DICTAMEN UOC Nº 47/2017

LLAMADO MOPC N° 16/2014 LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA LA FISCALIZACION DE LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE ACCESOS VIALES A LA CIUDAD DE ASUNCIÓN, ADJUDICADO A LA EMPRESA INGENIEROS CONSULTORES PARAGUAYOS S.A. (INCONPAR S.A.).

Asunción, 01 de diciembre de 2017.

A: Econ. **RAMÓN JIMÉNEZ GAONA, MINISTRO**

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

Considerando el expediente presentado por la Dirección de Vialidad, en la cual solicita la Adenda N° 3 al Contrato S.G.Ministro N° 262/2014, en el marco del llamado **MOPC N° 16/2014 LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA LA FISCALIZACION DE LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE ACCESOS VIALES A LA CIUDAD DE ASUNCIÓN, ADJUDICADO A LA EMPRESA INGENIEROS CONSULTORES PARAGUAYOS S.A. (INCONPAR S.A.).**

Que, el presente Dictamen es elaborado teniendo en cuenta la competencia atribuida a esta repartición por la Resolución DNCP N° 4139/2015 por la cual se establecen los requisitos para las comunicaciones de modificaciones a los Contratos, amparadas en las disposicones contenidas en el Art. 55, incso b) de Ley N° 2051/2003 de Contrataciones Públicas y su reglamentación vigente, en virtud de la cual se determina que la Unidad Operativa de Contrataciones tiene como función la emisión del Dictamen que justifique las causales de la modificación solicitada.

Como aclaración previa, debe señalarse que la Administración del Contrato S.G. N° 16/2014, en virtud al Informe Técnico del Departamento de Ejecución, corresponde a la Dirección de Vialidad, que es la dependencia delegada por la Máxima Autoridad Ministerial para gestión, administración y ejecución del contrato. Por lo tanto, las consideraciones de carácter técnico y los fundamentos de la modificación solicitada por la dependencia antes referida son de atribución exclusiva de la misma y de las instancias intervinientes en la ejecución de dicho contrato.

I. ANTECEDENTES

A través del Informe Técnico de fecha 15 de Noviembre de 2017, el Dpto. de Ejecución, dependiente de la Dirección Vialidad explica los motivos que justifican el pedido de Adenda.

En la justificación técnica remitida por la Dirección de Vialidad, se detalla lo siguiente:

1. **Los motivos que justifican la modificación contractual bajo la figura prevista en el Inciso b) del Art 55 de la Ley N° 2.051/03.**

La aplicación por parte del MOPC de la prerrogativa que le concede el Articulo 55 inciso b) de la Ley 2.051/03 "... a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiera mérito...", se encuentra fundamentada por las razones expuestas a continuación:

a) El plazo de ejecución de la obra originalmente contratada se vio alterado en su cronograma de ejecución como consecuencia de los fenómenos climáticos registrados en el periodo de ejecución de la misma y que concuerda con lo previsto en las Cláusulas Contractuales, originando extensiones del plazo de ejecución de la obra por este motivo y que se ven reflejados en el Cronograma de la Obra a través de los Convenios Modificatorios Nº 1 y 2 del Contratista. **A raíz de esto, el plazo de Fiscalización contratado por el MOPC deberá ser extendido, acompañando al plazo de construcción, ocasionando en consecuencia, gastos adicionales al MOPC debido a la ampliación de la vigencia del mismo.**

Lic. Alejandra Vera
DIRECTORA
UOC - MOPC

Es importante destacar que es el interés de la comunidad de que la ejecución de la obra sea

permanentemente Fiscalizada por Profesionales con experiencia en el ramo, a fin de salvaguardar la buena ejecución conforme a lo que establecen las Especificaciones Técnicas y los Planos Contractuales de la Obra, de modo a que el resultado sea una obra de calidad adecuada, que permita brindar la seguridad vial a los usuarios de la ruta, así como cumplir con los estándares de serviciabilidad prevista.

b) Asimismo, en el Contrato de la Construcción de la Obra, que es Fiscalizada por esta Consultora, el diseño final de ingeniería utilizado para proceder al Llamado a Licitación fue realizado con mucha antelación a la ejecución efectiva de la obra.

Esta situación nos lleva necesariamente a la necesidad de introducir modificaciones al proyecto adjudicado al momento de la construcción del camino, originando la adecuación del mismo a los nuevos parámetros encontrados in situ.
Las modificaciones implementadas a la fecha en el Contrato de la Obra a través de los Convenios Modificatorios N° 1 y 2 se fundamentan en la necesidad de actualizar la funcionalidad del proyecto a las condiciones presentes de la vía, las cuales difieren significativamente de las consideradas en ocasión de la elaboración del proyecto licitado. Las mencionadas diferencias surgen de los estudios de revisión y actualización realizados. El alcance de los mencionados estudios incluyó de manera general, el diseño geométrico, las obras de drenaje, el diseño de puentes y viaductos, verificación de la estructura del pavimento y obras complementarias.

A raíz de estas adecuaciones al diseño, surgen mayores cantidades de obra, inclusive la necesidad de crear nuevos ítems de trabajo, los cuales necesariamente derivan en extensiones de plazos por aumento de cantidad de obras. A raíz de esto, el plazo de Fiscalización contratado por el MOPC debería ser extendido acompañando al plazo de la construcción, ocasionando en consecuencia, gastos adicionales al MOPC debido a la ampliación de la vigencia de los mismos.

c) Para el Convenio Modificatorio Nº 03 se realizaron ajustes de las cantidades de obras conforme a lo ejecutado a la fecha, teniendo en cuenta que el tramo principal "Mariano Roque Alonso – Limpio" se encuentra prácticamente concluido, además fueron incorporadas obras complementarias adicionales definidas por el MOPC por situaciones impredecibles generadas durante la construcción de la obra estableciéndose un nuevo Cronograma y Plan de Trabajo que permita además la ejecución del tramo de Circunvalación a Limpio; esta prórroga debe ser acompañada por los Servicios de Fiscalización para la buena y correcta terminación de la obra.

2. La explicación que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

El interés público se verá afectado al no ser otorgada la ampliación del plazo de los servicios de la Consultoría, por la falta de continuidad de la Fiscalización de la obra, la cual proseguirá siendo ejecutada por la Contratista conforme a los Convenios Modificatorios aprobados por el Contratante.
Teniendo en cuenta la envergadura y complejidad de la Obra en ejecución, sin la supervisión de dichos trabajos por parte de la Fiscalización, se pondría en riesgo la calidad de los trabajos ejecutados por la ausencia de Fiscales Ingenieros y técnicos residentes en Obra, de tal manera a velar por la seguridad de que los mismos sean realizados de acuerdo a los requerimientos técnicos y a los parámetros contractuales establecidos en las Especificaciones Técnicas y en los Planos de Diseño, que permitan brindar la seguridad vial a los usuarios de la ruta, así como cumplir con los estándares de serviciabilidad previstos, una vez concluida la Obra.

3. Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas a la hora de la programación del Llamado.

En la ejecución de los trabajos contemplados en los convenios modificatorio Nº 01 y 02 de la obra, el comportamiento climático como evento impredecible, ha ocasionado atrasos en los plazos de ejecución de la Obra, situación totalmente ajena al control de las partes.

Lise Alejandra Vera
DIRECTORA
UOC - MOPC

Además, cabe recalcar que una vez iniciada la ejecución de la obra con los diseños preparados con mucha antelación se detectó en la zona de obra la necesidad de adecuar el Proyecto a los nuevos parámetros levantados in situ, lo cual implica necesariamente la actualización del Diseño Final de Ingeniería.
En el Convenio Modificatorio Nº 03, también situaciones impredecibles detectadas durante la ejecución de la obra, ajenas a la responsabilidad del contratista y la fiscalización, resultaron ser una razón impredecible durante el proceso de preparación del Llamado, para la necesidad de prórroga del Servicio de Consultoría de Fiscalización, de manera a mantener la continuidad del seguimiento y control de calidad de la Obra.

4. Las explicaciones del porque tales modificaciones no pudieron ser resueltas por medio de un procedimiento ordinario.

De acuerdo al procedimiento ordinario previsto en el Artículo 63 de la Ley 2.051/03, no podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública.
En este caso planteado, supone una extensión del plazo de la Fiscalización, a fin de acompañar a la extensión del plazo de ejecución de la obra, ocasionando gastos adicionales al MOPC debido a la ampliación de la vigencia del mismo como consecuencia de las inclemencias climáticas producidas durante la ejecución del contrato y debido a las adecuaciones al diseño que generan modificaciones.

A continuación detallamos algunos datos del ***Contrato de Fiscalización***:

- Fecha de Orden de Proceder: 23-Dic-2014.
- **Plazos del Contrato: 870 dias**
  - Fase A (Catastro): 180 días calendarios.
  - Fase B (Fiscalización): 870 días calendarios.
- **Monto Total del Contrato: Gs. 17.994.000.000 IVA incluido.**
  - Fase A (Catastro). 1.739.970.100 IVA incluido.
  - Fase B (Fiscalización) 16.254.029.900 IVA incluido.

Es importante mencionar, que considerando el Monto contractual para la Fase B de Fiscalización para 29 meses, resulta en promedio 560.483.790 Gs/mes IVA incluido; los costos mensuales para la Fiscalizacion de una obra de esta envergadura alcanzan montos que en aproximadamente 2 meses superan el umbral fijado para el llamado a licitación pública de 10.000 jornales minimos que representa Gs. 755.580.000.

Convenio Modificatorio Nº 1 de la Fiscalización aprobado el 14/03/2016.
La Consultora ha presentado el Convenio Modificatorio Nº 1, en concordancia con lo establecido en el Art. 63 de la Ley 2051/03.
El plazo original para el Servicio de Fiscalización de 870 días contados a partir de la fecha de recepción de la Orden de Proceder 23 de Diciembre de 2014, fue ampliado a través del Convenio Modificatorio Nº1 de la Fiscalización en 60 días con fecha de término 10 de Julio de 2017, teniendo en cuenta una previsión de mayor plazo de obra para la ejecución de los trabajos a ser aprobados en el Convenio Modificatorio Nº 1 del Contratista.

Resultando el Monto del Servicio de Fiscalización con el CM Nº 1 en Gs. 18.660.973.607 IVA incluido, que representa un aumento sobre el Monto Contractual de Gs. **666.973.607** IVA incluido (3,71 %).

Convenios Modificatorios de la Obra
a) Convenio Modificatorio de la Obra Nº 1 aprobado el 4/04/16.

Lisi Alejandra Vera
DIRECTORA
UOC - MOPC

En el CM Nº1 de obra se Incrementó el plazo de obra por 2 (dos) motivos:

- Aumento de las obras a construir, que se considera proporcional a la variación porcentual del Contrato.
- Lluvia y consecuencias en el periodo comprendido desde el 5 de Enero 2015 al 31 de Enero de 2016.

Cálculo de la Fecha de término de la Obra por parte del contratista según el CM Nº1:

Fecha de Orden de Inicio	05/01/2015
Plazo original de Ejecución s/ Orden de Inicio (días)	870
Fecha Original de Culminación	23/02/2017
Variación porcentual del contrato	15,28%
Días de prórroga por aumento de Obra del CM1 (15.28% x 780 días)	119
Días de prórroga por lluvia y consecuencias (5/01/2015 al 31/01/16)	58
Días Totales de Prorroga	177
Fecha Final Prevista de terminación según Convenio Modificatorio Nº1	19/08/2017

b) Convenio Modificatorio de Obra Nº 2 aprobado el 22/12/16.

En el CM Nº2 de Obra se Incrementó el plazo de obra por 2 (dos) motivos:

- Aumento de las obras a construir aprobadas en el presente Convenio, que se considera proporcional a la variación porcentual del Contrato.
- Lluvia y consecuencias en el periodo comprendido desde el 1 de Febrero 2016 al 31 de Octubre de 2016.

Cálculo de la Fecha de término de la Obra según el CM Nº2:

Fecha Final Prevista de terminación según Convenio Modificatorio Nº1	19/08/2017
Variación porcentual del contrato con el Convenio Modificatorio Nº2	4,7%
Días de prórroga por aumento de Obra del CM2 (4.7% x 780 días)	37
Días de prórroga por lluvia y consecuencias (del 1/02/2016 al 31/10/16)	17
Días Totales de Prorroga	54
Fecha Final Prevista de terminación según Convenio Modificatorio Nº2	12/10/17

c) Convenio Modificatorio Nº 3

En el convenio modificatorio Nº 3 se previó un plazo de 10 meses para la construcción de la circunvalación a la ciudad de Limpio, debido a la falta del la liberación de la franja de dominio.

Cálculo de la fecha de término de la obra según el CM Nº 3:

Fecha Final Prevista de terminación según Convenio Modificatorio Nº 2	12/10/17
Días totales de prórroga Convenio Modificatorio Nº 03	300 dias
Fecha Final Prevista de terminación según Convenio Modificatorio Nº 3	08/08/2018

Addenda Nº 2 de la Fiscalización

En la presente Addenda Nº 2 de la Fiscalización se solicita una prórroga al plazo vigente (CM Nº1) debido a que la Fecha de término vigente de la Obra es el 12/10/17, que fuera aprobada a traves del Convenio Modificatorio Nº 2 de Obra.

A fin de acompañar la ejecución de los trabajos, se fija como fecha de término del Servicio de la Fiscalización el 12/12/2017; resultando el Monto del Contrato de Fiscalización:
- Aumento con el CM Nº 1: 666.973.607 Gs. IVA incluido (3,71 % del Monto Contractual).
- Aumento con la Addenda Nº 2: 2.178.516.666 Gs. IVA incluido (12,11 % del Monto Contractual).
Total Aumento del Monto del Contrato de Fiscalización (CM Nº 1 + Addenda Nº2): 2.845.490.273 Gs. IVA incluido (15,81 % del Monto Contractual).

Addenda Nº 3 de la Fiscalización

En la presente Addenda Nº 3 de la Fiscalización se solicita una prórroga al plazo concedido en la Addenda Nº 2, debido a que la fecha de término prevista de obra es el 08/08/18.
A fin de acompañar el mayor tiempo posible la ejecución de los trabajos, dentro de los límites establecidos por el aumento de costos, se fija como fecha de término del Servicio de la Fiscalización el 30/04/2018; resultando el Monto del Contrato de Fiscalización:

- Aumento con la Addenda Nº 3: 751.797.606 Gs., IVA incluido (4,18 % del Monto Contractual).
Total Aumento del Monto del Contrato de Fiscalización (C.M. Nº 1 + Addenda Nº2 + Addenda Nº3): Gs. 3.597.287.879, IVA incluido (19,99% del Monto Contractual).

Con estas ampliaciones el Costo Total del Servicio de Fiscalización (Monto del Contrato Original Gs. 17.994.000.000 + aumentos Gs. 3.597.287.879) asciende a la suma de Guaraníes Veinte y Un Mil Quinientos Noventa y Un Millones Doscientos Ochenta y Siete Mil Ochocientos Setenta y Nueve (Gs 21.591.287.879) IVA incluido. El incremento total de Costos de los Servicios de Fiscalización representa un equivalente al 19,99% en relación al monto total Contractual Original.

Este valor del Aumento del Monto del Contrato de Fiscalización, supera el umbral fijado para el llamado a licitación pública, conforme con el Art. 16 de la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", establecido para actividades diversas no especificadas vigente, de diez mil jornales mínimos que representa Gs. 755.580.000.
Por los motivos expuestos más arriba, consideramos que la situación planteada se adecua en mayor medida a lo dispuesto en el Artículo 55 inciso b) de la citada Ley. No obstante, el MOPC no ha desatendido lo dispuesto el Artículo 63 en el sentido de precautelar el no otorgar condiciones más favorables a la Fiscalización con relación a las contratadas inicialmente y prever que en la aplicación de lo dispuesto en el Articulo 55 no genere un posible reclamo del mismo de algún tipo de indemnización, dado que entendemos que no han sido alterados o modificados entre otros, el alcance del servicio y los precios base del mismo, cuya modalidad establecida es pago por tiempo trabajado.

5. **Por qué no existiría violación a los principios previsto en el Artículo 4° de la Ley 20151/03.**

El MOPC haciendo uso de la prerrogativa que le faculta el Artículo 55 inciso b, de la Ley 2051/03) "... a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiera merito...", actúa velando por el interés público como se ha explicado en detalle más arriba, por lo que no existiría ninguna violación a lo dispuesto en el Artículo 4° de la Ley 2051/03.

La **Modificación Unilateral del Contrato de Fiscalización S.G. Ministro N° 262/2014, Addenda N° 3,** contempla las ampliaciones de los recursos de la Fiscalización en cuanto a infraestructura, personal y

Lisi Alejandra Vera
DIRECTORA
UOC - MOPC

recursos de apoyo, a los efectos de cubrir los mayores plazos de obra resultantes de los Convenios Modificatorios Nros. 1, 2 y 3 de la Obra.

II. MARCO LEGAL APLICABLE

Ley Nº 2.051/03

Artículo 55.- DERECHOS DE LA CONTRATANTE

Que, la Ley N° 2051/2003 de Contrataciones Públicas, prevé en su Articulo 55, inciso b) ..... "*a modificar unilaterlamente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que corresponda, si hubiere mérito*"

Resolución DNCP N° 4139/2015

Art. 1. Establecer los siguientes requisitos para la comunicación de modificaciones a los contratos, amparadas en las disposiciones contenidas en el Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 20151/2003 de Contrataciones Públicas... b) Se deberá acompañar Dictamen de la UOC...

III. CONCLUSION

El Artículo 55 inciso b) se refiere al derecho de las contratantes a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público. Este derecho constituye una potestad o prerrogativa de la administración, reconocida en todos los contratos públicos aún a falta de previsión expresa. Se justifica en la necesidad de adecuar las condiciones contractuales a la variación de las circunstancias que demanden la satisfacción de los intereses públicos.

En este caso, los informes refieren a razones técnicas que justifican la necesidad de las modificaciones y que se encuadrarían dentro del concepto de interés público,
Por tanto, considerando el interés público en juego, existen razones para justificar el ejercicio de la potestad de la contratante de modificar el contrato en los términos del artículo 55 precedente.

Por lo expuesto, la Unidad Operativa de Contratación del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones considera que a base de lo expresado en los antecedentes remitidos por la Unidad Administradora del Contrato, y los fundamentos que motivarían la modificación del contrato corresponde aplicar el supuesto enmarcado en el Art. 55 inciso b) de la Ley N° 2.051/03 para la Modificación Unilateral del Contrato S.G. Ministro N° 262/2014, en el marco del **LLAMADO MOPC N° 16/2014 LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA LA FISCALIZACION DE LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE ACCESOS VIALES A LA CIUDAD DE ASUNCIÓN, ADJUDICADO A LA EMPRESA INGENIEROS CONSULTORES PARAGUAYOS S.A. (INCONPAR S.A.).**

Abg. LISE ALEJANDRA VERA
Directora
Unidad Operativa de Contratación