DICTAMEN UOC Nº 71/2021

Asunción, 22 de setiembre del 2021.

Ministra
Carla Bacigalupo
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad
Presente:

Ref.: ELEVAR DICTAMEN COMPLEMENTARIO SOBRE PEDIDO DE PRÓRROGA DE PLAZO DE EJECUCIÓN POR FUERZA MAYOR, DEL CONTRATO N° 63/19, SUSCRITO CON LA FIRMA SD INGENIERÍA CONSTRUCCIONES S.A., EN EL MARCO DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL LPN Nº 07/19 "CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA CIUDAD DE GUARAMBARÉ – PLURIANUAL", ID N° 367.526.----------

Me dirijo a su excelencia, fin de elevar a su consideración un complemento de las conclusiones emanadas de la solicitud de Prórroga de Plazo de Ejecución del Contrato N° 63/19 por caso fortuito o fuerza mayor, suscrito con la firma SD INGENIERÍA CONSTRUCCIONES S.A., en el marco de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL LPN Nº 07/19 "CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA CIUDAD DE GUARAMBARÉ – PLURIANUAL", ID N° 367.526, en virtud a la facultades establecidas en el **"Artículo 1º de la Resolución MTESS Nº 79/18"**.----------

VISTO:

La Nota DNC N° 15385 /2021 de fecha 26 de agosto de 2021; la Nota del Administrador del Contrato al Contratista de fecha 30 de Agosto de 2021; la Nota DJ N° 9858/2021, de fecha 2 de setiembre de 2021; el Acta de la primera audiencia de Advenimiento celebrado el 20 de setiembre de 2021, referente al Contrato N° 63/19, solicitado por la firma contratista; La Nota SD Ingeniería Construcciones SA., del 5 de julio de 2021; Los MEMORANDUM D.I. N°s 129, 133, 134 y 140/2021 de los meses de julio y agosto de 2021; el MEMORANDUM DF N° 773/2021 del 22 de julio de 2021; el Contrato N° 63/19 y las Adendas al Contrato N° 63/19 suscritos en el marco de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL LPN Nº 07/19 "CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA CIUDAD DE GUARAMBARÉ – PLURIANUAL", ID N° 367.526; el DICTAMEN DAJ- SNPP N° 063/2021 de la Dirección de Asesoría Jurídica del SNPP; el DICTAMEN D.A.I. N° 005/2021 de la Dirección de Auditoria Interna.----------

CONSIDERANDO:

Que, en fecha 5 de julio de 2021, la firma SD Ingeniería Construcciones SA., remite la Nota por la cual hace un descargo sobre la nota que le fuera remitida por la Dirección de Infraestructura en el marco de la Licitación de referencia en los siguientes términos: *"En nombre y representación de la firma SD INGENIERIA S.A. con RUC.: Nº 80078119-8 tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al contrato y llamado de referencia, a fin de dar respuesta a la Nota de la Dirección de Infraestructura de fecha 28 de Junio del corriente:*
...Con respecto a lo mencionado por el Encargado de Despacho de la Dirección de Infraestructura quiero informar que el omite decir que ***no ha recibido, de forma unilateral, ninguna de las notas de informe de precipitaciones que hemos presentado*** *a su oficina desde el mes de febrero por lo que a la misma acompaño esos informes no recibidos sin explicación valedera... ...****Solicitamos la elaboración de una Adenda de prórroga por lluvias caídas****...*----------

Que, en fecha 19 de julio de 2021, la Dirección de Infraestructura, por medio del MEMORANDUM DI N° 129/2021, da respuesta a la Nota SD Ingeniería Construcciones SA de

Econ. José Fernando Kuotti
Director - UOC - SNPP

fecha 5 de julio de 2021 de la forma siguiente: *"Con relación a lo expresado por el Contratista, cabe acotar cuanto sigue:*

***...Los cuadros de precipitaciones han sido entregados a la Gerencia Económica** en fecha 08/07/2021 y remitidos a la Dirección de Infraestructura en fecha 14/07/2021, cuando deben ser entregados cada mes, en los primeros días de y asentados en el Libro de Obra por el Contratista, no sólo por la Fiscalización (sobre este punto ya hay observaciones realizadas por la DNCP a la UOC en relación a este hecho, como lo indica por ejemplo la Nota DNC N°4445/2021 de fecha 23/03/2021 se adjunta copia)...*

...Ha sido elaboradas las planillas donde se detallan, días de precipitaciones caídas desde el mes de febrero a junio del corriente, totalizando en 24 (verificado entre la planilla de la DINAC, pedido del contratista y registro en el Libro de Obra)...----------

Que, en fecha 28 de julio de 2021, la Dirección de Infraestructura, por medio del MEMORANDUM DI N° 133/2021, responde los requerimientos de la UOC, del siguiente modo: *"En relación a lo peticionado en el documento de la referencia, cabe destacar cuanto sigue:*
...Por otro lado, ***se estudiaron las planillas de lluvias de la DINAC presentadas por el Contratista, cotejándose con registros en el Libro de Obra, los cuales suman 24 días en total****... ...Se anexan copias de los Memorandums de la Fiscalización F.O.N° 057/2021 (28/07/2021), F.O.N° 056/2021 (27/07/2021) y de la Dirección de Infraestructura D.I.N° 129/2021 – 19/07/2021).*----------

Que, en fecha 2 de agosto de 2021, la Dirección de UOC, por medio del MEMORANDUM UOC N° 263/2021, ha solicitado la confección de una planilla única a la Dirección de Infraestructura a fin de proseguir con las gestiones pertinentes en cada caso, del modo siguiente: *"En referencia al Contrato 63/19 de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL (LPN) Nº 07/19 CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA CIUDAD DE GUARAMBARE – PLURIANUAL suscrito con la firma SD INGENIERIA CONSTRUCCIONES con RUC N° 80078119-8, y a sus Memorándums DI N°s 133 y 134/2021, solicitamos la confección de una única planilla en donde estén indicados y valorados... ...que corresponde a prorrogas compensatorias por eventos de fuerza mayor. Aprobados por la Dirección a su digno cargo y tanto por la fiscalización de obras, como por el contratista.*
La solicitud se realiza a fin de proseguir con los trámites pertinentes a la adenda compensatoria del Contrato 63/19 de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL (LPN) Nº 07/19 CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA CIUDAD DE GUARAMBARE – PLURIANUAL suscrito con la firma SD INGENIERIA CONSTRUCCIONES".----

Que, en fecha 4 de agosto de 2021, la Dirección de Infraestructura, por medio del MEMORANDUM DI N° 140/2021 responde al requerimiento de la UOC, expresando: ***"Se desglosan en las planillas anexas, a pedido de la Dirección de la Unidad Operativa de Contrataciones, en base a los ítems ejecutados y/o a ejecutar por variación constructiva solicitados por el Contratista para la elaboración de una adenda de ampliación del presente contrato y teniendo en cuenta también el tiempo empleado o a emplear para la construcción de los mismos, así como los días a considerar por eventos de fuerza mayor.-***

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL – SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL – REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Econ. José Fernando Ruotti
Director - UOC - SNPP

	feb-21			mar-21			abr-21			may-21			jun-21		
día	Registro	C	F	Registro	C	F	Registro	C	F	Registro	C	F	Registro	C	F
1															
2															
3															
4															
5															
6															
7															
8															
9															
10															
11							D								
12															
13															
14															
15															
16															
17															
18															
19															
20													D		
21				D											
22															
23															
24															
25															
26															
27															
28															
29															
30															
31															
	5	4	2	9	6	3	6	8	3	5	2	5	6	3	4
	Planilla DINAC														
	Solicitado p/Contratista														
	Reg. en Libro de Obra														
TOTAL verificado: 4 (cuatro) días				TOTAL verificado: 6 (seis) días			TOTAL verificado : 5 (cinco) días			TOTAL verificado : 5 (cinco) días			TOTAL verificado: 4 (cuatro) días		

Corresponden en total 24 días por inclemencia climática.

Que, en fecha 26 de agosto de 2021, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, por medio de la Nota DNC N° 15385/2021, ha retenido y observado la Adenda N° 6 al Contrato N° 63/19 suscrito en el marco de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL LPN Nº 07/19 "CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DEL SERVICIO NACIONAL DE PROMOCIÓN PROFESIONAL EN LA CIUDAD DE GUARAMBARÉ – PLURIANUAL", ID N° 367.526, en los términos siguientes: *"Expediente N° 313604 (b.) En relación a las documentaciones remitidas, solicitamos aclarar el motivo por el cual para la aplicación de los días*

Econ. José Fernando Ruotti
Director - UOC - SNPP

de prorroga (por lluvias), se tuvieron en cuenta los meses de mayo y junio, considerando que, conforme adenda N° 5 el plazo de ejecución fue hasta el 12/04/21".----------

Que, en fecha 30 de agosto de 2021 el Arq. Omar Maidana, Administrador del Contrato N° 63/19, remite una Nota a la firma contratista SD Ingeniería Construcciones S.A. en los siguientes términos: *"teniendo en cuenta la fecha final para la aprobación de los pagos del mes de Agosto, se pone a conocimiento del Contratista, que las Adendas N° 6 de Prórroga y N° 7 de Ampliación, cuentan con observaciones por parte de la DNCP, razón por la cual, los pagos de los Certificados de Obra N° 6 y 7 serán realizados con la aplicación de los días de multas y descuentos correspondientes al atraso a la fecha en la culminación de la obra".*----------

Que, en fecha 2 de setiembre de 2021, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, por medio de la Nota DJ N° 9858/2021, ha notificado al Servicio Nacional de Promoción Profesional del Avenimiento solicitado por SD INGENIERIA S.A. en el marco del llamado a LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA "CONSTRUCCIÓN DE SEDE DEL SNPP EN GUARAMBARÉ - PLURIANUAL" ID N° 367526 convocado por el SERVICIO NACIONAL DE PROMOCION PROFESIONAL, en los siguientes términos: *"Notifícole que en fecha 01 de septiembre de 2021 la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha dictado la Resolución DNCP N° 3863/2021 por la cual resolvió: 1. Ordenar la apertura del avenimiento solicitado por la firma SD INGENIERIA S.A. relación a la aplicación de multas y falta de aprobación de las adendas N° 6 y 7 del contrato 63/2019; 2. Designar al Abg. Derlis González Calderón, como funcionario responsable de presidir el procedimiento de avenimiento; 3. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.*
Asimismo, por A.I. N° 1113 /2021 de fecha 02 de septiembre de 2021 el funcionario encargado fijó la audiencia de avenimiento para el día LUNES 20 DE SETIEMBRE DEL 2021 A LAS 10:30 HS. a la cual deberá participar un representante de la institución debidamente designado conforme a los artículos 14 y 45 de la Resolución DNCP Nº 572/2020.
La citación se hace bajo apercibimiento de lo dispuesto por el Artículo 85°, último párrafo de la Ley Nº 2051/03.
Queda usted debida y legalmente notificado.
Firmado: ABG. JUAN DAVID VERA ORTELLADO, Actuario – DNCP; ABG. DERLIS GONZALEZ CALDERON, Encargado de Proceso – DNCP".----------

Que, se realizó la audiencia de avenimiento el día LUNES 20 DE SEPTIEMBRE DEL 2021 A LAS 10:30 HS.

Que, el acta de Avenimiento transcrito, dice: "*...El representantes de la firma SD INGENIERIA S.A. se ratifican en todos los términos de su escrito de solicitud de avenimiento presentado ante la DNCP. Asimismo, solicitan el pago de las certificaciones realizadas por los trabajos hechos hasta la fecha de presentación, también solicito la prórroga de plazo de la ejecución de las obras debido a inclemencias climáticas y disminución de personales que fueron a causa de la pandemia, por lo que estas situaciones justifican la solicitud de las adendas N° 6 y N°7.*
Los representantes del SERVICIO NACIONAL DE PROMOCION PROFESIONAL (SNPP) mencionan que las adendas de N° 6 y 7 cuentan con observaciones por parte de la DNCP por lo que solicitamos un cuarto intermedio hasta tanto sea contestada el requerimiento.
El encargado de proceso sugiere a la entidad contratante que justifique las observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control en relación a las mencionadas adendas y subsidiariamente planteen una consulta a la DNCP sobre la factibilidad para la emisión de esas adendas dado que cuenta con observaciones y que quede abierto el procedimiento hasta tanto sean subsanadas las cuestiones debatidas en el procedimiento..."

Que, la Ley Nº 5115/13, en su Artículo 11 *"Funciones Generales", establece que: "El/la Ministro/a en el área de trabajo, de empleo y de seguridad social, ejercerá las siguientes funciones y atribuciones generales: 7. Adoptar las medidas de administración, coordinación, supervisión y control necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones de su competencia".*----------

Econ. José Fernando Ruotti
Director - UOC - SNPP

Que, la Resolución MTESS Nº 79/2018 "POR LA CUAL SE REAFIRMA LA FACULTAD EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LA MINISTRA DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, COMO MÁXIMA AUTORIDAD INSTITUCIONAL, PARA APROBACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE CONTRATACIONES Y TODOS LOS DOCUMENTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS LICITATORIOS DE LA CARTERA A SU CARGO, ASI COMO DE LOS ÓRGANOS DEPENDIENTE DE LA MISMA", estableciendo en su Artículo 1º *"Establecer que en el marco de todo proceso licitatorio en el que sea parte el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como de sus órganos dependientes, tanto el SNPP Y SINAFOCAL, la Ministra en su rol constitucional de administradora de la Cartera de Estado y Ordenadora de Gastos, deberá aprobar por medio del acto administrativo de una Resolución, los Llamados, Convocatorias, Adjudicaciones y Contratos…".*----------

ANÁLISIS:

Verificado los antecedentes del contrato, las Notas y Memorandos recibidos, las observaciones de la Dirección de Normas y Control de la DNCP, el Acta de Avenimiento, las disposiciones legales con sus modificaciones y reglamentaciones observamos que han ocurrido varias situaciones que ameritan análisis de lo solicitado por la firma SD Ingeniería Construcciones SA. en su Nota del 5 de julio de 2021, en cuanto a: Prorroga por inclemencia climática; mayores cantidades; y variaciones constructivas. Por lo que pasaremos a analizar la solicitud de la Prorroga.

***Decreto 2992/19 Artículo 97**. Prórroga Cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado, se haya producido la imposibilidad temporal de ejecutar las obras, los días no trabajados no se computarán dentro del plazo de ejecución y serán consideradas prórrogas.*----------

CGC Cláusula 23.** Prórroga de los plazos de ejecución 23.1. Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de Fuerza Mayor previstos en estas CGC o en los casos de inclemencias climáticas. 23.2 De existir situaciones de fuerza mayor o **inclemencias climáticas, los plazo de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas".----------

El Contratista indica que han acontecido inclemencias climáticas de Febrero a Junio de 2021 y ha presentado el Registro de Precipitación Diaria de los meses indicados realizado por la Dirección de Meteorología e Hidrología de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil. En tanto la fiscalización de obras en conjunto con la Dirección de Infraestructura recurrieron al libro de obras y realizaron la comparación de la misma con la solicitud del contratista y el Registro de Precipitación mencionado hallando la cantidad de 24 días de trabajo interrumpido a causa de inclemencias climáticas acaecidas ***[han sido elaboradas las planillas donde se detallan días de precipitaciones caídas desde el mes de febrero a junio del corriente, totalizando en total 24 días (verificado entre la planilla de la DINAC, el pedido del contratista y el registro en el Libro de Obras) [MDI 129/2021]***.----------

En cuanto al tiempo de presentación de la solicitud, nos encontramos con que se presentaron situaciones atenuantes en favor del contratista, una de ellas es la pandemia del COVID-19 que ha impedido al contratista presentar la solicitud en las fechas requeridas en la CGC, lo cual se indica en su Nota de pedido ***(…no ha recibido, de forma unilateral, ninguna de las notas de informe de precipitaciones que hemos presentado)***; y otra es la enfermedad del fiscalizador designado por el SNPP que no pudo recibir las solicitudes en fecha, lo cual también se indica en su Nota de pedido y se corrobora en los diversos memorandos de la Dirección de Infraestructura ***(el reposo médico del Fiscal de Obras Arq. Vaesken desde aproximadamente inicios de abril) [MDI 129/2021]***.----------

Las prórrogas solicitadas por el contratista, avaladas por la fiscalización de obras y corroboradas por medio del Registro de Precipitación Diaria de los meses indicados realizado por la Dirección de Meteorología e Hidrología de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, van desde el mes de febrero hasta el mes de junio del 2021.---------

En tanto la Adenda 5, autorizada por Resolución MTESS N° 466/2021, indica el 12 de abril de 2021 como plazo de ejecución de obras, por lo que solo podrán ser tenidos en cuenta para la prórroga solicitada, los eventos climáticos acontecidos hasta la fecha mencionada. Revisando la planilla elaborada por la Dirección de Infraestructura se constata que dichos eventos climatológicos fueron 4 (cuatro) en el mes de febrero, 6 (seis) en

Econ. José Fernando Ruotti
Director - UOC - SNPP

el mes de marzo y 1 (uno) en el mes de abril hasta el 12 del mes mencionado; en total 11 (once) días laborales hábiles.----------

Razones que tomamos como justificación para dar curso a la solicitud presentada. Como la reglamentación indica por ***"inclemencias climáticas, los plazo de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas".*** Por tanto corresponde la prórroga de 11 días por inclemencias climáticas y la misma deberá ser contada desde el día siguiente de la finalización de plazo de ejecución mencionada en la Adenda 5, es decir, desde el 13 de abril de 2021, computando únicamente días hábiles por tratarse de compensación por días no trabajados *[se considera días hábiles a los días comprendidos entre el lunes y el viernes que no sean días festivos (feriados nacionales)* finalizando el día 27 de abril de 2021.--

CRITERIO DE ESTA DIRECCIÓN:

La Unidad Operativa de Contrataciones del SNPP, luego de haber narrado las actuaciones realizadas en el expediente y con el propósito de dotar la presente resolución de la legitimidad y justicia necesaria, procedió a realizar un análisis de lo solicitado, a fin de determinar si la prórroga seria viable y acorde a la normativa vigente.----------

El Decreto N° 2992/2019 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003, DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, Y SU MODIFICATORIA LA LEY N° 3439/2007" en su Art. Artículo 97 – Prórroga, dice: *"Cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado, se haya producido la imposibilidad temporal de ejecutar las obras, los días no trabajados no se computarán dentro del plazo de ejecución y serán consideradas prórrogas".*----------

La RESOLUCIÓN DNCP N° 5695/2019 *"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES ETAPAS"*, en su Artículo 71, Inc. i) expresa lo siguiente: *"**Prórroga:** el desplazamiento del plazo para el cumplimiento de la obligación contractual en el cual los días no trabajados por causas no imputables al proveedor o contratista, debidamente fundados, no se computarán dentro del plazo original de ejecución debido a la imposibilidad temporal de ejecutar la prestación. Dicho plazo será reconocido por la contratante a través de un acto administrativo de la autoridad competente".*----------

La CGC Cláusula 23. *Prórroga de los plazos de ejecución 23.1. Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de Fuerza Mayor previstos en estas CGC o en los casos de inclemencias climáticas. 23.2 De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazo de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas".*----------

Por tanto, conforme al análisis realizado y tomando como base los criterios mencionados más arriba, la Unidad Operativa de Contratación, no halla objeción para: Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato N° 63/19 en 11 (once) días por inclemencias climáticas, rectificando la Resolución MTESS N° 1139/21 del 18 de agosto de 2021, salvo mejor parecer.----------

ES MI DICTAMEN

Econ. Fernando Ruotti, Director
Dirección de la Unidad Operativa de Contratación