DNCP
DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN DE CONTRATOS	N° 40/10
FECHA	27/04/2010
INSTITUCIÓN	Gobernación de Alto Paraguay
Exps. N°	2.965, 3.191/2010
CONTRATO N°	S/N
FECHA	04/12/2009
PROCEDIMIENTO	Contratación por Vía de la Excepción
OBJETO	Construcción de pavimento rígido con hormigón simple en la localidad de Puerto Casado
AUTORIDAD FIRMANTE	Justo Fernández – Gobernador
EMPRESA	JR Construcciones
RUC	820071-8
ID LLAMADO N°	155.857
MONTO ADJUDICADO	Gs. 2.850.182.500
C.C.	CE-22016-09-48809

1. ANTECEDENTES

En virtud de las facultades establecidas a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en la ley N° 3.439/07 inc. C., de efectuar la verificación de la ejecución de los contratos suscriptos por los organismos, las entidades y las municipalidades sujetos al sistema de contrataciones del sector público, y considerando la nota ingresada a la DNCP bajo el expediente N° 1.672/10, presentada por el Concejal Departamental de la Gobernación del Alto Paraguay, el Señor José Domingo Adorno, en fecha 01/02/10, donde solicita la verificación de varios contratos, entre ellos se encuentra el de la construcción de pavimento rígido con hormigón simple en la localidad de Puerto Casado.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS – Dirección de Verificación Contractual

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

DNCP
DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Por nota DNCP/DVC N° 1416/10 de fecha **15/02/2010**, se solicita a la U.O.C. de la Gobernación del Departamento del Alto Paraguay, la remisión de toda la documentación inherente al Contrato, suscrito por la referida Gobernación, con la firma JR Construcciones, en un plazo de **5 (cinco) días,** contados a partir de la recepción de dicha nota.

Los documentos solicitados son los siguientes:

- Informe documentado de la Auditoría Interna institucional, referente al estado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de la empresa.
- Fecha de entrega del anticipo si lo hubiere.
- Cronograma, plazos y lugares de entrega.
- Ordenes de compras emitidas por la institución.
- Notas de remisión emitidas por la empresa.
- Solicitudes de pago emitidas por la empresa.
- Actas de recepción.
- Garantía de fiel cumplimiento del contrato.
- Garantía de anticipo, (si lo hubiere).
- Constancia de los descuentos realizados, en concepto de multa por retraso en la entrega oportuna de los bienes, (si los hubiere).
- Facturas comerciales y recibos emitidos por la empresa.
- Constancias de retenciones según contrato.
- Toda otra documentación inherente al cumplimiento del contrato.

En razón de lo expuesto en el párrafo precedente, en fecha **24/02/2010** es dirigida la nota DNCP/DVC N° 1.940, reiterando el pedido de la documentación.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Dirección de Verificación Internacional

En fecha **26/02/2010,** es recibido el expediente **Nº 2.965/10**, en respuesta a la citada nota; en el mismo, fue remitida parcialmente la documentación solicitada, conteniendo copias autenticadas de la siguiente documentación:

- Resolución de ampliación de contrato;
- Acta de inicio de obras;
- Detalle del monto de anticipo y fecha de pago del mismo;
- Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato;
- Garantía de Anticipo y
- Adenda al Contrato.

En fecha **04/03/10**, ingresa la nota S/N otorgándole el número de mesa de entrada **DNCP 3.191/10**, donde remite el listado de precios del proveedor y fotos de avance de las obras.

En fecha **06/04/10**, ingresa la nota S/N con Nº de mesa de entrada de la DNCP **4.897/10**, con copias de órdenes de pago relacionadas al contrato analizado.

De esta manera, **al no remitir los demás documentos solicitados, por esta Dirección Nacional, la misma, los entiende como inexistentes, con las consecuencias que ello pudiera implicar, en cada caso.**

2. ALCANCE DEL TRABAJO

Se efectuó la verificación documental de los antecedentes contenidos en el expediente administrativo puesto a disposición de la misma, buscando determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la contratista. Asimismo, se realizó una verificación *"In Situ"*.

EEUU Nº 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

Considerando que la verificación fue llevada a cabo por funcionarios de la Dirección, que no cuentan con el conocimiento técnico específico para expedirse con precisión pericial sobre la calidad técnica de la obra ejecutada en virtud al contrato analizado, las observaciones dadas en el presente informe, son en base a lo percibido y visto, y las medidas tomadas por los mismos al momento de la visita.

3. COMENTARIOS

3.1. Discrepancias entre los documentos contractuales y el Contrato suscrito

El contrato fue suscrito el día **04/12/09**, este tiene una vigencia hasta el **31/12/09**. El plazo para la entrega de la obra es **31/12/09**. El pago del anticipo fue realizado en dos partes, el día **14/12/09** y el día **15/12/09**, por un valor de Gs. 1.425.091.250. El acta de inicio de obras fue expedida el día **08/02/10**.

En el punto 32 del PByC, señala que *"El acta de inicio de obras tendrá como fecha de inicio a los 2 días posteriores al cobro del anticipo financiero por parte del contratante."*, es decir que ***la fecha que debería haber comenzado dicha obra sería el jueves 17/12/09,*** como se puede apreciar en el párrafo precedente, dicho acontecimiento no ocurrió.

La Resolución 369/09 de fecha **31/12/09**, autoriza la modificación de los contratos suscritos, entre ellos, el que es analizado en el presente informe. En esta resolución expresa que el contrato S/N para la construcción de pavimento rígido con hormigón simple en la localidad de Puerto Casado, el plazo será ampliado 90 días a partir de la firma del acta de inicio, o sea a partir del **08/02/10**.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Dirección de Verificación

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

En la adenda 01 al contrato S/N, firmada el **31/12/09**, donde son modificados las clausulas números 5 y 7 del contrato principal. En la cláusula 5 **"Vigencia del Contrato"** establecen que la vigencia del contrato será desde su suscripción hasta 30 días posteriores a la recepción final por parte de la contratista. Y en la cláusula 7 **"Plazos, Lugar y Condiciones de la Obra"** se "*...obliga expresamente al contratista a que realice los servicios adjudicados dentro de los **90 días hábiles** contados a partir de la entrega total del monto del anticipo..."* **(14/12/09)** *"...y/o a la orden de inicio..."* **(8/02/10)** *"...expedida por el fiscal designado por la CONTRATANTE"*. En el primer caso, sería desde el **14/12/09,** fecha que se pagó el anticipo, hasta el **26/04/10**, que serían los 90 días hábiles. En el segundo caso, sería desde 0**8/02/10** hasta el **15/06/10,** fecha en la cual debería ser entregada la totalidad de la obra ejecutada. No obstante no queda claro cuál sería la vigencia del contrato ni cuando deberían de culminar los trabajos de construcción del pavimento mencionado precedentemente, ya que la adenda habla acerca de que se "*...obliga expresamente al contratista a que realice los servicios adjudicados dentro de los 90 días hábiles contados a partir de la entrega total del monto del anticipo y/o a **la orden de inicio**...",* es decir, como no se cuenta con la documentación que acredite cuando fue expedida la orden de inicio, no se puede saber desde cuando se computan los plazos. Se suma a ésta ambigüedad, que la Resolución expresa claramente que lo que se podría ampliar serían 90 días, sin mencionar si son hábiles o corridos, por lo que se entienden que son días corridos, conforme a lo establecido en el artículo 78 del decreto 21909/03 que expresa, "*...Los plazos de vigencia de los contratos se computan en días corridos, desde el día siguiente de su suscripción o desde el día siguiente de cumplirse las condiciones establecidas en los Pliegos de Bases y Condiciones o en el propio contrato..." "...**salvo disposición expresa en contrario en la Ley o en el Reglamento o en el contrato.**"*

Esta adenda, mencionada en el párrafo que antecede, no fue publicada en el portal de contrataciones públicas www.dncp.gov.py, siendo este el medio de difusión masiva por

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS • Dirección de Verificación de Procedimientos

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

el cual debió de ser publicado según lo establece el artículo 64 de la Ley 2051/03, para lo cual debió ser comunicada a la DNCP.

El artículo 62 de la Ley 2051/03 en su segundo párrafo expresa claramente que ***"...Solo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactado..."***

Como se puede ver, el plazo de la modificación del contrato excede el 20% establecido inicialmente, trasgrediendo así el artículo 62 de la mencionada Ley y que además expresa en el articulo 63 en su cuarto párrafo "***Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a*** *precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general cualquier cambio que implique* ***otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente***".

Por otra parte, no se encuentra justificada la prórroga del plazo ya que la Gobernación debería de haber previsto la contratación del fiscalizador de la obra, o la designación de personal de la Gobernación para realizar la misma, anterior a la contratación para la construcción del pavimento, máxime aún cuando los documentos del llamado y la proforma del contrato hacían mención a la necesidad de contar con dicha figura a los efectos de la ejecución.

3.2. Garantía.

La garantía de fiel cumplimento de contrato con la Póliza N° 47.1503.05862, emitida por la firma Imperio S.A. de Seguros y Reaseguros, en fecha **14/12/09**, tiene una vigencia de 6 meses, desde el **14/12/09 al 14/06/2010**, por lo que no cumpliría con lo

contemplado en el contrato analizado, ya que la misma **debería de cubrir hasta 20 días posteriores a la entrega y recepción definitiva de las obras.**

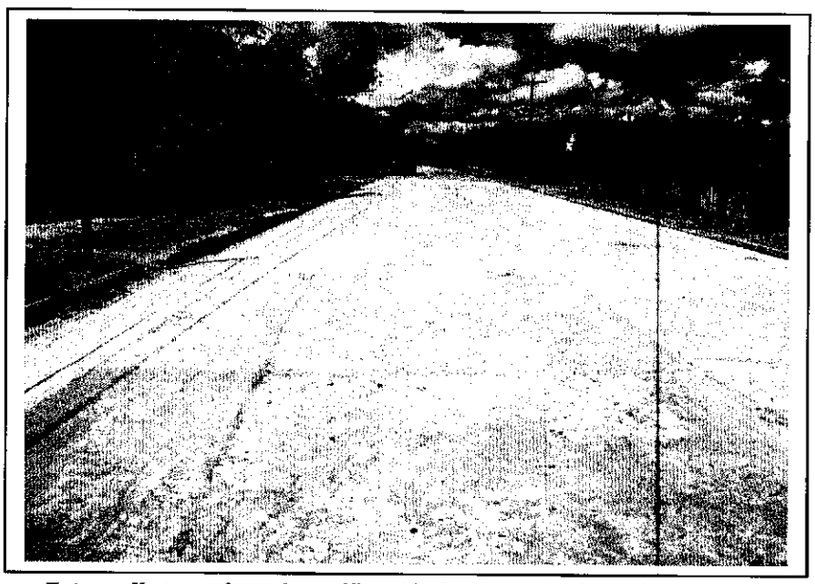
La garantía de anticipo financiero con N° de póliza 47.1506.01429, emitida por la aseguradora mencionada el **14/12/09** con una vigencia desde el **14/12/09 al 14/03/10**, que a su vez debería de cubrir hasta que sean devueltos en su totalidad los anticipos concedido por la UOC.

Podemos señalar que la Unidad Operativa de Contrataciones de la Gobernación del Alto Paraguay, no presentó con los documentos que remitieron a esta Dirección Nacional, evidencia de haberse efectuado el descuento correspondiente al Fondo de Reparos, ni la póliza que lo sustituye, como lo establece el artículo 39 de la ley 2051/03, en su segundo párrafo y que señala *"En el caso de obra pública, del monto de cada pago al contratista, se deducirá el 5 % (cinco por ciento), en concepto de fondo de raparos, suma que no devengará intereses y que será devuelta dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción definitiva.* ***Este fondo podrá ser sustituido por una póliza de seguro a satisfacción de la Contratante..."***

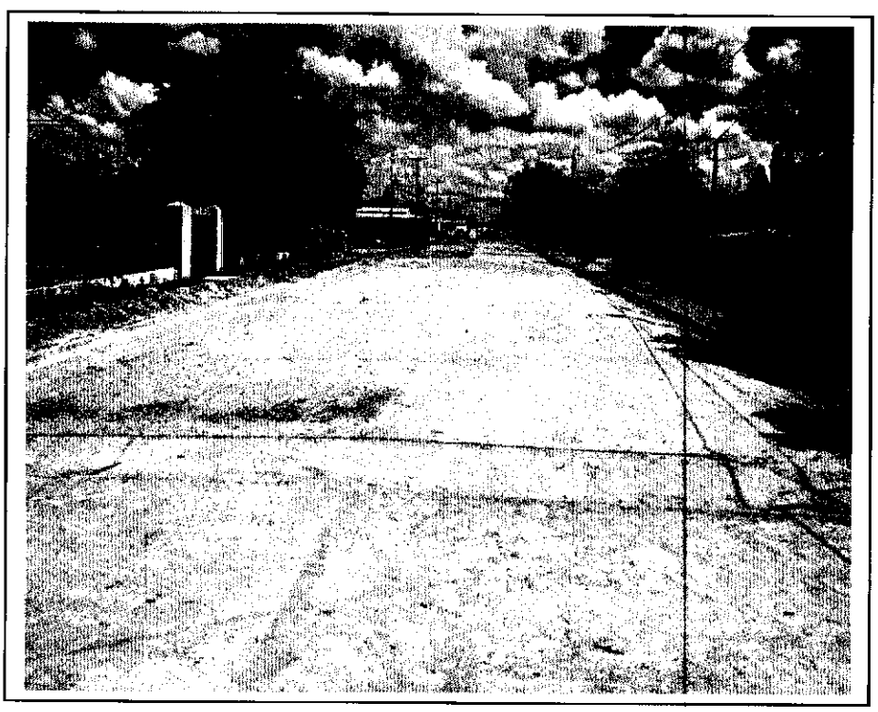
3.3. Verificación *in situ*

El miércoles **17/03/10**, se realizó una verificación *in situ* en la ciudad de Puerto Casado, donde se pudo observar el avance de la obra y parte del desarrollo de la misma.

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

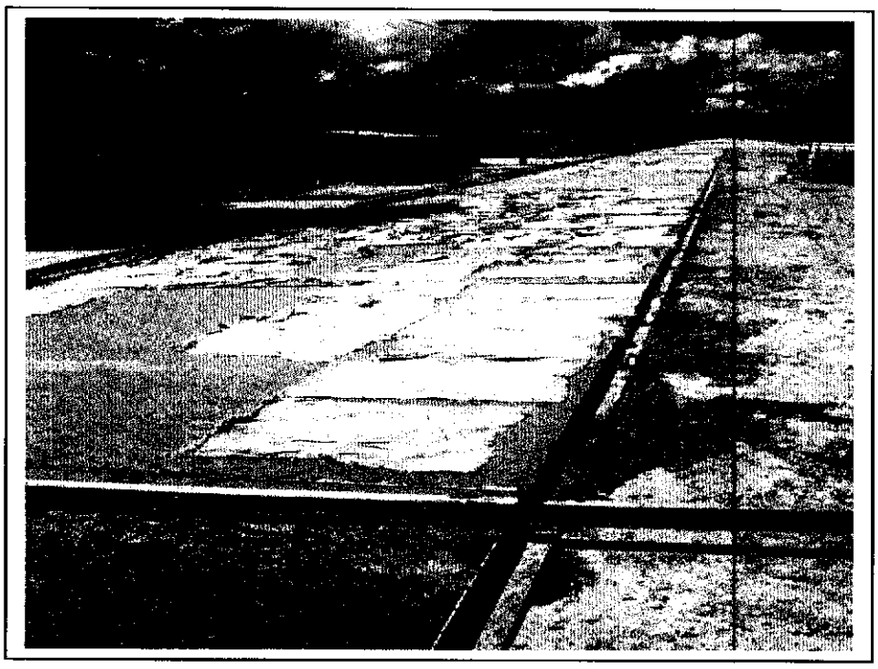


Fotografía tomada en la verificación in situ en fecha 17/03/10



Fotografía del avance de las obras realizadas en Puerto Casado

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py



Fotografía de uno de los tramos en construcción

Fotografía de la máquina utilizada por los obreros para la construcción del tramo.

En el pliego de bases y condiciones en el apartado de las especificaciones técnicas en su tercer párrafo expresa que *"La espesura del hormigón será de 15 cm en todo el ancho del pavimento"*

Fotografía tomada al lo que sería el espesor del hormigón.

En estas fotografías se pueden observar que la espesura del hormigón al ser cargado sería de 12 cm, esta medida fue tomada por el encargado de la obra, el Sr. Gerónimo Gonzalez, quien además aclaró que toda la obra está en base a ese espesor (12 cm).

Así también, en el Pliego de Bases y Condiciones, en el párrafo séptimo de las especificaciones técnicas expresa que *"El contratista deberá proveer del Cartel de obra de por lo menos 2,00 m2, en donde se indicarán todos los datos principales que hacen a la ejecución de la obra. El precio de dicho Cartel se considera que se halla incluido en el precio de la oferta."* Al momento de la verificación *in situ* no se pudo divisar ningún cartel de obras.

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

3.4. Pagos

En el expediente N° 2.965/10 remitido por la UOC de la Gobernación de Alto Paraguay menciona que en fecha **14/12/09,** según OP N° 910, fue abonado el monto de Gs. 425.091.250 en concepto de pago parcial por la Factura Crédito N° 001-001-0268, Construcción de pavimento rígido de Hormigón Simple. A su vez en fecha **15/12/09**, con OP N° 911 por la suma de Gs. 1.000.000.000, en el concepto mencionado anteriormente. La suma de estos pagos da un total de Gs. 1.425.091.250, que sería el total del anticipo financiero. En fecha **26/02/10**, fue presentada la Orden de pago OP N° 34, acompañada del Certificado de Obras N° 1, por la suma de Gs. 878.597.000. De este certificado fue deducido en concepto de devolución de anticipo financiero la suma de Gs. 439.298.500, equivalente al 50 % del certificado presentado por la contratista, así mismo, dicha orden de pago es por un monto de Gs. 439.298.500. Estas órdenes de pago mencionadas cuentan con las rubricas de los representantes de la empresa JR Constructora, los mismos recibieron estos montos en las fechas mencionadas precedentemente.

Se menciona además que no se cuenta con la documentación que avale, que a los pagos efectuados se le haya deducido el fondo de reparo, como lo establece el artículo 39 de la ley 2051/03, en su segundo párrafo, que señala *"En el caso de obra pública, **del monto de cada pago al contratista, se deducirá el 5 % (cinco por ciento), en concepto de fondo de raparos, suma que no devengara intereses y que será devuelto dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción definitiva.** Este fondo podrá ser sustituido por una póliza de seguro a satisfacción de la Contratante..."*

La Unidad Operativa de Contrataciones de la Gobernación del Alto Paraguay, no ha remitido ninguna factura, recibo de dinero o comprobante de retención que avale pago alguno que se haya realizado a la contratista.

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

4. CONCLUSIONES

4.1. La Gobernación del Alto Paraguay no ha remitido la totalidad de los documentos solicitados por esta Dirección Nacional, por lo que estaría en contravención al artículo 70 de la Ley 2051/03.

4.2. La vigencia del contrato, así como el plazo de entrega de los mismos no son del todo claros, por lo que es imposible determinar cuál es el plazo de la entrega de las obras. Además, las ampliaciones de los plazos superan al 20 % del total del plazo pactado inicialmente, y que el mismo está otorgando condiciones más favorables, en relación a lo establecido originalmente, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 2051/03.

4.3. La garantía de fiel cumplimiento presentada, no cubre los plazos de la ampliación otorgada, además de que ésta debería superar 20 días a la fecha establecida para la entrega de las obras.

4.4. La Contratista no estaría cumpliendo, con las especificaciones técnicas establecidas en el PByC, en lo referente al espesor del hormigonado, además que al momento de la verificación *in situ* no se visualizó el cartel de obras.

4.5. No se cuenta con documentación que avale la retención en concepto de fondos de reparos o garantía que lo sustituya.

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

5. RECOMENDACIONES

En atención a las conclusiones arribadas en el punto que antecede, se sugiere la remisión del presente informe a la Junta Departamental, a la Contraloría General de la República, a la Dirección de Normas y Control, de igual modo a la Direccion Jurídica de la DNCP, para que en el marco de sus atribuciones adopte las determinaciones que en derecho correspondan.

Previamente, se sugiere remitir el informe a la Gobernación del Alto Paraguay, para que en el plazo de 5 días, realice el descargo correspondiente a las conclusiones arribadas.

Sr. Rodrigo Duarte **Abog. Cecilia Del Puerto**

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py