INFORME DE LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN DE CONTRATOS	Nº 32/10
FECHA	20/04/10
INSTITUCIÓN	GOBERNACIÓN DE ALTO PARAGUAY
Exps. Nº	1672/10; 2965/10; 3191/10
CONTRATO Nº	s/n
FECHA	09/12/2009
PROCEDIMIENTO	Concurso de Ofertas
OBJETO	Construcción de Pabellón con 3 Aulas en el Local del Colegio A. Rojas Silva de la Localidad de Bahía Negra - Ad Referéndum.
AUTORIDAD FIRMANTE	Justo Fernández – Gobernador
EMPRESA	Consultoría y Servicios S.R.L.
RUC	80020165-5
ID LLAMADO Nº	156186
MONTO ADJUDICADO	Gs. 246.957.000.-
C.C.	CO-22016-09-49203

1. ANTECEDENTES

En virtud a las prerrogativas establecidas en la Ley 3439/07, de efectuar la verificación de ejecución de los contratos suscritos por los organismos, los gobiernos departamentales y las municipalidades, sujetos al sistema de contrataciones del sector público, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a razón de una solicitud por escrito del Concejal Departamental José Domingo Adorno, ha decidido efectuar una verificación acerca de la ejecución de las obras objeto del contrato suscrito entre la **Gobernación del Alto Paraguay** con la firma **Consultoría y Servicios S.R.L.**

Por Nota dirigida al Director Nacional, con Nº de expediente 1672, de fecha **01/02/2010,** el Concejal Departamental José Domingo Adorno, en su "*carácter de Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Junta Departamental del Alto Paraguay*", solicita *"...que a través del Departamento de Control de Ejecución de Contratos verifique la ejecución de..."* diversos contratos, entre los cuales se cita el cual es objeto del presente informe.

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

Por nota DNCP/DVC N° 1416/10, de fecha **15/02/2010**, se solicita a la institución que en un plazo máximo de 5 (cinco) días hábiles, a contar desde el día siguiente a la recepción de la misma, remita la siguiente documentación inherente al contrato en cuestión:

- Informe documentado de la Auditoría Interna institucional, referente al estado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de la empresa.
- Fecha de entrega de anticipo, si lo hubiere.
- Cronograma de Obras.
- Adenda(s) contractual(es) que hubieren.
- Certificaciones de obras emitidas.
- Informe de Obras, emitido por el Fiscal de obras.
- Pagos efectuados hasta la fecha acompañados de la documentación respaldatoria respectiva (facturas, recibidos, otros).
- Actas definitivas (si las hubiere)
- 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 (si los hubiere).
- Constancias de retenciones según contrato.
- Toda otra documentación inherente al cumplimiento del contrato.

Transcurrido dicho plazo, en fecha **24/02/2010,** es remitida la nota DNCP/DVC N° 1940/10, reiterando el pedido de remisión de la documentación ya mencionada.

En fecha **26/02/2010,** ingresa a esta Direccion Nacional el expediente N° 2965/10, conteniendo los siguientes documentos:

- Resolución N° 369/2009 del 31/12/2009.
- Acta de inicio de Obras.
- Addenda al Contrato N° 01/2009.
- Póliza N° 22.1503.01565/000 emitido por Seguros Chaco S.A., en concepto de Garantía de Cumplimiento de Contrato.
- Detalle de Anticipo y fecha de pago.

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

Atendiendo a que en el expediente remitido no se encontraban todos los documentos requeridos, por Nota DNCP/DVC Nº 3657/10 de fecha **23/03/2010**, es reiterado nuevamente el pedido de todos los documentos mencionados en el DNCP/DVC Nº 1416/10.

En fecha **04/03/2010,** ingresa a esta Direccion el expediente Nº 3191 de Mesa de entrada, conteniendo únicamente cuanto sigue:

- Formulario de Lista de Precios del Proveedor.
- Fotos del Avance de obras.

En fecha **05/04/2010,** ingresa a esta Direccion Nacional un expediente proveniente del Ministerio de Hacienda, con Nº 4830 de Mesa de Entrada, teniendo como objeto del mismo una *"Denuncia Sobre Transferencias Del Ministerio De Hacienda Para La Gobernación De Alto Paraguay En Concepto De Obras No Concretadas"*, la cual fue presentada por el Concejal José Domingo Adorno, y remitido a esta Direccion por providencia del Secretario General del Ministerio de Hacienda, Sr. Alberto Alfonzo, de fecha **05/04/2010.** Obran en el mismo, copias de contratos denunciados, copias de informes de los distintos municipios afectados, y otros documentos referentes a las transferencias efectuadas a la Gobernación por el Ministerio de Hacienda.

En fecha **06/04/2010,** ingresa el expediente Nº 4897, proveniente de la Gobernación de Alto Paraguay, conteniendo – referente al contrato objeto de análisis – la Orden de Pago Nº 959 de fecha **21/12/2009**, por el monto de **Gs. 123.478.500.-**

Por Nota DNCP/DVC Nº 4788, de fecha **08/04/2010** es reiterado, pero esta vez al Gobernador del Alto Paraguay, la remisión de la documentación faltante.

2. ALCANCE DEL TRABAJO

La Dirección ha efectuado la verificación documental de los antecedentes contenidos en el expediente administrativo puesto a disposición de la misma por la U.O.C. de la Gobernación del Alto Paraguay, así como una visita al lugar en el cual se estaban desarrollando las obras.

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

Cabe mencionar que el presente trabajo no refiere a la calidad técnica de las obras, sino que se limita a la mención de existencia o no de las mismas y su avance de ejecución, de los ítems visibles a simple vista, puesto que los trabajos de verificación no fueron llevados a cabo por funcionarios técnicos especializados en construcciones.

3. COMENTARIOS

3.1 Contrato

En fecha **09/12/2009,** es suscrito el contrato entre la Gobernación del Alto Paraguay y la firma CONSULTORIA Y SERVICIOS S.R.L., resultante del llamado a Licitación por Concurso de Ofertas, para la *"CONSTRUCCION DE UN PABELLON DE 3 AULAS EN EL LOCAL DEL COLEGIO ADOLFO ROJAS SILVA DE LA LOCALIDAD DE BAHIA NEGRA – AD REFERENDUM"*, por un monto total de **Gs. 246.957.000.-**

La vigencia del mismo, se extiende del **10/12/2009** hasta el **31/12/2009.**

3.2 Adenda

En fecha **31/12/2009,** es suscrita la Adenda a Contrato N° 01/2009, la cual modifica las clausulas *"5) Vigencia del Contrato"* y *"7) Plazo, Lugar y Condiciones de la Obra"*; ampliando los mismos de la siguiente manera:

"5. VIGENCIA DEL CONTRATO
El plazo de vigencia de este Contrato será desde su suscripción hasta treinta (30) días posteriores a la entrega por parte de la CONTRATISTA y recepción conforme por parte de la CONTRATANTE de los servicios contratados."

"7. PLAZO, LUGAR Y CONDICIONES DE LA OBRA (Art. 37 de la Ley N° 2051)
Plazo: EL CONTRATISTA se obliga expresamente a realizar los servicios adjudicados dentro los Noventa (90) días hábiles, contados a partir de la entrega total del monto estipulado como anticipo y/o la orden de inicio de obras expedida por el fiscal designado por la CONTRATANTE...".

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

En lo que respecta a la cláusula 7, cabe destacar el hecho de que por la misma se otorga un plazo de noventa (90) días **hábiles** a la contratista, siendo que la resolución que autoriza la modificación al contrato expresa que el plazo es de **noventa (90) días, sin discriminar si son corridos o hábiles**.

Atendiendo a que el plazo inicialmente pactado, abarca del **10/12/2009** al **31/12/2009,** lo cual da un total de **21 días,** y que el plazo otorgado por Adenda es de **90 días**, resulta manifiesto el hecho de que dicha ampliación ha sido efectuada en total detrimento a lo establecido por el Articulo 62 de la Ley 2051, el cual en su párrafo segundo expresa que: *"Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente,* ***no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados*** *y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato."*, puesto que dicha ampliación es equivalente al **428,6% del plazo inicial.**

Al respecto conviene recordar lo expuesto por el Prof. Villagra Maffiodo en su obra Principios de Derecho Administrativo, en la página 59 en lo referente a las condiciones de regularidad y validez de los actos jurídicos administrativos, expresando que *"El acto administrativo* ***es regular y, por consiguiente, valido, si se conforma con las normas reglamentarias, legales y constitucionales****. La misma Constitución lo prescribe en el Art. 257 que dice:* ***"Los órganos del estado se subordinan a los dictados de la ley..."***. En dicho sentido, el principio legalidad, propio del derecho público, nos informa que *"está prohibido, todo lo que no está expresamente permitido"*.

Atendiendo a todo ello, no cabe duda que el obrar de la Gobernación al haber otorgado una ampliación del plazo de ejecución por medio de Resolución, el cual no solo es que no se encuentra expresamente permitido, sino que se encuentra **expresamente prohibido,** sería totalmente irregular y carecería de validez, mas aun atendiendo a que la Ley 2051/03 reafirma lo expuesto en el párrafo precedente, al expresar en su Artículo 10 que: *"Los actos, contratos y convenios que los organismos, las entidades y las municipalidades realicen o celebren* ***en contravención a lo dispuesto por esta ley*** *y su reglamento,* ***serán nulos****, previa determinación de la autoridad administrativa competente."*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Dirección de Verificación

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

De igual modo, en la Adenda se hace referencia a que la misma posee como ***"Fundamento Factico"***, el hecho de que *"el plazo consignado para la ejecución de las obras contratadas, resulta insuficiente y por ende de imposible cumplimiento para la Contratista, debido a que por cuestiones de índole organizacional* ***la contratante no contaba con los respectivos fiscales de obras..."***. Sobre el punto, es prudente hacer mención a que una negligencia como la de no contar con el fiscal de obras, no podría ser enunciada como *"Presupuesto de hecho: motivación del acto administrativo"*[1], puesto que esta situación – la de contar o no contar con el fiscal - debería de estar prevista por la administración, y no aguardar a efectuar un llamado, haber adjudicado, suscrito un contrato, y allí percatarse de dicho faltante. Así también, resulta necesario hacer mención al Artículo 46 de la Ley 1533/00, el cual dispone que *"La administración licitante nombrara los fiscalizadores necesario para velar la correcta ejecución de la obra... Cuando la importancia de la obra lo requiera, para la fiscalización de la misma, podrán también contratarse los servicios de empresas consultoras privadas..."*, de lo expuesto se infiere que no es requisito fundamental para el inicio de las obras, el contar con algún fiscal de obras contratado, basta con que la Gobernación haya nombrado a algún funcionario suyo a efectos de efectuar dicha labor.

Cabe mencionar que esta adenda no ha publicada en el portal de contrataciones públicas www.contrataciones.gov.py, siendo este el medio de difusión masiva por el cual debió de ser publicado según lo establece el artículo 64 de la Ley 2051/03.

Por lo expuesto en los párrafos que anteceden, resulta manifiesto el hecho de que el acto administrativo por el cual se ha otorgado la ampliación del plazo de ejecución, carece de requisitos fundamentales para la regularidad y validez del mismo.

3.3 Garantías

En fecha **14/12/2009,** es emitida la Póliza Nº 22.1503.01565/000 en concepto de Garantía de Fiel Cumplimiento, por un capital asegurado de **Gs. 12.347.850.-,** correspondiente al 5% del monto adjudicado, conforme cláusula 10 del contrato. La vigencia de la misma se extiende del **09/12/2009** al **08/05/2010 -150 días-.**

[1] Principios de Derecho Administrativo, Salvador Villagra Maffiodo, Pág. 61

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

En relación a la Garantía precedentemente mencionada, el contrato en la cláusula 10 *in fine*, expresa que *"La Firma adjudicada, presentará la garantía de cumplimiento de Contrato y Pago, con vigencia de 90 (noventa) días* ***contados a partir de la fecha de la firma del Acta de Inicio.***". Atendiendo a que el Acta de Inicio ha sido suscrita en fecha **25/01/2010,** y que los 90 días se cumplen en fecha **25/04/2010**, la Garantía de Fiel Cumplimiento, se halla ajustada al plazo establecido.

En lo que respecta a la Garantía de Anticipo, la misma no obra en ninguno de los expedientes arrimados a esta Direccion; sin embargo, **dicho anticipo se habría efectuado en fecha 21/12/2009, por el monto de Gs. 123.478.500.-, 50% del monto total adjudicado, conforme planilla adjunta al expediente.**

3.4 Pagos

Conforme planilla adjunta al expediente N° 2965, se desprende lo ya mencionado *in fine* del punto que antecede, que en fecha **21/12/2009** se habría abonado la suma de **Gs. 123.478.500.-**, correspondiente el **50%** del monto total adjudicado, tal cual estipula la cláusula 6, párrafo segundo del contrato.

Dicho egreso se puede corroborar de igual modo, con la Orden de Pago N° 959 en concepto de "*Pago de la factura N° 001-001-0256 anticipo por la construcción de pabellón con 3 aulas Colegio Antonio Rojas Silva"* (sic.), el cual ha sido recibido en misma fecha, aparentemente por el Ing. Pedro Torres Amarilla, Socio Gerente de la firma según consta en el sello consignado en la Orden.

No resulta del todo claro, cual fue el cálculo efectuado para aplicar la Retención del 0.4%, puesto que el monto consignado en la Orden de Pago es **Gs. 449.013.-**, siendo que al aplicar dicho quantum al monto bruto a abonar, arroja un resultado de **Gs. 493.914 .-**. Así también, cabe resaltar que no obra en el expediente documento alguno que acredite dicha retención.

El mencionado pago no se encuentra registrado en el Sistema de Pagos del SICP.

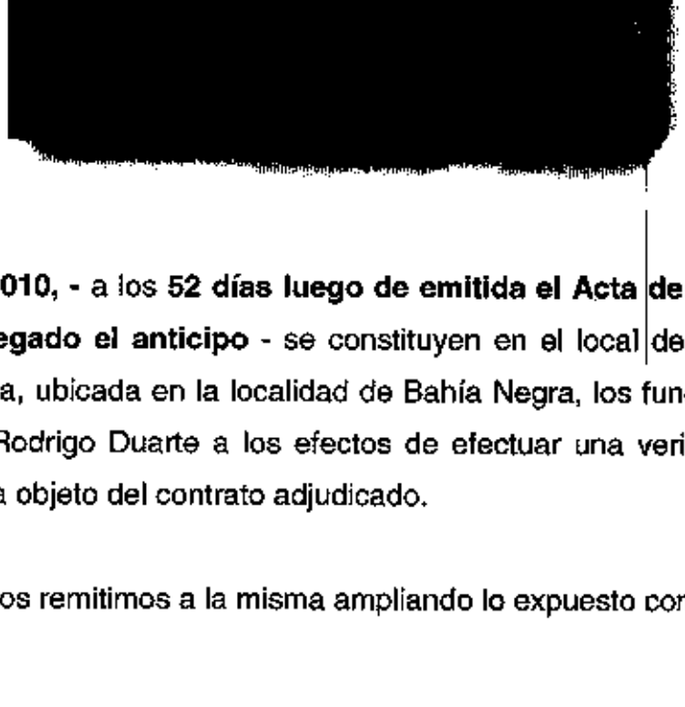
EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña – Telefax: 415 4000 R.A. – Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

3.5 Acta de Inicio

En lo que respecta al Acta de Inicio, es menester destacar que el punto 32 del PBC, se refiere a la misma en los siguientes términos: *"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. El fiscal de obras designado entregará la zona de obra al contratista y autorizara el inicio de la obra."*

Lo expuesto precedentemente, es traído a colación, atendiendo a que la Gobernación ha extendido dicha Acta en fecha **25/01/2009, treinta y cinco (35) días luego de haber entregado el anticipo**.

3.6 Acta de Inicio - Verificación In Situ – 18/03/2010



En fecha **18/03/2010, -** a los **52 días luego de emitida el Acta de Inicio de obras, y 87 días de entregado el anticipo** - se constituyen en el local de la Escuela Tte. 1° Adolfo Rojas Silva, ubicada en la localidad de Bahía Negra, los funcionarios Carlos M. Lauro Fuchs, y Rodrigo Duarte a los efectos de efectuar una verificación *in situ*, del avance de la obra objeto del contrato adjudicado.

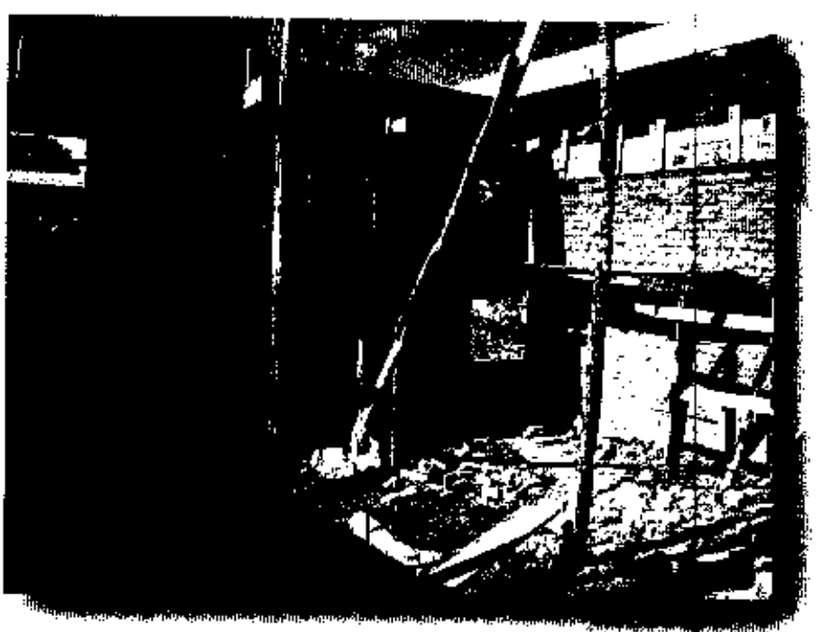
A continuación, nos remitimos a la misma ampliando lo expuesto con imágenes.

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

Conforme puede observarse en la imagen que antecede, al momento de la verificación *in situ*, la obra estaba siendo ejecutada. Cabe agregar que la misma no contaba con el cartel de obras.

Como puede observarse en la imagen, al momento de la verificación ya estaban edificadas las paredes de las aulas y colocadas las aberturas correspondientes a las ventanas. El contrapiso aun no se encontraba cargado; en la imagen siguiente se puede observar los cascotes a ser utilizados para el cargado del mismo, de acuerdo a lo manifestado por los obreros del lugar.

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



4. CONCLUSIONES

4.1 La Gobernación no ha remitido toda la documentación solicitada, por lo que estaría incurriendo en el supuesto previsto en el Articulo 70 de la Ley 2051/03 en su párrafo segundo *in fine*, el cual señala que *"La negativa expresa o tácita de los empleados y funcionarios públicos a proveer información y documentación a la Dirección Nacional*

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

de Contrataciones Públicas (DNCP) será considerada como falta grave prevista en la Ley N° 1.626/00 'DE LA FUNCION PUBLICA' y sancionada como tal."

4.2 Se ha otorgado una ampliación del plazo de ejecución de las obras, en un porcentaje muy por encima de lo permitido por ley.

4.3 No obra en el expediente copia de la Garantía de Anticipo exigida por Ley, y sin embargo el mismo aparentemente ha sido efectivizado.

4.4 El anticipo habría sido entregado en fecha **- 21/12/2009** - muy anterior, casi un mes, a la emisión del Acta de Inicio de obras **– 25/01/2010 -.**

4.5 No resulta claro cuál ha sido el quantum aplicado para determinar la retención en concepto de "***CONTRIBUCIÓN SOBRE CONTRATOS SUSCRIPTOS***".

4.6 El acto administrativo por el cual se autoriza la ampliación del plazo de ejecución, tiene visos de ilegalidad, atendiendo a ello la contratista estaría con incumplimiento de plazo contractual.

5. RECOMENDACIONES

En atención a las conclusiones arribadas en el punto que antecede, se sugiere la remisión del presente informe a la Junta Departamental del Alto Paraguay, a la Contraloría General de la República y a la Auditoria General del Ejecutivo, a fin de que en el marco de sus atribuciones adopten las medidas que en derecho correspondan; y de igual modo, a la Direccion Jurídica de la DNCP.

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

Sr. Carlos Lauro Fuchs — **Abog. Cecilia Del Puerto**

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