Dictamen DNCP/DJ N° 15.250/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	11/12/2020
ID:	369587
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	*LPM MOPC N° 156/19 PARA LA "CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNPUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE ASUNCION (CAPITAL) Y CHACO (DEPARTAMENTO DEPRESIDENTE HAYES)"*
Entidad Convocante:	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
Denunciante:	Protección al denunciante / Caso 313/20
Tema General:	• Ejecución Contractual.
Tema Específico:	• Incumplimientos de las EE.TT

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la investigación preliminar Caso 313/20.
2. Recomendaciones a la Entidad Convocante.
2. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad por parte del recurrente porque supuestamente la firma adjudicada del llamado para la construcción del puente sobre el Rio Paraguay entre Asunción y Chaco se encuentra incumplimiento el contrato de referencia.

Trae a colación lo dispuesto en las Condiciones Generales del Contrato cláusula 11.1 para hacer notar que en la presente obra no puede existir variación alguna de precio.

Asimismo, menciona a la publicación periodística del DIARIO LA NACION de fecha 30/05/2020 donde se indica con relación al llamado que, el diseño original será rediseñado por el Consorcio adjudicado. Por tal motivo, el denunciante manifiesta que la DNCP debe tener especial cuidado con este rediseño en el sentido de velar que el mismo no genere ni implique aumento de precio alguno, por eso solicita la intervención correspondiente.

Tanto la Convocante como el Consorcio Unión (adjudicado), alega que, el Centro de Armadores Fluvial y Marítimos ha solicitado al MOPC que se reconsideren los estudios y análisis técnicos correspondientes a la elaboración del diseño final de ingeniería y por lo mismo es que el contrato de referencia se encuentra en la etapa de "**ELABORACION DEL DISEÑO FINAL DE INGENIERÍA**". Dado los argumentos de las partes y visto que el rediseño es necesario para la realización de la obra

cuidando aspectos técnicos para una navegabilidad funcional y segura, la Dirección Jurídica recomienda a la Convocante tener en consideración lo indicado en la denuncia durante la etapa de ejecución contractual y remitir a esta Dirección Nacional los convenios modificatorios eventuales al diseño original para su verificación y publicación a través del SICP, en consecuencia, se ordena el cierre de la investigación preliminar Caso 313, con las recomendaciones dadas al MOPC.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

Consorcio Unión (CDD CONSTRUCCIONES S.A. - CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.).

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al Denunciante individualizada como Caso N° 313, refiere:

"…SOLICITAR INVESTIGACION DE LA DNCP - LLAMADO MOPC Nº 156/2019 LICITACION PUBLICA NACIONAL "CONTRATACION DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE ASUNCION (CAPITAL) Y CHACO (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES)" - ID Nº 369587 Por el presente escrito, y atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 42 de las IAO y en el Artículo 82 de la Ley Nº 3.439/07, y a la facultad otorgada a la DNCP por el artículo 10 de la Ley 2051/03 vengo a SOLICITAR UNA INVESTIGACION POR PARTE DE LA DNCP en el marco de la Licitación mencionada más arriba. Dicha licitación fue adjudicada al Consorcio Unión (CDD CONSTRUCCIONES S.A. - CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.). Las Condiciones Especiales del Contrato estipula en la cláusula 11.1 de las CGC que: "El Precio del Contrato es a "Suma Global", por lo que dicho precio comprende todos los gastos resultantes de la ejecución completa de las obras, como así también los gastos para el desarrollo del Diseño Final de Ingeniería de las obras, incluidos los gastos generales y todos los impuestos, derechos y gravámenes de toda índole por cuyo pago sean responsables el Contratista y/o empleados y subcontratistas en el país del Contratante y en cualquier otro país con motivo de la ejecución de las obras objeto del Contrato. El Contratista, posterior a la firma del Contrato y en los plazos establecidos dentro de los términos de referencia, deberá entregar el diseño ejecutivo final de las obras en base a la documentación entregada por el Contratante". Es decir, que en la presente obra no puede existir variación alguna de precio. Asimismo, en la Nota Aclaratoria Nº 1 de fecha 17 de octubre del 2019, en la consulta 38 al 40 y 61, 62 y 65, se establece claramente que el contrato es a suma alzada por el monto de la oferta ganadora quien debió haber presentado la lista de cantidades y precios unitarios de los diferentes ítems, por lo que dicho precio comprende todos los gastos resultantes de la ejecución completa de las obras. Conforme publicaciones del diario La Nación, conforme link https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/05/30/puente-chacoi-redisenaran-anteCASO 313 intervencion-del-cafym/ el diseño original ser rediseñado por el Consorcio adjudicado. Sin embargo, la DNCP debe tener especial cuidado con este rediseño en el sentido de velar que el mismo no genere ni implique aumento de precio alguno. Se solicita a la DNCP se imprima el trámite correspondiente para averiguación de lo mencionado en este escrito."

APERTURA:

Nota DNCP DNC N°9646/20; 9647/20, se da apertura a la investigación preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación DNCP N° 9.646/20 –Apertura de Investigación Preliminar MOPC. –

Notificación DNCP N° 9.647/20 –Apertura de Investigación Preliminar CONSORCIO UNIÓN –

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

No aplica.

CONTESTACIONES:

- Que, la Entidad Convocante remite su descargo remitiendo un MEMORANDUM UEP DCyP N° 302/2020 de fecha 17 de agosto que menciona:

"…En relación a la denuncian presentada en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas DNCP caso 313, contra la obra de referencia, en el PBC se establece en la clausula 11.1 de las Condiciones especiales del contrato que dice: "El Precio del Contrato es a "Suma Global", por lo que dicho precio comprende todos los gastos resultantes de la ejecución completa de las obras, como así también los gastos para el desarrollo del Diseño Final de Ingeniería de las obras, incluidos los gastos generales y todos los impuestos, derechos y gravámenes de toda índole por cuyo pago sean responsables el Contratista y/o empleados y subcontratistas en el país del Contratante y en cualquier otro país con motivo de la ejecución de las obras objeto del Contrato. El Contratista, posterior a la firma del Contrato y en los plazos establecidos dentro de los términos de referencia, deberá entregar el diseño ejecutivo final de las obras en base a la documentación entregada por el Contratante…".

En las Condiciones Generales del Contrato, en las cláusulas 19 y 20 dicen cuanto sigue: ***19. Obras o trabajos no previstos 19.1.*** *Si fuere necesario realizar trabajos complementarios que no se hallen previstos en el contrato original, éstos serán*

acordados entre las partes previa firma de un convenio modificatorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03.

20.Convenios modificatorios. 20.1 *Cuando fuere necesario ampliar, modificar o complementar las obras objeto del contrato debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución serán acordados mediante convenios modificatorios conforme al Artículo 62 de la Ley N° 2051/03.*

- Por su parte el **CONSORCIO UNION** menciona:

*"…**Ing. CÉSAR DANIEL DELGADO**, en representación del **CONSORCIO UNION,** con domicilio en Curupayty Nro. 312 c/ 25 de Mayo de la Ciudad de Asunción, en donde también constituimos domicilio procesal, se dirige a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en el marco del proceso más arriba individualizado y, como mejor proceda, dice:*

Tengo a bien dirigirle la presente, en respuesta a la Nota DNCP/DJ N˚ 9647/20 de fecha 13 de agosto de 2020, con el objeto de contestar el traslado que nos fuera corrido de la denuncia recibida por la DNCP a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con protección al denunciante, e individualizada como Caso N° 313, en el marco de la Licitación indicada en el punto de referencia, y a fin de formular las siguientes manifestaciones.

La denuncia presentada, y de la cual se ha corrido traslado a nuestro Consorcio, se limita a transcribir una parte del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación que nos ocupa, y se sustenta en una publicación periodística, realizada por el Diario La Nación, en fecha 30 de mayo del año en curso.

A fin de ubicarnos en el contexto del Contrato objeto de dicha Licitación, debemos expresar que el mismo incluye la realización del Proyecto Ejecutivo y la Ejecución de las Obras que resulten del mismo. La modalidad establecida para el pago de estos servicios, es por "Precio Global" o "Suma Alzada", y el cual se encuentra también especificado en las disposiciones contractuales.

Nuestro Consorcio ha iniciado los estudios y análisis técnicos correspondientes a la elaboración del diseño final de ingeniería, en base a los parámetros indicados en los documentos de licitación, y que en la parte correspondiente al Puente Atirantado propiamente dicho, establecían los requisitos mínimos para el diseño del mismo, que consistían básicamente en una luz de 260 metros en el vano principal, una altura de 22 metros desde el nivel máximo de las crecidas, y un solo canal de navegación.

En fecha 25 de junio de 2020, hemos recibido la Nota D.V. N° 847/2020, y por medio de la cual expresa que "El Centro de Armadores Fluvial y Marítimos (CAFyM), según Nota N° 53 con MEU N° 19499/2020, solicita sean tenidos en cuenta aspectos requeridos para una navegabilidad funcional y segura en el paso del sector afectado a las obras, inclusive previendo el crecimiento del tráfico fluvial actual y a largo plazo". Se adjunta a la presente las referidas Notas.

En dicha misiva, el MOPC "sugiere considerar en los estudios y análisis técnicos correspondientes a la elaboración del diseño final de ingeniería, los parámetros mencionados por el Centro de Armadores Fluvial y Marítimos (CAFyM), donde solicita que la distancia mínima entre eje de pilas de 300 metros, vanos simétricos de 150 metros y el mínimo de gálibo vertical del paso central a 29 metros de altura, sobre las cotas de aguas máximas, cuyo resultado deberá ser presentado para su análisis y evaluación, dentro del plazo establecido".

Atendiendo a la Nota del MOPC, nuestro Consorcio se encuentra cumpliendo con las instrucciones recibidas, realizando todos los estudios y análisis técnicos, e impacto que las mismas, puedan tener en el Diseño Final a ser presentado al MOPC, para su consideración y posterior aprobación.

En estas condiciones, específicamente en lo que se refiere a la denuncia presentada, entendemos que la misma es extemporánea, atendiendo a que la ejecución del Contrato se encuentra en etapa de Definición del Diseño Final del Puente Atirantado. Por último, manifestamos expresamente que nuestro Consorcio dará cumplimiento cabal y estricto a las instrucciones recibidas del MOPC, dentro del marco de las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones, y la legislación aplicable al caso…".

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

- Decreto Reglamentario N° 2992/2019 de fecha 09 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP*)". Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

- Resolución DNCP N° 572/20 *"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia se desprende la preocupación del denunciante respecto a la ejecución contractual llevada a cabo en el marco del llamado de referencia cuya obra debe ser realizada por la firma adjudicada CONSORCIO UNION (CDD CONSTRUCCIONES S.A. - CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.).

Advierte en tal sentido, lo mencionado por la publicación periodística del Diario LA NACION donde menciona que el diseño original debe ser rediseñado por el Consorcio adjudicado.

Por tanto, alega el denunciante, que el PBC establece en la Cláusula 11.1 de las CGC: El Precio del Contrato es a "Suma Global", por lo que dicho precio comprende todos los gastos resultantes de la ejecución completa de las obras, como así también los gastos para el desarrollo del Diseño Final de Ingeniería de las obras, incluidos los gastos generales y todos los

impuestos, derechos y gravámenes, en consecuencia, deja en claro el denunciante que se debe tener presente que no pueden existir en la obra variación alguna de precio.

Por su parte, el **CONSORCIO UNION** alega con relación a los hechos denunciados, que ha iniciado los estudios y análisis técnicos correspondientes a la elaboración del diseño final de ingeniería, en base a los parámetros indicados en los documentos de licitación, que en la parte correspondiente al Puente Atirantado propiamente dicho, establecían los requisitos mínimos para el diseño del mismo, que consistían básicamente en una luz de 260 metros en el vano principal, una altura de 22 metros desde el nivel máximo de las crecidas, y un solo canal de navegación.

Que, en fecha 16 de junio fue recibida la NOTA D.V.N° 847/2020, por la cual el MOPC manifiesta al CONSORCIO UNION en relación a los términos del contrato de referencia, en el punto **1 ALCANCE DE LOS SERVICIOS DE ELABORACION DEL DISEÑO FINAL DE INGENIERÍA** cuanto sigue: * en esta etapa se tiene como objetivo la elaboración del Diseño Final de Ingeniería del Proyecto de la ALTERNATIVA 2 SOLUCIÓN ATIRANTADA DEL PUENTE y la OPCIÓN 2 POR TIPO DE PAVIMENTO que presentan mayores beneficios económicos y que cuentan con la aprobación del MOPC, con el propósito de la elaboración de documentos técnicos ejecutivos que permitan su construcción, * la elaboración del Diseño Final de Ingeniería deberá estar debidamente documentada de forma a facilitar su evaluación.

Por nota D.V N° 512/20 se establece como fecha de inicio del plazo de ejecución trabajos para el diseño final el 22/04/2020.

Sin embargo, el Centro de Armadores Fluvial y Marítimos, según Nota CAFyM N° 53 MEU N° 19499/2020 en fecha 03 de junio del 2020, solicita sean tenidos en cuenta aspectos requeridos para una navegabilidad funcional y segura en el paso del sector afectado a las obras, inclusive previendo el crecimiento del tráfico fluvial actual y a largo plazo.

Continua alegando el Consorcio Unión, al respecto de lo solicitado por el Centro de Armadores Fluvial y Marítimos, el MOPC solicita considerar los estudios y análisis técnicos correspondientes a la elaboración del diseño final de ingeniería, los parámetros mencionados por el Centro de Armadores Fluvial y Marítimos son: distancia mínima entre eje de pilas de 300 metros, vanos simétricos de 150 metros y el mínimo de gálibo vertical del paso central a 29 metros de altura, sobre las cotas de aguas máximas, y se deja en consideración también la habilitación de un nuevo paso hacia la costa occidental del rio.

De las manifestaciones expuestas por las partes, podemos ver que efectivamente el consorcio adjudicado se ve obligado a rediseñar los trabajos en virtud al pedido expreso de la Entidad Convocante, amparado a su vez en los solicitado por el Centro de Armadores Fluvial y Marítimo.

Sobre el particular, aclaramos al denunciante, que el Pliego de Bases y Condiciones en las Condiciones Generales del Contrato, establece cuanto sigue: "…***19. Obras o trabajos no previstos 19.1.*** *Si fuere necesario realizar trabajos complementarios que no se hallen previstos en el contrato original, éstos serán acordados entre las partes previa firma de un convenio modificatorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03*[1]*…".* Asimismo, el numeral **20.**

[1] ***Art 62° Convenios modificatorios en obras públicas*** *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, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la*

Convenios modificatorios de las CGC en el punto 20.1 establece: *"…Cuando fuere necesario ampliar, modificar o complementar las obras objeto del contrato debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución serán acordados mediante convenios modificatorios conforme al Artículo 62 de la Ley N° 2051/03…".*

Es importante también resaltar que el contrato suscripto establece en el numeral 7. "*La contratista deberá desarrollar el estudio de Diseño Final de Ingeniería de tal forma que posibilite la presentación y aprobación parcial de partes del proyecto, que a su vez permitan iniciar la ejecución de estas partes de la obra*". En otras palabras cada paso del proyecto debe ser aprobado y es la Contratante la que debe velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones del pliego, del contrato y en particular del Diseño final. Dejamos en claro además que la administración del contrato está a cargo de la Dirección de Vialidad, es por ello, que recomendamos a la Convocante a través de dicha Dirección ejerza los controles correspondientes y documente conforme a derecho cualquier modificación, aprobación y/o rechazo a las etapas de ejecución de la obra licitada.

Dado los argumentos de las partes y visto que el rediseño es necesario para la realización de la obra cuidando aspectos técnicos para una navegabilidad funcional y segura, la Dirección Jurídica recomienda a la Convocante tener en consideración lo indicado en la denuncia durante la etapa de ejecución contractual y remitir a esta Dirección Nacional los convenios modificatorios eventuales al diseño original para su verificación y publicación a través del SICP, en consecuencia, se ordena el cierre de la investigación preliminar Caso 313, con las recomendaciones dadas al MOPC.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[2] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones - DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP.

Auditoria General correspondiente, los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo convenio; y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma del convenio…"

[2] **Decreto N° 3442 de fecha 09/03/2020, Resolución Secretaria de la Función Pública N° 146/2020.**