÓN.

Por nota emanada de la Unidad de Fiscalización de Contratos de la Gobernación de Itapúa, de fecha 03/01/2024 se ha comunicado a la Contratista Renovatio Paraguay S.R. L, vía correo electrónico, el supuesto incumplimiento en la ejecución del contrato N° 64/2022, intimándola a que reinicien los trabajos bajo apercibimiento de rescisión. La comunicación también fue entregada y recibida en forma física por la empresa en fecha 04/01/2024.

Abg. Víctor Elías Emmanuel Mendez
Jefe
Unidad de Fiscalización de Contratos

Scanned with CamScanner

DE LAS NOTAS PRESENTADAS POR LA EMPRESA CONTRATISTA, POSTERIOR A LA COMUNICACIÓN QUE LE FUERA PRACTICADA POR EL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO, ACUMULADAS AL PRESENTE PROCESO:

En fecha 05/01/2024, por Mesa de Entrada N° 85/2024, la empresa Renovatio Paraguay S.R.L. ha presentado escrito de solicitud de prórroga del plazo contractual invocando como causal las condiciones climáticas adversas (lluvias caídas).

En fecha 15/01/2024, por Mesa de Entrada N° 227/2024, se reitera el pedido de prórroga por lluvias caídas y menciona que por Mesa de Entrada N° 9576/2023 de fecha 12/12/2023 ya había realizado su primera solicitud.

DEL DESCARGO PRESENTADO POR LA EMPRESA CONTRATISTA CON RELACIÓN AL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO QUE LE FUERA COMUNICADO.

Por escrito de fecha 17/01/2024 con Mesa de Entrada N° 322/2024, la empresa ha presentado su descargo correspondiente refiriéndose a distintas cuestiones que a continuación se resumen:

Nulidad de la Notificación recibida: La contratista cuestiona la validez de la comunicación que le fuera practicada por nota emanada de la Unidad de Fiscalización de Contratos de la Gobernación de Itapúa, el cuestionamiento apunta a que la referida Unidad no es administrador del contrato y que en la estructura orgánica de institución y el manual de funciones no aparece.

Indeterminación y desconocimiento de resoluciones que amplían plazos en Memorándums: La contratista dice desconocer la existencia de la resolución n° 330/2023 y 327/2023

Recurso de Reconsideración de Memorándums: Se alza contra los memorándums del Fiscal de Obras y del Administrador del Contrato por considerar que son contradictorios entre sí, con relación a la determinación del plazo de ejecución del contrato y al avance contractual de la obra.

Por último, contesta la intimación y refiere aportación de pruebas: en resumen, manifiesta que "la contratista no ha parado la obra ... el fiscal de obra no se ha apersonado a la obra desde el mes de diciembre del 2023...", presenta tomas fotográficas de la obra y menciona que con ello demuestra que la obra no ha sido abandonada ni paralizada.

ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES DEBATIDAS Y CONTESTACIÓN A LOS PLANTEAMIENTOS REALIZADOS POR RENOVATIO PARAGUAY S.R.L. CON RELACIÓN A LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL DE LA OBRA "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO PÉTREO TIPO EMPEDRADO CON CORDON CUNETA Y BADENES DE H° A° EN EL BARRIO SANTA MARIA DEL DISTRITO DE TRINIDAD- PLURIANUAL", CONTRATO N° 64/2022.

En cuanto a los pedidos de prórrogas presentados y acumulados al presente proceso: Los pedidos han ingresado de forma extemporánea, vale decir, luego de que el plazo de ejecución haya fenecido, en vista de que el mismo tenía un plazo de vigencia de 346 (trescientos cuarenta y seis) días, considerando la suspensión otorgada por Res, 327/2023 y la prórroga por Res. N° 1040/2023 (véase cálculo practicado más arriba). La obra debió haber culminado en fecha 03/12/2023 y los pedidos ingresaron recién a partir del 12/12/2023.

A este respecto es de aplicación lo que establece el documento complementario del pliego electrónico estándar "Los Aspectos Generales para la Contratación de Obras Públicas" en el que se resalta que:

Scanned with CamScanner

El contratista *debe notificar a la Contratante por escrito, dentro del plazo máximo de 7 días del mes siguiente en que se haya producido la suspensión de los trabajos en el sitio de obras a causa de inclemencias climáticas...* y que *La Contratante deberá expedirse respecto de la prórroga mediante un acto administrativo—emitido por la máxima autoridad de la contratante o por la persona a quien se delegue dicha atribución— que debe ser comunicado al Contratista como máximo 15 días antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato.*

Atendiendo a las circunstancias advertidas, tales pedidos deben ser rechazados por improcedentes.

En cuanto al descargo presentado por la contratista, se dará respuesta puntual a cada uno de los cuestionamientos en el orden planteado. En primer lugar, la contratista ataca la validez de la comunicación del supuesto incumplimiento del contrato que le fuera practicada a través de la Unidad de Fiscalización de Contratos, cuestiona que el responsable de dicha Unidad no es el administrador del contrato y que la dependencia no aparece en el organigrama. A este respecto se debe decir que, lo que a la ley importa es la comunicación efectiva a la contratista, sin considerar qué dependencia o funcionario debe practicar la notificación, (*El procedimiento de rescisión se llevará a cabo conforme a lo siguiente:*

1) se iniciará a partir de que al proveedor o contratista le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de diez días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes; Art. 59 de la ley 2051.

No obstante, conviene aclarar que la Unidad de Fiscalización de Contratos es una dependencia creada por Res. N° 034/2018 de fecha 15 de enero del 2018, cuya principal atribución apunta al control del fiel cumplimiento de las condiciones contractuales de los contratos de obras públicas, en efecto, por resolución N" 662/2023 de fecha 21 de agosto del 2023 se designa al Abog. Eligio Emmanuel Méndez a cumplir con tales funciones.

En este orden de ideas, la notificación practicada es plenamente regular y válida, más aún porque ha cumplido con su principal cometido "hacer saber a la contratista sobre el supuesto incumplimiento contractual".

Como segundo cuestionamiento, la contratista refiere que existe una indeterminación del plazo contractual, sin embargo, falta a la verdad al manifestar que no se le ha notificado sobre la suspensión de plazo otorgada por Res. N° 327/2023 y la prórroga otorgada por Res. N° 1040/2023, puesto que los pedidos fueron presentados por la misma contratista y en cuanto a la suspensión, el representante legal de la firma, Sr. Emilio Acevedo suscribió la adenda en el que se estableció el plazo de suspensión, en fecha 31/05/2023. En cuanto a la prórroga otorgada, fue oportunamente notificada a la contratista en fecha 04/12/2023, conforme obra en los registros de esta dependencia. Las manifestaciones de la recurrente resultan falsas, por lo que su petición a este respecto es notoriamente improcedente.

El tercer punto del descargo presentado por la contratista, es un recurso de reconsideración contra los memorándums N° 132/2023 y 268/2023 del Fiscal de Obras y del Administrador del Contrato, respectivamente. La recurrente se agravia porque considera que los documentos señalados son contradictorios entre sí en cuanto a la determinación del plazo de ejecución. Si bien pueden existir errores de tipeo, los cuestionamientos no hacen a lo sustancial de lo que se discute en autos "incumplimiento de las obligaciones contractuales" porque el plazo de ejecución está expresamente fijado en el PBC y la suspensión y prórroga otorgadas sobre el mismo fueron oportunamente notificados. Es decir, el contenido de los memorándums por el que se agravia la recurrente, está lo suficientemente claro para la misma y no constituye motivo suficiente como para justificar la paralización de la obra y el consecuente incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Abg. Méndez, Eligio Emmanuel Méndez
Jefe
Unidad de Fiscalización de Contratos

Scanned with CamScanner

Por último, contesta la intimación y ofrece tomas fotográficas como prueba, en este punto la recurrente se remite a las cuestiones ya abordadas en los puntos anteriores, recalcándose la supuesta falta de inconsistencia entre el memo del Fiscal y del Administrador, cuestiones que en definitiva no hacen al asunto principal debatido. La contratista en ningún momento manifiesta su intención de cumplir con la obligación contractual, se limita simplemente a negar los hechos y a cuestionar actos y documentos que no hacen a lo que realmente aquí se analiza.

VERIFICACIÓN DE LA OBRA, POSTERIOR A LA CONSTATACIÓN DEL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.

La visita a la obra realizada por el Fiscal asignado, Arq. Félix H. Morínigo, posterior al periodo comprendido entre la fecha 04/12/2023 hasta el 28 de diciembre de 2023, en el que inicialmente se había constatado la paralización de la obra y que originó la comunicación por el supuesto incumplimiento contractual a la contratista, se han practicado otras verificaciones en el sitio, es así que en el informe del Fiscal de fecha 12 de enero del 2024 se pueden observar las siguientes cuestiones a saber:

En la visita realizada en fecha 12/01/2024, no se ha encontrado actividad en la zona de obras, por lo cual sigue paralizada por la empresa contratista. No hay personas de la empresa trabajando en la zona de obra "sic." Aquí es preciso aclarar que la última visita fue posterior a la comunicación por el supuesto incumplimiento de contrato practicada a la contratista en fecha 04/01/2024. Estos extremos demuestran fehacientemente del desinterés de la empresa RENOVATIO PARAGUAY S.R.L en cumplir con sus obligaciones contractuales. Los sendos y constantes escritos presentados ante la contratante están llenas de buenas intenciones y de excusas infundadas que no se reflejan en el avance que debiera tener la obra, considerando los 346 (trescientos cuarenta y seis días) de plazo de ejecución cumplidos y sobrepasados ampliamente.

Resulta totalmente incompresible como es que en 346 días de plazo de ejecución no se haya superado los 29.22% de ejecución contractual, avance que es insatisfactorio para la Gobernación de Itapúa como contratante.

Hay que recordar que el presente contrato ya ha sido objeto de procedimiento de rescisión por incumplimiento de la contratista, es decir, no es la primera vez que se incumple con la obligación, tal como ya se explicó al inicio del presente dictamen.

Todo esto demuestra sobradamente que la empresa contratista no tiene intenciones reales de cumplir con el contrato, o al menos estas no se traducen en el avance esperado conforme a lo programado. Este incumplimiento no es menor, sino que afecta gravemente a los intereses de la contratante, de la comunidad y dado el exagerado atraso en la ejecución contractual no es posible aplicar alguna otra pena convencional, porque estas resultarían insuficientes y el valor de las multas superaría el monto de la garantía de cumplimiento del contrato.

Otra cuestión no menor es que la empresa contratista no ha actualizado las pólizas referidas al contrato, a pesar de haber sido oportunamente intimada por nota de fecha 04/12/2023 que textualmente expresa "*Intimar a la contratista para que en el plazo de 48 h. presente la documentación que acredite la ampliación de las garantías relacionadas al contrato N° 64/2022*"

NORMATIVA APLICABLE, RECOMENDACIONES PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS DE LA CONTRATANTE Y EL INTERÉS PÚBLICO.

La Ley 2051/2003 establece en su artículo 59.- RESCISIÓN DEL CONTRATO- que: "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;" así también el documento complementario del pliego electrónico para el presente llamado "Los Aspectos Generales para la Contratación de Obras Públicas", establece en su **punto H**). inc. a) *La contratante, sin perjuicio de otros recursos a su disposición en caso de incumplimiento del contrato, podrá terminar el contrato, en cualquiera de las siguientes circunstancias: Si el proveedor no cumple con cualquier otra obligación en virtud del contrato.*

Abg. Miguel Efrén Emmanuel Mendez
Jefe
Unidad de Fiscalización de Contratos

Scanned with CamScanner

En el caso que nos ocupa existen sobradas razones para sostener el incumplimiento contractual por causas imputables al contratista. Esto, a partir de los informes remitidos a esta Unidad de Fiscalización de Contratos por parte del Fiscal de Obra asignado y el administrador del contrato, quien también sugiere la rescisión del contrato N° 64/2022. Además, se debe agregar la falta de actualización de las pólizas de garantías de devolución de anticipo y de fiel cumplimiento de contrato.

En resumen: del análisis de los antecedentes, se observa que la contratista ha demostrado un comportamiento irregular de forma reiterada en la ejecución contractual, ha incurrido en un incumplimiento notoriamente grave y no ha demostrado ánimo de reencausar su actuar a pesar de los requerimientos practicados, por lo que esta Unidad de Fiscalización de Contratos RECOMIENDA rescindir el contrato N° 64/2022 del llamado: "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO PÉTREO TIPO EMPEDRADO CON CORDON CUNETA Y BADENES DE H° A° EN EL BARRIO SANTA MARIA DEL DISTRITO DE TRINIDAD- PLURIANUAL", con I.D.N° 419.980, dejando constancia de que tal decisión no libera a la contratista de las consecuencias de su incumplimiento, entre ellas, la responder por los daños y perjuicios causados a la contratante.

En cuanto a las solicitudes de prórrogas por lluvia deben rechazarse por haberse presentado de forma extemporánea, conforme se explica reglones más arriba.

Además, se recomienda que la U.O.C formule denuncia ante la Dirección General de Contrataciones Públicas. Al mismo tiempo, esta Unidad de Fiscalización de Contratos procede a comunicar a la empresa aseguradora para los fines pertinentes.

Finalmente, En caso de que la Contratante decida rescindir el Contrato y adjudicar un nuevo Contrato para la terminación de Obras por cuenta y riesgo del Contratista, éste no está autorizado a continuar su ejecución. Los excesos de gastos que resultarán de la ejecución de los trabajos mediante un nuevo Contrato correrán a cargo del Contratista. Dichos gastos se descontarán de las sumas que le puedan ser adeudadas o, en su defecto, de las garantías vigentes, sin perjuicio de los derechos que la Contratante pueda ejercer contra el Contratista en caso de insuficiencia de fondos. El Contratista no podrá beneficiarse de una eventual disminución de los gastos, ni siquiera en forma parcial.

Obs: Se devuelven los Expedientes originales con todos los antecedentes documentales que hacen partes de los mismos.

Salvo mejor parecer, ES MI DICTAMEN.

Abg. Mgter. Eligio Emmanuel Mendez
Jefe
Unidad de Fiscalización de Contratos

RECIBIDO
GOBERNACIÓN DE ITAPÚA
Secretaría General
Fecha: 02.02.2024
Hora: 8:00
Firma:

Scanned with CamScanner