

## RESOLUCIÓN DNCP N° 1176/21

Director Nacional

### DATOS DEL PROCEDIMIENTO

<b>Procedimiento Jurídico:</b>	Sumario
<b>ID:</b>	214.091
<b>Procedimiento de Contratación:</b>	Concurso de Oferta
<b>Modalidad Complementaria:</b>	No Aplica
<b>Nombre de la Licitación:</b>	Mantenimiento de Local
<b>Entidad Convocante:</b>	Instituto Forestal Nacional (INFONA)
<b>Sumariado:</b>	Ing. Blas Antonio López con RUC N° 1203999-3
<b>Tema General:</b>	- Indicios de incumplimiento contractual
<b>Tema Específico:</b>	-Incumplimiento de Especificaciones Técnicas. -Incumplimiento en el endoso de la Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato.

### RESULTADO

1. Dar por concluido el presente sumario administrativo.
2. Declarar que la conducta de la firma se encuentra subsumida dentro del inciso b) del art. 72 de la Ley N° 2.051/03.
3. Disponer la Amonestación y Apercibimiento por escrito a la firma.
4. Disponer la publicación de la citada amonestación, en el Registro de Amonestados del Estado Paraguayo, del Sistema de Informaciones de Contrataciones Públicas (SICP).
5. Comunicar y cumplido archivar.

### CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El sumario administrativo se inició a partir de la comunicación realizada por la Dirección de Verificación de Contratos de la DNCP a través del Memorándum DNCP/DJ N° 792 el cual refiere sobre supuestas irregularidades

cometidas por la firma Ing. Blas Antonio López, en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas “Mantenimiento de Local” con ID N° 214.091.

De conformidad al procedimiento establecido para los sumarios a proveedores, oferentes y contratistas del Estado, se ha procedido a correr traslado a la firma de los hechos denunciados, a fin de que la misma efectúe el descargo correspondiente y aporte las pruebas que considere necesarias. Posteriormente, en fecha 28 de diciembre 2020 se ha dejado constancia en el Acta de la comparecencia del representante de la firma sumariada, por lo que se ha hecho efectivo el apercibimiento establecido en el Art. 120 del Decreto N° 2992/19.

Tras el análisis de los hechos denunciados y los documentos obrantes en autos se ha concluido que la firma sumariada no ejecutó las obras adjudicadas conforme a las Especificaciones Técnicas del PBC y el Contrato. Además, no ha cumplido con la

---

extensión de la Garantías de Cumplimiento de Contrato de conformidad a lo establecido en el PBC y las Adendas N° 1 y 2° según las observaciones realizadas por la Dirección de Verificación Contractual en el Informe Técnico De Verificación ITV N° 09/2015. Es preciso indicar que la verificación fue realizada en forma posterior a la ejecución del contrato y la emisión del Acta de Recepción Definitiva por parte de la Convocante.

En consecuencia, ésta Dirección Nacional ha concluido que la firma ha incurrido en un incumplimiento contractual, por lo que se halla configurado el supuesto establecido en el **inciso b)** del Art. 72 de la Ley N° 2051/03.

Se ha comprobado a través del Registro de Sanciones del Sistema Informático de Contrataciones Públicas, que la firma cuenta con antecedentes de sanciones impuestas por esta Dirección Nacional en el marco de sumarios administrativos, no obstante, tras un previo análisis se ha determinado que no existe reincidencia.

---

## OTROS SUMARIADOS:

---

No Aplica.

## INTERPOSICIÓN/ANTECEDENTE:

---

El presente sumario se inició a partir de la comunicación realizada por la Dirección de Verificación de Contratos de la DNCP a través del Memorándum DNCP/DJ N° 792 del 20 de julio del 2015, el cual refiere sobre supuestas irregularidades cometidas por la firma Ing. Blas Antonio López con RUC N° 1203999-3, en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas “Mantenimiento de Local” con ID N° 214.091.

## HECHOS:

---

Por Resolución N° 1085/2011, el Instituto Nacional Forestal resuelve adjudicar el Lote N° 1 “Mantenimiento de Local – Ciudad del Este” y el Lote N° 2 “Mantenimiento de Local – Encarnación” la licitación de referencia a la firma unipersonal Ing. Blas Antonio López por un monto total de guaraníes quinientos trece millones setecientos once mil (G. 513.711.000). Posteriormente, se formalizó en fecha 28 de julio del 2011 el Contrato N° 04/2011 entre las partes.

Según consta en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), el monto correspondiente al Lote 1 “Mantenimiento de local – Ciudad del Este” asciende a la suma de guaraníes doscientos dieciocho millones ochenta y ocho mil (G. 218.088.000). Por otra parte, el monto correspondiente al Lote 2 “Mantenimiento de local – Encarnación” asciende a la suma de guaraníes doscientos noventa y cinco millones seiscientos veintitrés mil (G. 295.623.000).

En cuanto a la vigencia del Contrato, la Cláusula Quinta del mismo “Vigencia del Contrato” dispuso que será de 120 días posteriores a la firma del contrato.

Referente al plazo de las obras, la cláusula séptima del contrato “Plazo, lugar y condiciones de la obra” establece que el plazo final de la obra es de 90 días contados a partir de la recepción de la Orden de Servicio.

A su turno, el Pliego de Bases y Condiciones en la Sección VI “Condiciones Generales del Contrato, CGC 19 establece que 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. Además, establece que dicho plazo se comenzará a contar a partir de la fecha de la orden de Ejecución, de comenzar las obras, siempre que estén dadas las siguientes condiciones: (a) la aprobación de autoridades públicas competentes que se indican en las CEC; (b) la entrega por el Contratante del anticipo cuando éste fuere previsto en las CEC y fuere solicitado por el Contratista; y (c) la entrega de la Zona de Obras por el Contratante al Contratista.

Respecto al Anticipo Financiero, el Pliego de Bases y Condiciones en la C.G.C. 11.4 determina: *“El anticipo de los pagos incluidos en el Contrato se reembolsará de la siguiente manera: Cincuenta por ciento(50%) del precio ofertado, pagadero dentro de los 30 días a la firma del Contrato y previa aceptación por parte de la Unidad Operativa de Contrataciones del*

Instituto Forestal Nacional de Cordillera de la Garantía de Reembolso de anticipo por el 100% del mismo, que podrá ser cubierta de la siguiente manera. a) garantía bancaria emitida por un Banco establecido en la República del Paraguay; (b) póliza de seguros emitida por una Compañía de Seguros autorizada a operar y emitir pólizas de seguros de caución en la República del Paraguay. De cada pago se descontará el monto del anticipo en el porcentaje pagado.” (Sic).

A través de Adenda N° 1 de fecha 18 de octubre del 2011, se realiza la ampliación del Contrato por el monto de guaraníes cincuenta millones (G. 50.000.000). La Cláusula Cuarta de la misma establece que el oferente se compromete a la entrega de los bienes solicitados de conformidad a la cláusula séptima del Contrato N° 04/2011.

Posteriormente, mediante Adenda N° 2 de fecha 19 de octubre del 2011 se realiza la ampliación del Contrato por el monto de guaraníes cincuenta y dos millones setecientos cuarenta y dos mil ciento ochenta (G. 52.742.180). Además, la Cláusula Cuarta de la misma establece que el oferente se compromete a la entrega de los bienes solicitados de conformidad a la cláusula séptima del Contrato N° 04/2011

Se trae a vista que las Actas de Recepción Definitiva fueron formalizadas por el INFONA y el Contratista según el siguiente detalle:

Acta de Recepción Definitiva	Fecha de formalización
Trabajos de “Mantenimiento de Local”	12 de noviembre del 2011
Trabajos de “Mantenimiento de Local” según Adenda N° 1	2 de noviembre del 2011
Trabajos de “Mantenimiento de Local” según Adenda N° 2	28 de noviembre del 2011

Ahora bien, se trae a colación el **Informe Técnico de Verificación Contractual ITV N° 09/2015 de fecha 23 de marzo del 2015**, donde se menciona que la verificación contractual fue efectuada ante solicitud externa realizada por el INFONA mediante Nota INFONA N° 646/14 recepcionada como Exp. N° 14.188/2014 del 16 de octubre del 2014; y que la fecha de la verificación *in situ* fue realizada en fecha 10 y 11 de diciembre del 2014. Además, se observan las siguientes conclusiones, mantenidas en la Evaluación de Descargo de fecha 29 de junio del 2015 del ITV N° 27/2015, a ser estudiadas que serían atribuibles a la firma contratista, las cuales traemos a colación:

**Conclusión N° 5. Las tejas francesas en el bloque de aulas fueron colocadas sobre madera terciada y éstas a la vez sobre el maderamen de la estructura – sobre los tirantes y alfajías – no contemplado en la EE.TT.**

Respecto a este punto, el Pliego de Bases y Condiciones establece en las Especificaciones Técnicas en el punto 8.1 “Tejas Francesas Y Tejelitas Prensadas” lo siguiente: “8.1.1 Las cubiertas serán de tejas francesas asentadas sobre membrana de aluminio de 3mm extendido sobre tejelitas prensadas, totalmente nuevas. 8.1.2 El alero en todo el perímetro de la construcción será acorde al maderamen existente... 8.1.5 La impermeabilización será sobre la base de membrana de aluminio de 3 mm, colocada directamente sobre la tejelita y adherido a él por una capa de asfalto sólido aplicado en frío y/o caliente. Las juntas de superposición de la membrana tendrán un ancho como mínimo de 10 cm”.

Se debe traer a colación que el Art. 62 “Convenios modificatorios en obras públicas” de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” establece que en el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido

a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original.

Según consta en la Evaluación de Descargo de fecha 29 de junio del 2015 del ITV N° 09/2015, el contratista ha expresado en su descargo que dicha solución fue resuelta en obra y comunicada a la Dirección Administrativa por cuestiones técnicas respetando el sistema original, acordado mediante notas en el momento de la fiscalización. Al respecto, según informa la DVC, no se ha acompañado la documentación de respaldo que demuestre lo expresado por el Contratista, ni se dejó asentado en el Libro de Obras la solución adoptada para el bloque de aulas.

***Conclusión N° 6. No se han podido visualizar la membrana de aluminio que debieron colocar por debajo de las tejas españolas conforme a lo establecido en las EE.TT.***

Referente al presente punto, el Pliego de Bases y Condiciones establece en las Especificaciones Técnicas en el punto 8.1 “Tejas Francesas Y Tejuelitas Prensadas” lo siguiente: “8.1.1 Las cubiertas serán de tejas francesas asentadas sobre membrana de aluminio de 3mm extendido sobre tejuelitas prensadas, totalmente nuevas... 8.1.5 La impermeabilización será sobre la base de membrana de aluminio de 3 mm, colocada directamente sobre la tejuelita y adherido a él por una capa de asfalto sólido aplicado en frío y/o caliente”.

Según consta en la Evaluación de Descargo de fecha 29 de junio del 2015 del ITV N° 27/2015, el contratista ha expresado en su descargo que se han colocado membranas de tres milímetros de acuerdo a los requerimientos del PBC. Sobre ello, la DVC informa que en el Libro de Obras se hace mención a la colocación de membranas, pero sin especificar el espesor de la misma previa a la colocación de las tejas.

Ahora bien, se trae a vista el Informe de la Dirección de Verificación de Contratos N° 14/2015 de fecha 20 de abril del 2015 en el cual se observan las siguientes conclusiones, mantenidas en la Evaluación de Descargo EVA N° 41/15 de fecha 06 de julio del 2015, a ser estudiadas que serían atribuibles a la firma contratista, las cuales traemos a colación”.

***4.6. El Seguro en concepto de Fiel Cumplimiento de Contrato – luego de la emisión de las Adendas N° 01 y 02 al contrato – es por un monto inferior al establecido en el PBC y el Contrato.***

Por una parte, se debe traer a vista que la Cláusula Décima del Contrato “Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato” establece que la forma y términos para garantizar el cumplimiento del contrato se establecen en las Condiciones Generales y Especiales del Pliego de Bases y Condiciones del presente llamado.

Además, las Condiciones Generales del Contrato 6.1.1. establece que el porcentaje de la garantía de cumplimiento de contrato será del 5%.

Así también, el inciso “c” del Art. 39 “Garantías” de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” determina que la garantía de cumplimiento de contrato deberá oscilar entre el cinco y el diez por ciento del **monto total del contrato**.

La Garantía de Cumplimiento del Contrato fue materializada mediante Póliza de Seguro emitida por Aseguradora Paraguaya S.A. N° 1509.04576/000 de fecha 23 de setiembre del 2011, con vigencia desde el 27 de julio del 2011 hasta el 25 de octubre del 2011, y por un capital máximo asegurado de guaraníes veinticinco millones seiscientos ochenta y seis mil (Gs. 25.686.000). La misma fue ampliada mediante Póliza de Seguro emitida por Aseguradora Paraguaya S.A. N° 1509.04576/001 de fecha 19 de julio del 2012, con vigencia desde el 25 de octubre del 2011 hasta el 30 de julio del 2012, según la misma el capital máximo asegurado es de guaraníes cero (Gs. 0).

#### **APERTURA:**

---

La Resolución DNCP N° 5429/20 de fecha 24 de noviembre de 2020, mediante la cual esta Dirección Nacional ordena la instrucción del sumario administrativo a la firma. Asimismo, se ha procedido a la designación del Juez Instructor a los efectos de sustanciar y dirigir el presente procedimiento sumarial.

En ese sentido, se ha emitido el A.I. N° 1828/20 de fecha 26 de noviembre de 2020, en el cual se ha individualizado claramente el cargo que se le imputa a la sumariada, en razón a que la conducta de la misma se subsumiría dentro del supuesto establecido en el **inciso b)** del artículo 72° de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, en razón a que presumiblemente no habría culminado las obras conforme al Cronograma de Trabajo establecido en el PBC, contrato y sus adendas. Además, no habría ejecutado la obra conforme a lo establecido en las EETT del Contrato respectivo y planilla de precios del llamado en cuestión según las observaciones realizadas por la Dirección de Verificación Contractual en el Informe Técnico De Verificación ITV N° 09/2015 en los puntos N° 5 y 6: además no habría realizado el endoso de la Garantía de Fiel Cumplimiento Contractual según lo requerido en el PBC, el Contrato y la normativa vigente.

#### **AMPLIACIONES:**

---

No Aplica.

#### **ACUMULACIONES:**

---

No Aplica.

#### **NOTIFICACIONES:**

---

Por Nota DNCP/DJ N° 14.452/20 se procedió a notificar a la firma lo resuelto en la Resolución DNCP N° 5429/20 y el A.I. N° 1828/2020. Asimismo, se procedió a notificar de la fecha y hora de audiencia a la firma sumariada a través de la STJE, sin embargo, no se ha podido diligenciar la notificación por los motivos expuestos en el informe del Ujier notificador.

Ante tal situación se ha procedido a la publicación del Edicto por el plazo de 3 (tres) días en un diario de gran circulación, siendo las fechas 2, 3 y 4 de diciembre del año 2020. Sin embargo, no se ha registrado descargo alguno por parte de la firma sumariada.

---

**OTRAS PRESENTACIONES:**

---

Fecha: No Aplica.

Parte: No Aplica.

No Aplica.

---

**AUDIENCIA:**

---

En fecha 28 de diciembre de 2020 se dejó constancia en el acta de la incomparecencia de la firma sumariada a la audiencia de descargo. Por tanto, ante la incomparecencia del representante de la firma sumariada se hace efectivo el apercibimiento establecido en el Art. 120° del Decreto Reglamentario N° 2992/19

**CONTESTACIONES:**

---

No Aplica.

**APERTURA DE LA CAUSA A PRUEBA:**

---

No Aplica.

**CONSTITUCIÓN EN SITIO:**

---

No Aplica.

**SOLICITUD DE INFORMES:**

---

No Aplica.

**NORMAS APLICABLES AL PROCESO:**

---

La Ley N° 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”, crea la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) y le otorga facultad para dictar disposiciones administrativas para el adecuado cumplimiento de la Ley y su Reglamento.

El Artículo 72° de la misma Ley otorga a la Unidad Central Normativa y Técnica (Dirección Nacional de Contrataciones Públicas), la atribución de aplicar sanciones de inhabilitación a los proveedores y contratistas, previa instrucción y substanciación de un sumario administrativo, en los términos del precepto citado y sus complementarios los Artículos 108° y subsiguientes del Decreto Reglamentario N° 21.909/03.

A través de la Ley N° 3439/07 se crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que en su art. 3° inciso m) establece entre las funciones de la DNCP, la de sancionar a los oferentes, proveedores y contratistas por incumplimiento de las

disposiciones de esta ley, en los términos prescriptos en el Título Séptimo de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.

La misma Ley N° 3439/07 en su art. 8º faculta a la Dirección Jurídica a sustanciar los procesos de instrucción de sumarios, protestas, avenimientos, investigaciones o denuncias.

La Resolución N° 572/2020, “Por la cual se abroga la Resolución DNCP N° 5702/2019 y se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”.

## **ANÁLISIS:**

Ahora bien, es preciso realizar el correspondiente análisis del caso propuesto a los efectos de determinar si la conducta de la firma resulta sancionable en los términos fijados en el inc. b) del Art. 72º de la Ley N° 2.051/03, los cuales deben darse conjuntamente: 1.1) El incumplimiento de una obligación contractual; 1.2) que el incumplimiento sea imputable a la firma; y 1.3) que dicho incumplimiento haya causado daño o perjuicio a la Convocante.

### **1.1 El incumplimiento de una obligación contractual.**

Conforme se ha indicado en el apartado de HECHOS, en fecha 28 de julio del 2011, la Contratante formalizó con la firma Ing. Blas Antonio López el Contrato N° 04/2011 por un monto total de guaraníes quinientos trece millones setecientos once mil (G. 513.711.000).

Tras una solicitud externa realizada por el INFONA mediante Nota INFONA N° 646/14, la Dirección de Verificación Contractual ha realizado una verificación in situ en fecha 10 y 11 de diciembre del 2014. Posteriormente ha sido emitido el **Informe Técnico de Verificación Contractual ITV N° 09/2015 de fecha 23 de marzo del 2015** y su Evaluación de Descargo de fecha 29 de junio del 2015. Es preciso indicar que la verificación fue realizada en forma posterior a la ejecución del contrato y la emisión del Acta de Recepción Definitiva por parte de la Convocante.

Ahora bien, se traen a colación las siguientes conclusiones del ITV N° 09/2015 que se mantuvieron firmes y que serían atribuibles a la firma contratista:

***Conclusión N° 5. Las tejas francesas en el bloque de aulas fueron colocadas sobre madera terciada y éstas a la vez sobre el maderamen de la estructura – sobre los tirantes y alfajías – no contemplado en la EE.TT***

Al respecto, se debe traer a colación que el PBC establece en las EETT, en el punto 8.1 “*Tejas Francesas Y Tejuelitas Prensadas*” los siguientes puntos: 8.1.1 Las cubiertas serán de tejas francesas asentadas sobre membrana de aluminio de 3mm extendido sobre tejuelitas prensadas, totalmente nuevas. 8.1.2 El alero en todo el perímetro de la construcción será acorde al maderamen existente... 8.1.5 La impermeabilización será sobre la base de membrana de aluminio de 3 mm, colocada directamente sobre la tejuelita y adherido a él por una capa de asfalto sólido aplicado en frío y/o caliente. Las juntas de superposición de la membrana tendrán un ancho como mínimo de 10 cm.

Si bien, ha expresado en su descargo en el marco del proceso de verificación contractual el contratista ha expresado que las modificaciones fueron resueltas en obra y comunicadas a la Convocante por cuestiones técnicas mediante notas en el momento de la fiscalización, no se ha acompañado la documentación de respaldo que demuestre lo expresado por el Contratista.

Además, según consta en el Art. 62 “Convenios modificatorios en obras públicas” de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, establece que las modificaciones a una obra determinada deben ser aprobadas mediante convenios modificatorios.

De la documentación obrante en autos, se constata que ante la falta de Convenio Modificatorio que apruebe los cambios, la firma debió realizar la ejecución de las obras según las Especificaciones Técnicas establecidas en el PBC y el Contrato.

Así las cosas, considerando la documentación obrante en autos y ante la falta de contestación por parte de la sumariada, se concluye que la conducta de la firma Ing. Blas Antonio López se encuentra subsumida en el inciso b) del Art. 72° de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” debido a que no ha cumplido con las Especificaciones Técnicas según lo requerido en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato.

***Conclusión N° 6. No se han podido visualizar la membrana de aluminio que debieron colocar por debajo de las tejas españolas conforme a lo establecido en las EE.TT.***

Al respecto, se observa que el PBC establece en las EETT en el punto 8.1 “Tejas Francesas Y Tejuelitas Prensadas” que las cubiertas serán de tejas francesas asentadas sobre membrana de aluminio de 3mm extendido sobre tejuelitas prensadas. Además, establece que la impermeabilización será sobre la base de membrana de aluminio de 3 mm, colocada directamente sobre la tejuelita y adherido a él por una capa de asfalto sólido.

Según consta en la Evaluación de Descargo de fecha 29 de junio del 2015 del ITV N° 09/2015, el contratista ha expresado que se han colocado membranas de tres milímetros de acuerdo a los requerimientos del PBC.

En relación a ello, la DVC señala que en el Libro de Obras se hace mención a la colocación de membranas, pero sin especificar el espesor de la misma previa a la colocación de las tejas.

Así las cosas, si bien es cierto que en el libro de obras no se ha especificado el espesor de las membranas instaladas por la contratista, se tiene que dicha situación no resulta suficiente para considerar que la misma ha incurrido en un incumplimiento de las EETT más aun considerando que la Convocante ha manifestado su conformidad con la ejecución del rubro en cuestión.

En ese sentido, es menester dejar por sentado que la oportunidad para aclarar los puntos relativos a hechos o circunstancias que pudieran determinar la aplicación de una sanción administrativa, es justamente el procedimiento sumario de aplicación de sanciones, previsto y reglado en el Art. 72 y concordantes de la Ley N° 2051/03, sin que ello suponga la culpabilidad o

no del sumariado, siendo necesaria la sustanciación de dicho procedimiento, a fin de corroborar la existencia o no de elementos que ameriten la imposición de sanción alguna

Por lo tanto, no habiendo elementos suficientes para configurar la conducta de la firma en los supuestos establecidos en el inciso b) del Art. 72° de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” se concluye que existe una duda razonable a favor de la misma por lo que no sería imputable por el hecho que le es atribuido en este punto y consecuente corresponde sobreseer a la firma en relación al objeto de este apartado del procedimiento sumarial.

A continuación, se procederá a analizar las conclusiones del Informe de la Dirección de Verificación de Contratos N° 14/2015 de fecha 20 de abril del 2015, mantenidas en la Evaluación de Descargo EVA N° 41/15 de fecha 06 de julio del 2015 que han quedado firmes y que serían atribuibles a la firma Contratista, las cuales traemos a colación:

***4.6. El Seguro en concepto de Fiel Cumplimiento de Contrato – luego de la emisión de las Adendas N° 01 y 02 al contrato – es por un monto inferior al establecido en el PBC y el Contrato.***

Al respecto, se trae a colación que la Cláusula Décima del contrato “Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato” que establece la forma y términos para garantizar el cumplimiento del contrato se encuentra plasmada en las Condiciones Generales y Especiales del PBC del presente llamado. Asimismo, debe señalarse que el inciso “c” del Art. 39 “Garantías” de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” determina que la garantía de cumplimiento de contrato será del 3 al 5 por ciento sobre el monto total del contrato. En ese sentido, la CGC N° 6.1.1. establece que el porcentaje de la garantía de cumplimiento de contrato será del 5%.

Ahora bien, conforme obra en autos la sumariada ha extendido la Póliza de Seguro N° 1509.04576/000 de fecha 23 de setiembre del 2011, con vigencia desde el 27 de julio del 2011 hasta el 25 de octubre del 2011, y por un capital máximo asegurado de guaraníes veinticinco millones seiscientos ochenta y seis mil (Gs. 25.686.000). Posteriormente, la misma fue ampliada mediante Póliza de Seguro N° 1509.04576/001 de fecha 19 de julio del 2012, con vigencia desde el 25 de octubre del 2011 hasta el 30 de julio del 2012, sin embargo, se observa que el capital máximo asegurado es de guaraníes cero (Gs. 0).

Importa señalar además que a través de Adenda N° 1 de fecha 18 de octubre del 2011, se realiza la ampliación del Contrato por el monto de guaraníes cincuenta millones (G. 50.000.000), y posteriormente mediante Adenda N° 2 de fecha 19 de octubre del 2011 se realiza la ampliación del Contrato por el monto de guaraníes cincuenta y dos millones setecientos cuarenta y dos mil ciento ochenta (Gs.52.742.180).

Ahora bien, considerando que el Contrato fue ampliado mediante Adenda N° 1 y 2 hasta suma total de Gs. 626.453.280, el capital máximo asegurado en concepto de Garantía de Cumplimiento de Contrato debió ser ampliado por la sumariada hasta la suma de Gs. 30.822.659, el cual representa el 5% del monto total del contrato. Sin embargo, de los documentos obrantes en autos no se visualiza el endoso correspondiente a la ampliación del contrato por lo que la firma no ha cumplido con la exigencia en cuestión.

Por lo expuesto hasta este punto y ante el hecho de que la sumariada no ha presentado descargo alguno, se concluye que la conducta de la firma se encuentra contemplada en el supuesto en el inciso b) Art. 72° de la Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” debido a que no ha cumplido con la extensión de la garantía de cumplimiento de contrato, según lo requerido en el pliego de bases y condiciones, el contrato y las adendas formalizadas.

## **1.2 Imputabilidad del incumplimiento de la firma sumariada.**

Ahora bien, habiéndose concluido que la obligación asumida por la sumariada mediante la suscripción del contrato no ha sido cumplida en atención a que no ha culminado las obras conforme a las Especificaciones Técnicas del PBC, contrato y sus adendas. Además, no ha cumplido con la vigencia y endoso de la Garantías de Cumplimiento de Contrato de conformidad a lo establecido en el PBC y en atención a lo dispuesto en el inciso b) del Art. 72 de la Ley 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”, corresponde analizar si dicho incumplimiento es o no imputable a la firma sumariada.

Cuando se trata de incumplimiento de la obligación, la primera cuestión que ha de solucionarse o resolverse es la de su imputación. Así la doctrina tradicional predica que esa cuestión se resuelve toda vez que el incumplimiento pueda imputarse en el sentido de ser atribuida la culpa del deudor. -

Dice la doctrina que: *“La culpa se aprecia inicialmente en concreto, sobre la base de la naturaleza de la obligación y de las circunstancias de personas, tiempo y lugar... Con estos elementos concretos, el juez conformará un tipo abstracto de comparación, flexible, circunstancial, específico... de la confrontación entre el actuar y el actuar debido (idealmente supuesto) surgirá si hubo o no culpa”*<sup>1</sup>. -

Entonces, la firma sumariada, conocía plenamente las condiciones señaladas para el fiel y oportuno cumplimiento de las obligaciones con la Contratante, asumiendo dichas obligaciones de manera libre y voluntaria. Al respecto expresa la doctrina: *“... los contratantes deben someterse a sus cláusulas como si fuera a la ley. Es un modo enfático de decir que el contrato debe cumplirse ... Para Messineo la obligatoriedad del contrato surge del hecho de que las partes han aceptado libremente el contenido del mismo y surge además de la confianza suscitada en cada contratante por la promesa hecha por el otro ...”*<sup>2</sup>.-

Con relación a factores eximentes de responsabilidad, el artículo 78 de la Ley N° 2051/03, dispone que: *“No se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiese dejado de cumplir. No se considerará que el cumplimiento es espontáneo cuando sea ulterior a su descubrimiento o verificación por las autoridades o el requerimiento, visita, excitativa o denuncia de las autoridades”*.

En lo que respecta a este punto, no habiendo la firma sumariada presentado descargo alguno consecuentemente no ha presentado elementos a ser considerados como causales que la eximan de responsabilidad ante el incumplimiento incurrido, tampoco se ha demostrado fehacientemente que el incumplimiento señalado no le sea imputable por alguna

<sup>1</sup> BUERES, Alberto: “Derecho de Daños”. Editorial Hammurabi. Buenos Aires, 2001.

<sup>2</sup> MARTYNIUK BARÁN, S. Lecciones de Contratos, Derecho Civil. Asunción: Intercontinental.

situación de fuerza mayor que lo exima de responsabilidad. Asimismo, es necesario destacar que tampoco podría ser analizada la posibilidad de un cumplimiento espontáneo de la obligación por parte de la firma en atención a que su incumplimiento fue observado por la Dirección de Verificación Contractual, por tanto, la firma sumariada es responsable del incumplimiento y de sus consecuencias.

### **1.3 Daño sufrido por la convocante como consecuencia del incumplimiento.**

Ahora bien, de conformidad a lo dispuesto en el inciso b) del Art. 72 de la Ley N° 2.051/03, no basta con que exista un incumplimiento imputable a la firma sumariada a los efectos de que la conducta sea sancionable, sino que además debió de haberse ocasionado un daño o perjuicio a la Entidad Convocante con dicho incumplimiento lo cual será estudiado en el presente punto.

Esta Dirección Nacional considera que en los casos en que el contenido de la obligación asumida sea de resultado, el daño se encuentra configurado con el mero incumplimiento de la obligación asumida que ocasiona insatisfacción de la necesidad institucional acorde a los fines de la Entidad en la oportunidad y en la forma prevista por ella.

Al respecto se debe señalar que en cuanto a las obligaciones de resultado anteriormente mencionadas: *"... aquellas en las cuales el deudor se compromete a un resultado determinado. La prestación a cargo del deudor es en sí misma el objetivo esperado..."* y consecuentemente se ha mencionado en el mismo sentido que: *"...en las obligaciones de resultado el acreedor tiene la expectativa de obtener algo concreto..."*, lo cual es, la prestación debida por la firma Contratista, y por ende, al ser el contenido de la prestación una obligación de resultado, el daño sufrido por la entidad Contratante, a consecuencia del incumplimiento, se encuentra configurado desde el momento que firma sumariada no ha ejecutado las obras adjudicadas conforme las especificaciones técnicas establecidas en las bases licitatorias y al no haber extendido debidamente la Garantía de Fiel Cumplimiento Contractual suponiendo una situación de riesgo para la Convocante ante un eventual incumplimiento.

En atención a las consideraciones expuestas en el análisis referente al supuesto establecido en el inciso b) del Art. 72 de la Ley N° 2.051/03, esta Dirección Nacional concluye que la conducta de la firma se encuentra subsumida dentro del supuesto mencionado, por haberse verificado incumplimientos contractuales imputables a la sumariada, y que ciertamente han ocasionado un daño a la Convocante, por ende, en el marco de dicho supuesto corresponde el análisis de los presupuestos establecidos en el artículo 73 de la misma Ley

### **CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN A IMPONERSE:**

En virtud a que el incumplimiento contractual ha quedado demostrado en el proceso sumarial, se procede a analizar los presupuestos establecidos en el artículo 73 de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" a fin de determinar la sanción a ser aplicada a la firma sumariada:

### **LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE HUBIERAN PRODUCIDO O PUEDAN PRODUCIRSE A LA CONVOCANTE:**

Esta Dirección Nacional considera que en los casos en que el contenido de la obligación asumida sea de resultado, el daño se encuentra configurado con el mero incumplimiento de la obligación asumida.

Al respecto conviene mencionar que el Tribunal de Cuentas<sup>3</sup> al exponer su idea en el siguiente fragmento: *“En Cuanto a los daños o perjuicios que el incumplimiento de la firma accionante ocasionó a la contratante, el art. 73 inc. A) de la Ley 2051/03 refiere que los mismos se hayan producido o puedan posteriormente producirse. Y, efectivamente el incumplimiento de un contrato trae aparejado un perjuicio referido al interés general, es decir, el incumplimiento o bien el cumplimiento moroso implicará normalmente daños para la entidad contratante, la cual esperaba una determinada prestación en un determinado tiempo y en las condiciones estipuladas y no la obtuvo.”*

Sobre el particular, es oportuno reiterar que los procesos de compras públicas se rigen por diversos principios, entre los cuales y por cuya virtud los organismos, entidades y municipalidades se obligan a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado paraguayo las mejores condiciones, por lo que el cumplimiento de las obligaciones asumidas compromete no solo la satisfacción de las necesidades que motivan la contratación, sino además, la responsabilidad de los Organismos y Entidades y sus funcionarios.-

En el caso particular, el daño se encuentra configurado desde el momento en que la firma sumariada no ha ejecutado las obras adjudicadas conforme a las Especificaciones Técnicas establecidas en las bases licitatorias y al no haber extendido debidamente la Garantía de Fiel Cumplimiento Contractual.

Por lo expuesto, se considera que la conducta adoptada por la firma la misma ha producido un quebrantamiento del ordenamiento positivo, verificándose la existencia de un actuar que atenta contra los principios que rigen las Contrataciones Públicas, específicamente la buena fe que constituye la regla a la que deben ajustarse todas las personas en las diferentes fases de sus respectivas relaciones jurídicas

#### **EL CARÁCTER INTENCIONAL O NO DE LA ACCIÓN U OMISIÓN CONSTITUTIVA DE LA INFRACCIÓN:**

Esta Dirección Nacional considera que la firma sumariada es plenamente responsable por el incumplimiento incurrido ya que ha sido ésta quien ha especificado en su oferta que se comprometía a cumplir con la ejecución del contrato conforme a lo establecido en las bases del llamado, las cuales han sido publicadas durante los plazos legales a efectos de que cualquier duda o reclamo sea expuesto, debiendo tener la seguridad de poder honrar su compromiso antes de presentarla y más aún al momento de proceder a la suscripción del contrato. En este caso la firma no demostró la existencia de eximentes de responsabilidad contractual, durante la ejecución del contrato y en el marco del presente sumario administrativo. -

#### **LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN:**

---

<sup>3</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS, PRIMERA SALA, ACUERDO Y SENTENCIA 66 DEL 05 DE JUNIO DEL 2018 “JUICIO: TIME SRL CONTRA RESOLUCION N° 2284 DEL 10/08/2015 Y OTRA DICT. POR LA DNCP”

En cuanto a la gravedad de la infracción se puede observar que existió una falta administrativa por parte de la firma sumariada, en razón del incumplimiento del contrato celebrado en lo que respecta a las condiciones de que debían ser consideradas para la ejecución de las obras adjudicadas, tal como se había obligado conforme al Pliego de Bases y Condiciones y al Contrato suscripto, afectando los intereses de la Convocante.

### **LA REINCIDENCIA DE LA INFRACCIÓN**

En este caso, se ha comprobado a través del Módulo de Sanciones del Sistema Informático de Contrataciones Públicas la siguiente sanción impuesta a la firma Ing. Blas Antonio López con RUC N° 1203999-3 en el marco de sumarios administrativos:

- A través de la Resolución DNCP N° 5047/20 de fecha 3 de noviembre de 2020, se resolvió disponer la INHABILITACIÓN PARA CONTRATAR CON EL ESTADO por un plazo de 3 (TRES) meses a la firma Ing. Blas Antonio López con RUC N° 1203999-3 por su conducta antijurídica subsumida en los supuestos establecidos en los incisos b) y c) del artículo 72 de la Ley N° 2051/03 en el marco del llamado con ID N° 316.334, la cual fue modificada por la Resolución DNCP N° 31/21 de fecha 5 de enero de 2021 disponiendo la AMONESTACIÓN Y APERCIBIMIENTO por escrito a la firma.

Ahora bien, se debe identificar que la reincidencia, según la define el célebre jurista Manuel Ossorio es una circunstancia agravante de la responsabilidad del criminal, que consiste en haber sido reo condenado antes por un delito análogo al que se le imputa; traída esta definición al campo de las contrataciones públicas, consideraremos como tal a una circunstancia agravante de la responsabilidad del infractor, que consiste en haber sido sumariado y sancionado antes, por una infracción análoga a la que se le imputa.

De esta interpretación se desprenden elementos naturales a tener en cuenta para poder determinar objetivamente la reincidencia del infractor, estos son: la fecha de imposición de la sanción, la naturaleza del hecho sancionado y el encuadramiento normativo, elementos sin los cuales los hechos estudiados no serían reincidencias propiamente por no reunir los requisitos más básicos.

Así las cosas, tenemos que la naturaleza de la infracción cumple con los requisitos de identidad con el caso antecedente, pues la firma ha sido sancionada anteriormente por infracciones al inciso b) del artículo 72 de la Ley N° 2051/03 por haberse corroborado que ha incumplido con la ejecución de obras conforme a las Especificaciones Técnicas en el llamado antecedente y en el presente caso se trata de un hecho de la misma naturaleza de manera. No obstante, es preciso señalar que la fecha de la imposición de la sanción – 3 de noviembre de 2020 – a la firma resulta posterior a la fecha en que ésta Dirección Nacional tuvo conocimiento de los hechos denunciados en el presente caso razón por la cual no se reúnen todos los elementos y en consecuencia corresponde afirmar que no existe reincidencia.