INFORME DE LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN DE CONTRATOS	Nº 39/10
FECHA	27/04/2010
INSTITUCIÓN	Gobernación de Alto Paraguay
Exps. Nº	2.965, 3.191/2010
CONTRATO Nº	S/N
FECHA	27/10/2009
PROCEDIMIENTO	LCO Nº 2/2009
OBJETO	Construcción de Puentes que unen las localidades de Toro Pampa con Bahía Negra
AUTORIDAD FIRMANTE	Justo Fernández – Gobernador
EMPRESA	Consultoría y Servicios S.R.L.
RUC	80020165-5
ID LLAMADO Nº	140.728
MONTO ADJUDICADO	Gs. 538.500.000
C.C.	CO-22016-09-45929

1. ANTECEDENTES

El presente trabajo se ha llevado a cabo en virtud a las facultades establecidas a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en la ley Nº 34.39/07 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 Nº 1.672/10, presentada por el Concejal Departamental de la Gobernación del Alto Paraguay, el Señor José Domingo Adorno, en fecha 01/02/ 2010, donde solicita la verificación de varios contratos, entre los que se encuentra el de la construcción de 8 (ocho) puentes en la zona de María Auxiliadora, sobre el camino que une Toro Pampa con Bahía Negra.

Por nota DNCP/DVC Nº 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 Consultora y Servicios S.R.L., en un plazo de **5 (cinco) días,** contados a partir de la recepción de dicha nota.

Los documentos solicitados son los siguientes:

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

- 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 Nº 1940, reiterando el pedido de la documentación.

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/ 2010, ingresa la nota S/N otorgándole el número de mesa de entrada DNCP 3.191/2010, donde remite el listado de precios del proveedor y fotos de avance de las obras.

El 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 relacionados al contrato analizado.

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

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"*.

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 los bienes entregados 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 27/10/2009, y tiene una vigencia de hasta 60 días, es decir hasta el 09/01/ 2010. El pago por el anticipo fue realizado el día 03/11/09, por un valor de Gs 269.250.000. El acta de inicio de obras fue expedida el día 18/11/09.

Por Resolución 369/09 de fecha 31/12/09, se autoriza la modificación de una serie de contratos suscritos por la Gobernación, entre ellos, el que es analizado en el presente informe. En esta resolución expresa que el contrato S/N para la construcción de puentes de Hº Aº en la zona de María Auxiliadora, sobre el camino que une Toro Pampa con Bahía Negra, será ampliado "**60 días a partir de la firma del acta de inicio**". **Se menciona que según la referida Resolución, no modifica lo inicialmente pactado en el contrato ya que el plazo previsto era de 60 días a partir de la firma del acta de inicio**.

Por la adenda 01 al contrato S/N, firmada el **31/12/ 2009**, son modificadas las cláusulas números 5 y 7 del contrato principal. En la clausula 5 **"Vigencia del Contrato"** establece que la vigencia del contrato será desde su suscripción hasta 30 días posteriores a la recepción final por parte de la contratista. En la cláusula 7 **"Plazos, Lugar y Condiciones de la Obra"** en lo referido al plazo se *"...obliga expresamente al contratista a que realice los servicios adjudicados dentro de los **60 días hábiles** contados a partir de la entrega total del monto del anticipo..."* **(03/11/09)** *"...y/o a la orden..."* **(18/11/09)** *"...expedida por el fiscal designado por la CONTRATANTE."* Si se computa el plazo desde la fecha del pago del anticipo, sería desde el **03/11/09,** el plazo correría hasta el **29/01/10**, considerando 60 días hábiles. Si se considera la fecha del acta de inicio, sería desde **18/11/09** hasta el **15/02/10,** fecha en la cual debería de haber sido entregada la totalidad de la obra. Por ello, atendiendo a la ambigüedad de la redacción, no queda claro cuál sería la vigencia del contrato ni cuando deberían de haber culminado los trabajos de construcción de los puentes mencionados.

Se suma a ésta ambigüedad, que la Resolución expresa claramente que lo que se podría ampliar serían 60 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 no fue comunicada a la DNCP para ser publicada en el portal de contrataciones públicas www.dncp.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, mencionado en el párrafo que antecede, y siendo obligación de la Gobernación, remitir a la misma cualquier modificación a los documentos de los llamados que realiza, así como a los contratos.

Por otra parte, no se encuentra justificada la prórroga del plazo, ya que la gobernación debió prever la contratación del fiscal de obras antes de la contratación para la construcción de los puentes.

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

3.2. Garantías

La contratista presenta la garantía de fiel cumplimento de contrato a través de la Póliza N° 22.1503.01507/000, emitida por Seguros Chaco en fecha 29/10/09, que tiene una vigencia de 120 días, contados desde el 27/10/09 al 24/02/ 2010. Como se puede notar, su fecha de emisión es posterior a la vigencia, por lo que durante al tiempo previo a su emisión, las obras se ejecutaron sin garantías. Por otro lado, ésta debería cubrir hasta 30 días posteriores a la entrega y recepción definitiva de las obras, situación que no se dio.

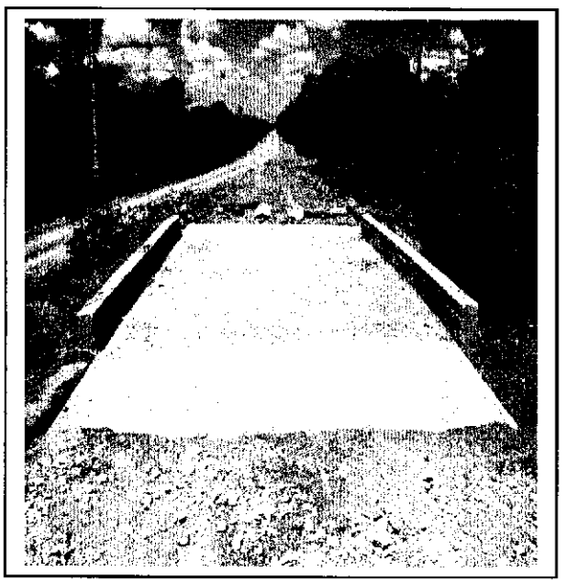
La garantía de anticipo financiero, fue constituida a través de la póliza N° 22.1506.01411/000, emitida por la aseguradora mencionada el 29/10/09, con una vigencia desde el 30/10/09 al 28/01/10, es decir 90 días, que a su vez debería cubrir hasta que sean devueltos en su totalidad estos anticipos.

La UOC de la Gobernación del Alto Paraguay, no presentó con los documentos que remitieron a esta Dirección Nacional, la póliza correspondiente al fondo de reparos, 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 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...",*** por lo que a esta Dirección Nacional no le queda claro si se cumplió con lo establecido en el artículo de la Ley 205/03 mencionado más arriba.

3.3. Verificación in situ

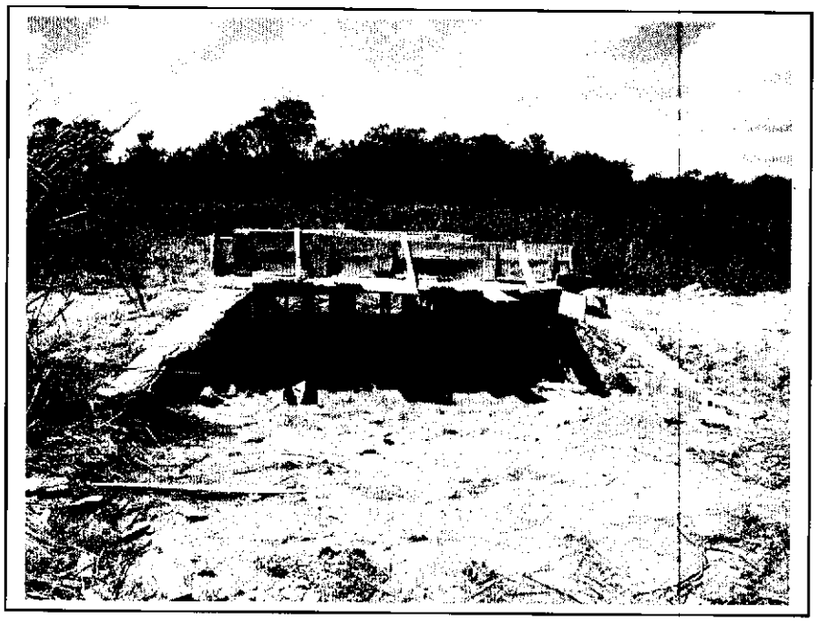
El jueves **18/03/2010** se realizó una verificación *in situ* en los lugares donde se construyeron los puentes del mencionado contrato, y en el lugar se pudo visualizar que, 4 de los 8 puentes que deberían haber sido construidos, aparentemente ya están culminados, ya que estos 4 puentes cuentan con la estructura completa como especifica el PByC. Al momento de la verificación estos puentes no eran utilizados ya que los accesos a los mismos estaban obstruidos por escombros, palos y trapos, que indicaban que los mismos no estaban en uso. En el caso de los demás puentes se pudo visualizar que a los mismos les falta la losa de aproximación. Además al momento de la realiza-

ción de la verificación, en todo el recorrido por la zona de María Auxiliadora, que une los caminos de Toro Pampa con Bahía Negra, no se encontró ningún personal responsable ni obreros trabajando, no obstante ser día y hora hábil laborable, habiendo buen tiempo y existiendo obras sin concluir y en total estado de abandono.

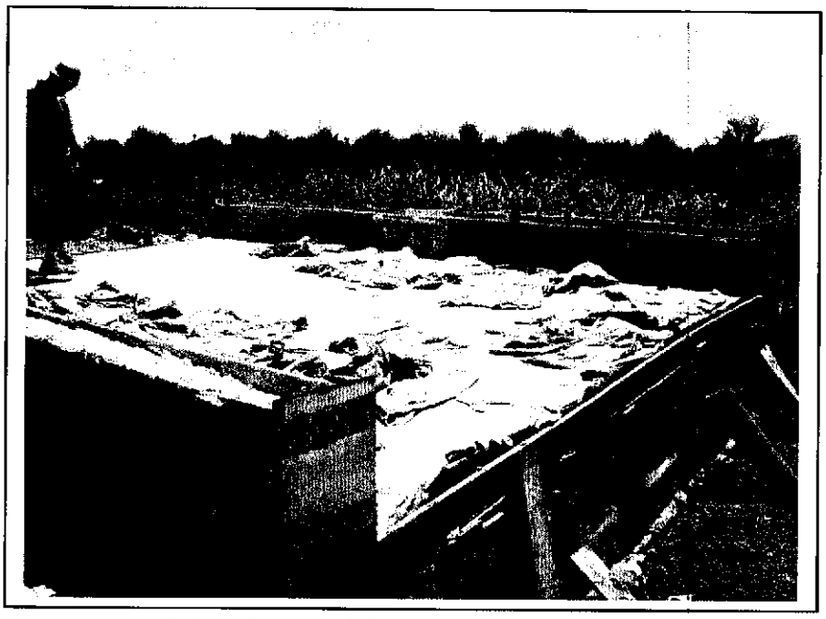


Fotografía de los puentes de 4 y 6 metros, que aparentemente están terminados

Fotografía de uno de los puentes, que están terminados, pero clausurados para su utilización.



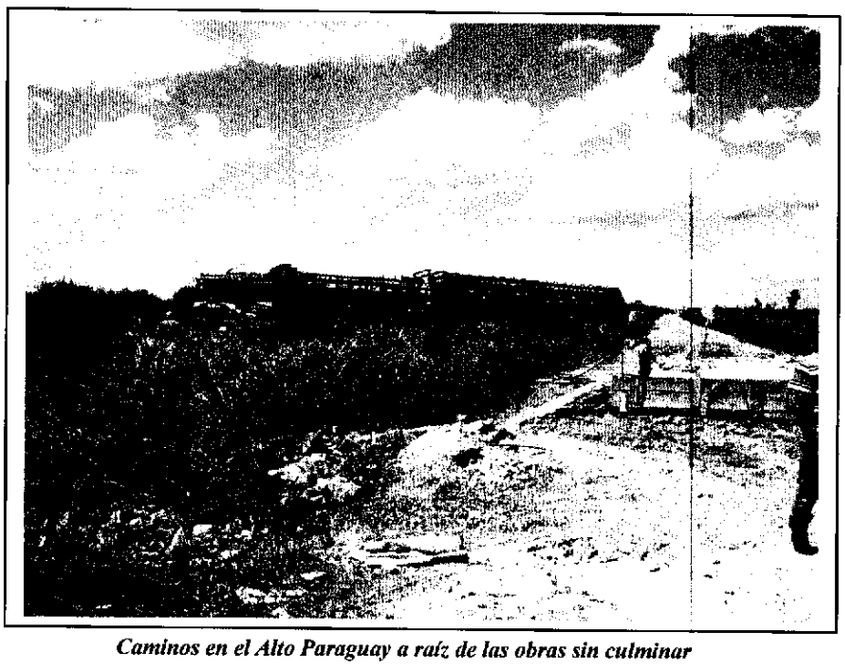
Fotografía de uno de los puentes, que no están terminados



Fotografía de uno de los puentes, que no están terminados

En estas fotografías se puede observar que los puentes se encuentran sin las losas de aproximación y además se puede ver en qué situación y estado de avance se encuentran los mismos.

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



Caminos en el Alto Paraguay a raíz de las obras sin culminar

3.4. Pagos

En el Expediente N° 2.965/10 remitido por la UOC de la Gobernación de Alto Paraguay menciona que en fecha 03/11/2009, fue abonado el monto de Gs 269.250.000 en concepto de anticipo financiero.

Por el Expediente DNCP N° 4.897/10, la Unidad Operativa de Contrataciones remite las órdenes de pago relacionadas al contrato analizado, con N° de O.P. 670 de fecha 03/11/10, por un monto de Gs. 269.250.000, en concepto de pago por anticipo financiero del 50%, contra la factura contado N° 001-001-0241 por la construcción de los puentes mencionados. En ella consta la recepción por la misma cantidad mencionada más arriba, y es rubricada por la contratista.

En fecha 11/12/09, con O.P. N° 891, es pagada la factura N° 001-001-0251, en concepto de pago por la construcción de los puentes, por un monto total de Gs. 102.900.336, y que fue recibida por la contratista en la misma fecha.

El 26/02/10, se emite la Orden de Pago N° 17, en concepto de pago de la factura N° 001-001-0263, por un valor de Gs. 166.977.765, por la construcción de puentes, y que fue recibida por la empresa contratista en la misma fecha.

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

Se menciona además de que no se cuenta con la documentación que avale, que a la hora del pago se dedujo el fondo de reparo, y como se ha mencionado, tampoco consta la Póliza que lo sustituya.

La Ley 1.535/99 de Administración Financiera del Estado en su artículo 22, que refiere a ***Etapas de ejecución del Presupuesto***, en el inciso b) señala que "*...**Pago:** Cumplimiento parcial o total de las obligaciones.*
El cumplimiento de las obligaciones financieras será simultáneo a la incorporación de bienes y servicios."

De los documentos mencionados se deduce que la sumatoria de los desembolsos realizados en concepto de pago por la construcción de los puentes da un total de Gs. 538.500.000, es decir que en fecha 26/02/10, ya fue abonado en su totalidad el monto comprometido en el contrato suscrito y analizado en el presente informe. No obstante al momento de la verificación *in situ* de fecha 18/03/10, se pudo evidenciar que **4 puentes no se encontraban totalmente terminados**, con lo que el pago se efectuó en total contravención a lo establecido en la Ley 1.535/99, que se menciona más arriba.

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 estarían 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 con exactitud cuál es el plazo de la entrega de las obras.

4.3. No se pudo verificar la garantía de fondo de reparos. Esto, en contravención a lo que establece el artículo 39 de la Ley 2051/03 y el artículo 81 del decreto 21909/03, puesto que tampoco se pudo verificar la retención del fondo de reparo respectivo.

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

4.4. Al momento de la verificación *in situ* los puentes no se encontraban terminados, por más de que las fechas de los plazos, (inclusive los de la ampliación) habían finalizado.

4.5. La Gobernación concluyó con los pagos del total acordado en el contrato, siendo que las obras no habían culminado, en total contravención a lo estipulado en la ley de Administración Financiera 1.535/99, y además no cumpliendo así la contratista, con lo que estipula el contrato analizado en el presente informe.

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