INFORME DE LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN DE CONTRATOS	Nº 31/10
FECHA	12/04/10
INSTITUCIÓN	GOBERNACION 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 Empedrado en la Localidad de Puerto Guaraní - Ad Referéndum
AUTORIDAD FIRMANTE	Justo Fernández – Gobernador
EMPRESA	Consultoría y Servicios S.R.L.
RUC	80020165-5
ID LLAMADO Nº	156226
MONTO ADJUDICADO	Gs. 280.633.000.-
C.C.	CO-22016-09-49201

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.**, entre otras.

Por Nota dirigida al Director Nacional, con expediente Nº 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° 369/20009 del 31/12/2009.
- Acta de inicio de Obras.
- Addenda al Contrato N° 01/2009.
- Póliza N° 22.1503.01558/000 emitida 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 N° 3657/10 de fecha **23/03/2010**, es reiterado el pedido de todos los documentos mencionados en el DNCP/DVC N° 1416/10.

En fecha **04/03/2010,** ingresa a esta Direccion el expediente N° 3191 de Mesa de entrada, conteniendo únicamente cuanto sigue:

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

Por Nota DNCP/DVC N° 4788, de fecha **08/04/2010** es reiterada, pero esta vez al Gobernador del Alto Paraguay, la remisión de la documentación faltante.

En fecha **05/04/2010,** ingresa a esta Direccion Nacional un expediente proveniente del Ministerio de Hacienda, con N° 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 N° 4897, proveniente de la Gobernación de Alto Paraguay, conteniendo – referente al contrato objeto de análisis – la Orden de Pago N° 960 de fecha **21/12/2009**, por el monto de **Gs. 140.316.500.-**

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 N° 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 EMPEDRADO DE CALLE PRINCIPAL DE LA LOCALIDAD DE PUERTO GUARANI"*, por un monto total de **Gs. 280.633.000.-**

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**, se deduce que el plazo de ejecución seria de **21 días** . Sin embargo, el plazo otorgado por Adenda es de **90 días**, razón por la cual 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, válido, 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."*

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

3.3 Garantías

En fecha **14/12/2009,** es emitida la Póliza N° 22.1503.01558/000 en concepto de Garantía de Fiel Cumplimiento, por un capital asegurado de **Gs. 14.031.650-**, correspondiente al 5% del monto adjudicado, conforme a la cláusula 10 del contrato. La vigencia de la misma se extiende del **09/12/2009** al **08/05/2010 -150 días-.**

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 emitida 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. 140.316.500.-, 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. 140.316.500.-**, 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° 960 con concepto de "*Pago de la factura N° 001-001-0255 anticipo por la construcción de empedrado en la Localidad de Puerto Guarani*" (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. 510.242.-**, siendo que al aplicar dicho quantum al monto bruto a abonar, arroja un resultado de Gs.

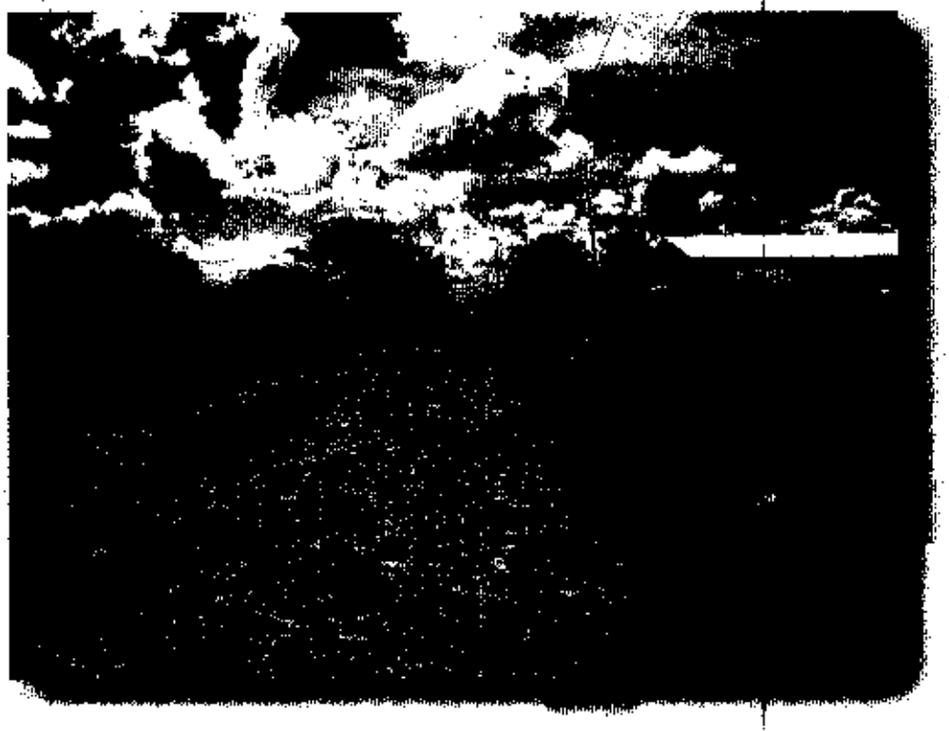
561.266.-. Así también, cabe resaltar que no obra en el expediente documento alguno que acredite dicha retención.

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

3.5 Verificación In Situ – 19/03/2010

En fecha **19/03/2010, -** a los **53 días luego de emitida el Acta de Inicio de obras, y 88 días de entregado el anticipo** - se constituyen en la localidad de Puerto Guaraní, 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. En el lugar de obras, han sido recibidos por el Sr. Julio Cesar Irala, quien manifestó ser el encargado de la obra.

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



Como se puede observar en la imágenes que antecede y siguientes, la ejecución de la obra se encuentra avanzada en gran parte.

De igual manera, existen sectores en los cuales recién se estaban colocando las piedras y compactando las mismas, como puede observarse en la imagen siguiente.

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

En lo que respecta a la *"base"* del empedrado, cabe mencionar que el PBC, prevé en el párrafo primero de las especificaciones técnicas, que el mismo sea un *"colchón de arena"*. De igual modo, en el párrafo segundo se vuelve a mencionar que *"se esparcirá arena lavada"* sobre la cual se colocaran las piedras.

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

Por último, se hace mención a que la *"...arena: puede ser de arena de rio o cantera y sirve para rellenar las juntas de las piedras así como para colchón de asentamiento. Debe estar compuesta de granos limpios, resistentes y exentos de impurezas, materias orgánicas y* ***arcilla"***

En estas imágenes es posible observar que la base del empedrado es rellenada con la misma tierra del lugar de obras; de más está decir que esta tierra no es de rio o cantera, así como tampoco se encuentra libre de arcilla, ya que justamente esta es una tierra arcillosa.

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

La imagen que antecede es únicamente a los efectos de observar el cordón de hormigón que se ha colocado a lo largo de la obra, conforme las EETT.

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 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 obra, 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".***

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

4.6 La contratista estaría incumpliendo con las Especificaciones Técnicas del contrato, al utilizar materiales distintos a los requeridos por el PBC.

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