INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

■ TETÃ REKUÁI
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

DIJ/DDC/Nº 128 /2020

DICTAMEN

PARA: GERENCIA DE ABASTECIMIENTO Y LOGÍSTICA.-
DE: DIRECCIÓN JURÍDICA.-
Dpto. de Dictámenes y Contratos.-
Sección Procesos de Contrataciones Públicas.-
REFERENCIA: MEM-0197-2020-000319 - Contrato N° 432/19 - LPN N° 70/19 "Contratación de servicios de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Hospitalaria del IPS – ID N° 365957.
LUGAR Y FECHA: Asunción, 17 de febrero de 2021.-

1. ANTECEDENTES:

- Providencia de la Gerencia de Abastecimiento y Logistica, recepcionada en fecha 18 de noviembre.
- Memorándum DDI/DFO/N°780/2020, de fecha 13 de noviembre de 2020, del Departamento de Fiscalización de Obras.
- Nota de fecha 13 de noviembre de 2020, de la firma fiscalizadora CONSULTORA XYZ INGENIERIA.
- Nota de fecha 11 de junio, de la firma fiscalizadora CONSULTORA XYZ INGENIERIA.
- Memorándum DDI/DFO/N°497/2020, de fecha 19 de junio de 2020, del Departamento de Fiscalización de Obras.
- Antecedentes de la ejecución contractual del Contrato N° 432/19 - LPN N° 70/19 "Contratación de servicios de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Hospitalaria del IPS
- Adendas y Contrato N° 432/19 "Contratación de servicios de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Hospitalaria del IPS – ID N° 365957.
- Resolución C.A. N° 009-014/2021, de fecha 26 de enero de 2021.
- Memorándum DOP/DCS/N° 83/2021, de fecha 3 de febrero de 2021, del Departamento de Contratos y Seguros.

2. CONSULTA:

La Gerencia de Abastecimiento y Logistica remite la solicitud de dictamen jurídico respecto a la modificación del Item 6 *"PRECIO UNITARIO Y EL IMPORTE TOTAL A PAGAR POR LOS SERVICIOS" (art. 37 inc. C de la Ley 2051/03),* del contrato N° 432/19, suscripto con la firma XYZ INGENIERIA, en el marco de la LPN N° 70/19 "Contratación de servicios de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Hospitalaria del IPS – ID N° 365957.

3. MARCO LEGAL:

- Ley N° 2051/03, Art. 63.-
- Res. DNCP N° 5695/19.-
- Adenda y Contrato N° 432/19.-

4. ANÁLISIS JURÍDICO:

Por Memorándum DDI/DFO/N°751/2020, de fecha 04 de noviembre de 2020, del Departamento de Fiscalización de Obras en su carácter de Administrador de Contrato solicita modificación del Item 6 *"PRECIO UNITARIO Y EL IMPORTE TOTAL A PAGAR POR LOS SERVICIOS" (art. 37 inc. C de la Ley 2051/03), de la siguiente manera:*

- *Lote 1 Item 2*
- *Lote 7 Item 1, y*
- *Lote 10 Item 1*

"En efecto, los servicios prestados por la Consultora XYZ fueron presupuestados y contratados de acuerdo a los plazos originales, según objetos de los contratos de las obras, pero como existen

pedidos de ampliaciones y suspensiones de los plazos que modifican los plazos originales solicitamos la ampliación de los mismos para que las obras no queden sin cobertura, modificando los servicios de acuerdo al siguiente detalle:

N° Lote	N° de Items	Dependencias Sanitarios	PLAZO DE OBRA	Precio Unitario (Iva Incluido)	Propuesta - Dejar sin efecto	Ampliacion en meses	Precio total Ampliado (Iva
LOTE 1	1	Diseño y Construccion del Centro de Infectologia	12 meses	28,821,528	345,858,336		
	2	Diseño y Construccion del Centro de Rehabilitacion Fisica, Salud Mental y Psicologia.	12 meses	26,701,875		6	160,211,250
LOTE 7	1	Diseño y Construccion de la Unidad Sanitaria de Hernandarias	12 meses	20,419,197		6	122,515,182
LOTE 10	1	Construccion, Remodelacion y Terminacion de la Obra de la US San Juan Bautista	6 meses	42,490,020		6	254,940.120
LOTE 16	1	Diseño y Construccion del Centro de Hemato-oncologia en el HC	12 meses	34,934,138	419,209,656		
		TOTAL OFERTADO		258,533,077	765,067,992		537,666,552

Con este procedimiento el monto del Contrato no sufrirá aumento alguno dejando sin efecto los siguientes lotes:

LOTE 1	1	Diseño y Construccion del Centro de Infectologia	12 meses	28,821,528	345,858,336
LOTE 16	1	Diseño y Construccion del Centro de Hemato-oncologia en el HC	12 meses	34,934,138	419,209,656

*El pedido obedece a que el objeto de los llamados a LPN N° 14/18 "**DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN, PSICOLOGÍA Y SALUD MENTAL**", LPN N° 122/18 "**DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA U.S. HERNANDARIAS**", y la LPN N° **58/18 "CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"**, poseen pedidos de suspensiones y ampliaciones de plazos, por diversos motivos, al cual la Consultora XYZ ha designado Fiscales de Obras para dichos lotes. Se aclara que, con las prórrogas contractuales los plazos de finalización de las obras están fijadas estimativamente para fines del mes de junio/2021, y con las adendas pendientes de aprobación de los 3 lotes, los trabajos concluirían en dicha fecha, previendo de esta manera que la obra durante los meses restantes no queden sin el acompañamiento del Fiscal de dichas Obras, enmarcándose dentro del Art. 63 Articulo 63 – Convenios Modificatorios en Adquisiciones, Locaciones y Servicios, en cumplimiento con el máximo del 20% de ampliación permitido en base al monto del Contrato, constituyendo el pedido solicitado en 0% del porcentaje mencionado como permitido según el Artículo citado y adaptando al periodo de tiempo necesario para la ejecución total y la Recepción Provisoria de la Obra y de acuerdo a lo que establece el PBC, posteriormente para el acompañamiento del Fiscal de Obra hasta la conclusión de todas las obligaciones hasta la Recepción Definitiva. Esta propuesta, consiste en que en vista de que los llamados para el "**Diseño y Construcción del Centro de Infectologia**" y "**Diseño y Construcción del Centro de Hemato-oncologia del HC**", no poseen fechas de publicación a corto plazo, se sugiere modificar el Item 6 del Contrato N° 433/19 dejando sin efecto ambos lotes para que de esa forma los lotes Lote 1 Item 2 -Lote 7 Item 1, y Lote 10 Item 1, correspondiente a la Fiscalización de Obras de los Contratos N° 334/19 LPN N° 58/18 "**CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS", Contrato N°258/19 de la LPN N° 14/18"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN, PSICOLOGÍA Y SALUD MENTAL"** y **Contrato N° 249/19 "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA U.S. HERNANDARIAS"**, no queden sin la cobertura de la Fiscalización de Obras. **La presente propuesta posee conformidad de la Contratista y del Administrador del Contrato.** Con relación al expediente Exp N° 016.774/20, de solicitud de ampliación por 5 meses del **Lote 10 Ítem 1**, en el marco del Contrato de referencia, ya contiene el Dictamen Jurídico DIJ/DDC/DC1/N°954/2020 de fecha 10/11/2020 en la que concluye, que la modificación pretendida al Contrato N° 432/19 suscrito con la firma XYZ INGENIERIA en el marco de la LPN N° 70/2019 "Contratación de servicios de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Hospitalaria del IPS" resulta jurídicamente viable, la ampliación del plazo de ejecución hasta 5 meses contados a partir del 19/junio/2020 y la ampliación del monto contractual. En ese sentido la adenda a ser suscrita se amplía el servicio de Fiscalización hasta la fecha 20 de noviembre de 2020, pero aún existen adendas pendientes en estudio y aprobación solicitados por la Presidencia del IPS, referentes a la ampliación del Servicio de Terapia Adultos y Neonatal que se estima demandaría 6 meses de culminación, por dicha razón se solicita la ampliación del plazo. Solicitamos el Dictamen Jurídico, aclarando que con la presente adenda, no se busca dar condiciones más favorables a la*

Contratista y con la aprobación de la misma sólo implicaría la modificación del Item 6 "PRECIO UNITARIO Y EL IMPORTE TOTAL A PAGAR POR LOS SERVICIOS" (art. 37 inc. C de la Ley 2051/03), sin modificar el monto del contrato.-

En resumen, solicita dejar sin efecto la ejecución del Lote 1.1, que corresponde a la fiscalización del proyecto "Diseño y Construcción del Centro de Infectología" y el Lote 16 Item 1 "Diseño y Construcción del Centro de Hemato-oncologia del HC", para utilizar los montos asignados en la ampliación de cobertura de los siguientes lotes:

- Servicio de fiscalización del lote 1. Item 2, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN, PSICOLOGÍA Y SALUD MENTAL, cuyo plazo de construcción se ha extendido por las razones expuestas por el Administrador del Contrato, resultando necesaria extender la cobertura de la fiscalización comprometida por el periodo de 6 meses.
- Servicio de fiscalización del lote 7. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA U.S. HERNANDARIAS, cuyo plazo de construcción se ha extendido por las razones expuestas por el Administrador del Contrato, resultando necesaria extender la cobertura de la fiscalización comprometida por el periodo de 6 meses; y
- Servicio de fiscalización del lote 10. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS, cuyo plazo de construcción se ha extendido por las razones expuestas por el Administrador del Contrato, resultando necesaria extender la cobertura de la fiscalización comprometida por el periodo de 6 meses (*).

(*) **Vemos que el Lote 10 ha sido ampliado en monto y cobertura por Resolución C.A. N° 009-014/2021, de fecha 26 de enero de 2021, decisión institucional que hasta la fecha no ha sido ejecutoriada con la firma del Convenio Modificatorio respectivo.**

Si bien para la emisión de la Resolución C.A. N° 009-014/2021, esta Dirección ha considerado aplicable el art. 55 a los casos en los cuales las cantidades excederían el 20% (limitante establecida en el art. 62 y 63), sobre la base de lo recomendado en reparos librados por la DNCP a expedientes con situaciones similares, vemos que el criterio del órgano rector resultó contradictorio en otros expedientes, por lo que, la aplicación literal de lo establecido en la Resolución DNCP N° 5695/2019, "Interés Público. Art. 56. Modificaciones al amparo del Interés Público comprometido. Las modificaciones a los contratos, amparadas en las disposiciones contenidas en el Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberán considerar, a más de las reglas que surgen del propio texto del Artículo en cuestión, una limitación del 20% (veinte por ciento) del valor total del contrato, de forma separada o conjunta, incluidas las modificaciones realizadas conforme a los Artículos 62 o 63 de la citada Ley, según sea el caso. En ningún caso las modificaciones podrán significar la alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato".-

Conforme a lo manifestado, previamente, vemos que en las recomendaciones vertidas por esta Dirección, siempre se ha buscado evacuar las consultas realizadas en base a un Criterio Uniforme, el cual debe ser nuestro norte a los efectos de otorgar la SEGURIDAD JURIDICA, en la toma de decisiones.

Por los motivos expuestos se recomienda dejar sin efecto la ejecución de lo resuelto en la **RCA C.A. N° 009-014/2021, a los efectos de uniformizar los criterios en cuanto a ampliaciones de cantidades y montos en los contratos de prestación de servicios.**

En este contexto, la modificación solicitada implica una AMPLIACION DE LAS CANTIDADES DE MESES INICIALMENTE ESTABLECIDOS PARA LA PRESENTACION DEL SERVICIO.

Vemos que en el lote N° 1. Item 2, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN, PSICOLOGÍA Y SALUD MENTAL y el lote N° 7. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA U.S. HERNANDARIAS se previó inicialmente la prestación del servicio de

fiscalización por el plazo de 12 meses, sin embargo, la dependencia solicitante requiere una ampliación de cobertura por otros 6 meses.

Asimismo en el del lote 10. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS, se previó inicialmente la prestación del servicio de fiscalización por el plazo de 6 meses, sin embargo, la dependencia solicitante requiere una ampliación de cobertura por otros 6 meses.

Que, la normativa establece una limitante clara en el sentido que las ampliaciones de cantidades de bienes y servicios no pueden rebasar en su conjunto el 20%.

El sistema de adjudicación POR LOTE, fue el elegido para la presente convocatoria, resultando que se ha adjudicado a la firma varios lotes, lo cuales constituyen lo que la normativa refiere como partida independiente.

En este contexto, **vemos que la modificación solicitada no se enmarca dentro de los presupuestos establecidos en el artículo 63 de la Ley 2051/03**, que establece en cuanto a modificaciones a los contratos, cuanto sigue:

> *"CONVENIOS MODIFICATORIOS EN ADQUISICIONES, LOCACIONES Y SERVICIOS: **Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente,** pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos. **Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate**. Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello. **Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas comparadas con las establecidas originalmente.** No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública".-*

Que, tomando en consideracion que el presente contrato es un contrato de servicios, traemos a colación lo dispuesto en el Art. 96 del Decreto N° 2992/2019 el cual dispone: *"Los convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios se sujetarán a lo dispuesto en la reglamentación establecida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). La restricción de realizar convenios modificatorios dentro de los doce (12) meses posteriores a la firma del contrato, se refiere únicamente a los contratos de provisión de bienes cuando se requiera el incremento de la cantidad requerida, pudiéndose realizar las demás modificaciones permitidas en la Ley, siempre que el contrato se encuentre vigente."*

En este sentido el Arq. Derlys Ovando, Encargado de Despacho del Dpto. de Fiscalización de Obras de la Dirección de Infraestructura via Email informo cuanto sigue: *Los motivos que han generado el Convenio Modificatorio solicitado, surgen debido a que se han generado debido a la situación de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno por la pandemia COVID 19, además de pedidos de ampliaciones y suspensiones de los plazos originales por motivos varios de los lotes e ítems del Contrato N° 432/2019, de los cuales se solicitan la ampliación para que las obras no queden sin cobertura del Servicio de Fiscalización. Dichas situaciones no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado constituyen un estado de emergencia sanitaria totalmente imprevisto, además de las adendas de suspensión de plazo por motivos de fuerza mayor o por motivos climáticos.*

Resulta importante puntualizar que la vigencia del Contrato N° 432/19, se encuentra regulada de la siguiente forma: *"7. VIGENCIA DEL CONTRATO. El contrato entrará en vigor desde su firma hasta el cumplimiento total de las obligaciones."*, por lo estando inclusos varios proyectos de infraestructura del IPS, las obligaciones del presente contrato, trascienden a otros proyectos que igualmente se encuentran en etapa de ejecucion contractual, por lo cual, entendemos que no se han cumplido todas las obligaciones de este contrato.

Claramente, la modificación solicitada debera enmarcarse dentro del parametro establecido por la normativa en el sentido de ampliar las cantidades iniciales (12 y 6 meses) hasta el limite del (20%), es decir (2.4 y 1.2 meses) todo ello a los efectos de que no se encuentre incursa dentro del grupo de modificaciones prohibidas por la Ley N° 2051/03. A continuacion se inserta el siguiente resumen a los efectos de sintetizar las recomendaciones de nuestra Direccion:

- Servicio de fiscalización del lote 1. Item 2, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN, PSICOLOGÍA Y SALUD MENTAL, se recomienda la ampliación de cantidades (meses de cobertura) por el periodo máximo de 2.4 meses.
- Servicio de fiscalización del lote 7. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA U.S. HERNANDARIAS, se recomienda la ampliación de cantidades (meses de cobertura) por el periodo máximo de 2.4 meses; y
- Servicio de fiscalización del lote 10. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS, se recomienda la ampliación de cantidades (meses de cobertura) por el periodo máximo de 1.2 meses.

5. CONCLUSIÓN:

Por lo tanto, esta Dirección Jurídica recomienda la modificación del Contrato N° 432/19 suscripto con la firma CONSULTORA XYZ INGENIERIA en el marco de la LPN N° 70/19 "Contratación de servicios de Fiscalización de las Obras de Infraestructura Hospitalaria del IPS – ID N° 365957, conforme al siguiente resumen:

- Servicio de fiscalización del lote 1. Item 2, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN, PSICOLOGÍA Y SALUD MENTAL, se recomienda la ampliación de cantidades (meses de cobertura) por el periodo máximo de 2.4 meses.
- Servicio de fiscalización del lote 7. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA U.S. HERNANDARIAS, se recomienda la ampliación de cantidades (meses de cobertura) por el periodo máximo de 2.4 meses; y
- Servicio de fiscalización del lote 10. Item 1, que corresponde a la ejecución de la obra CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS, se recomienda la ampliación de cantidades (meses de cobertura) por el periodo máximo de 1.2 meses.

En relación a la ampliación de cantidades y montos aprobada por Resolución C.A. N° 009-014/2021, se recomienda dejar sin efecto la misma por las consideraciones expuestas en el cuerpo del presente dictamen.

Es importante mencionar que adecuación de las cantidades y montos es responsabilidad del Administrador del Contrato. Asimismo, analizar si corresponde la ampliación de la vigencia garantía de fiel cumplimiento del contrato y en este sentido corresponde elevar a consideración del Consejo de Administración la modificación contractual solicitada.-

Por otra parte, se recomienda a la Gerencia de Abastecimiento y Logística que se proceda a realizar la verificación correspondiente a fin de determinar si los proveedores no se encuentran comprendidos dentro de lo dispuesto en el Art. 40 inc. e) de la Ley N° 2051/03, o con alguna suspensión o inhabilitación por parte de la DNCP o el Consejo de Administración.-

Atentamente.-