OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES — GOBIERNO NACIONAL

MESA DE ENTRADA ÚNICA
EXPEDIENTE Nº 28773/2021

TITULAR:
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

NOMBRE Y APELLIDO:
OSMAR LOPEZ

TELEFONO:
021 6200 315

CORREO ELECTRONICO:

CARLOS RAUL RIVEROS GONZALEZ

Firmado digitalmente por CARLOS RAUL RIVEROS GONZALEZ
Fecha: 2021.07.13 14:47:52 -04'00'

REFERENCIA:
1 FOJA - NOTA CGR Nº 3886/2021 - REMISION DE DICTAMEN TECNICO DE CONTRATACIONES Nº 28/2021.

FACTURA: Nro. 0 Monto: GS. 0

USUARIO/FECHA/HORA DE REGISTRO.:

EAYALA 13/07/2021 13:30:47

SECRETARIA GENERAL

GABINETE DEL MINISTRO

Jef. Gabinete ____ DIPE ____
D.Asuntos Jur. ____ D.de Tic's ____
D.Relaciones P. ____ D.Auditoria I. ✓
Secretaria Privada ____ U.O.C. ____
D.Comunicaciones ____ DAPSAN ____
Patrullla Caminera ____ DGESA ____
C.RR.II. ____ DTyA ____

VMOP ____
D.Obras Públicas ____ Comisión Pilc. ____
D.Vialidad ____ D.Caminos Vec. ____
Div.Arch y Bib. ____ D.B.I ____ UEPE ____

VMAF ____
D.Finanzas ____ D.Planif.Econ. ____
D.Contaduria ____ D.Bienes y S. ____
D.Rec.Humanos ____ D.Crédito P. ____

VMME ____
D.Rec.Energ. ____ D.Rec.Minerales ____

VMT ____
Dirección de Marina Mercante ____

OTROS ____

8.50 —
14-07-2021

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SGS

"2021 - Organismo Constitucional de Control Gubernamental que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad"

Asunción, 13 JUL 2021

Nota CGR Nº 3886

Ref. Expte. Int. CGR/SG N° 567/21; Exptes. CGR N°os. 4814/21 y 4895/21 - MOPC - *"Licitación Pública Nacional N° 156/2019 para la Contratación de Empresas Constructoras para la Construcción de un Puente sobre el Río Paraguay entre Asunción (Capital) y Chaco I (Departamento de Presidente Hayes) Ad Referéndum a la Ampliación Presupuestaria"* - ID N° 369 587

SEÑOR MINISTRO:

Me dirijo a Su Excelencia con relación al resultado de los trabajos de verificación practicados por este Organismo Superior de Control al proceso de contratación denominado *"Licitación Pública Nacional N° 156/2019 para la Contratación de Empresas Constructoras para la Construcción de un Puente sobre el Río Paraguay entre Asunción (Capital) y Chaco I (Departamento de Presidente Hayes) Ad Referéndum a la Ampliación Presupuestaria"* - ID N° 369 587

Al respecto, se remite adjunto a la presente para su conocimiento y fines pertinentes, el Dictamen elaborado por la Dirección General de Control de Contrataciones Públicas del Estado (DGCCPE) dependiente de este Organismo Superior de Control, con relación al tema de referencia, conforme al siguiente detalle:

- Dictamen Técnico de Contrataciones DGCCPE Nº 28 de fecha 06 de julio de 2021, foliado del 01 al 29.

Hago propicia la ocasión para saludar a Su Excelencia con distinguida consideración.

Dr. CAMILO D. BENÍTEZ ALDANA
Contralor General
de la República

A SU EXCELENCIA
ARNOLDO WIENS DURKSEN, MINISTRO
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)

Secretaría General
Recibido por: [illegible]
Fecha: 13/07/21
Hora: 8:45

CDBA/JJla

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL ESTADO (DGCCPE)

DICTAMEN TÉCNICO DE CONTRATACIONES DGCCPE N° 28/2021

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)

Licitación Pública Nacional N° 156/2019 para la Contratación de Empresas Constructoras para la Construcción de un Puente sobre el Rio Paraguay entre Asunción (Capital) y Chaco I (Departamento de Presidente Hayes) Ad Referéndum a la Ampliación Presupuestaria, ID N° 369.587.

06 de julio de 2021

Ref.: Expte. CGR N°4814/21, Contestación Nota CGR N°2772/21 s/ *"Llamado MOPC N° 156/2019 Licitación Pública Nacional para la Contratación de Empresas Constructoras para la Construcción de un Puente sobre el Río Paraguay entre Asunción (Capital) y Chaco I (Departamento de Presidente Hayes) Ad Referéndum a la Ampliación Presupuestaria"*, convocada por el MOPC, ID N° 369.587

Asunción, 06 de julio de 2021.

DICTAMEN TECNICO DE CONTRATACIONES DGCCPE N° 28/2021

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N°156/2019 PARA "LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RÍO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA", ID 369.587.

ANTECEDENTES

En ejercicio de las atribuciones y responsabilidades constitucionales y legales, que confieren a la Contraloría General de la República (CGR), se solicitó al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) por Nota CGR N°2772 de fecha 20 de mayo de 2021, los antecedentes y documentación correspondiente a la Licitación Pública Nacional N°156/19, convocada por el MOPC para la *"LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBE EL RÍO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA"*, con ID N°369.618.

El MOPC contestó el pedido de documentación formulado por la CGR, por Nota MOPC N°522/2021 de fecha 28 de mayo de 2021, y documentos adjuntos, contenidos en el Expediente CGR N° 4814/21.

ALCANCE

La verificación comprendió desde la planificación del llamado hasta la adjudicación y suscripción del contrato.

El análisis se realizó sobre los documentos de la contratación publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), los proporcionados por la entidad auditada a requerimiento de este Organismo Superior de Control (OSC).

OBJETIVO

El control de las adquisiciones efectuadas por el organismo auditado, con la finalidad de obtener certeza razonable sobre el cumplimiento de los requerimientos legales y técnicos, aplicables en los procesos de las contrataciones públicas, de conformidad a la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", sus decretos reglamentarios y demás normativas vigentes.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Nacional.
- Ley N°276/94 "*ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA*".
- LEY N° 167/93 "*QUE APRUEBA CON MODIFICACIONES EL DECRETO-LEY N° 5 DE FECHA 27 DE MARZO DE 1991 "QUE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES"*
- Ley N° 2051/03 "*DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*", sus modificaciones y reglamentaciones.
- Ley N° 3439/07 "*QUE MODIFICA LA LEY N° 2051/03, DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Y ESTAELECE LA CARTA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*".
- El Decreto N° 21909/03 "*POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*", (hasta la Etapa de Convocatoria)

- El Decreto N°2992/19 "*POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, Y SU MODIFICATORIA LA LEY N°3439/07*".
- El Decreto N°3719/15 "*POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 13, 14, 17, 21, 26, 42, 52, 54, 60, 61 Y 64 DEL DECRETO N° 21.909/2003, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003, "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", Y LOS ARTÍCULOS 56 Y 92, MODIFICADOS POR EL DECRETO N° 5174/2005, "POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 18, 19, 24, 25, 26, 35, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 53, 56, 62, 75, 78, 81, 83, 84, 92, 112, 118 y 125 DEL DECRETO N° 21 90912003, "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 205112003, "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*
- El Decreto N° 5174/2005, "*POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 18, 19, 24, 25, 26, 35, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 53, 56, 62, 75, 78, 81, 83, 84, 92, 112, 118 y 125 DEL DECRETO N° 21.90912003, "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 205112003, "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*
- Ley N° 1535/99 "*DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO", Y SU DECRETO REGLAMENTARIO N° 8127/00*".
- Ley N° 6258/19 "*QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019*" y sus Decretos reglamentarios.
- Normativas emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

INTRODUCCION - Licitación Pública Internacional, (LPI) N° 08/2016.

Como antecedentes de la *PLANIFICACIÓN* de este llamado, el MOPC informa que convocó a una Licitación Pública Internacional, (LPI) N° 08/2016, destinada a la ***Contratación de los Servicios de Consultoría para la Elaboración de Estudios de Factibilidad Técnica, Económica y Ambiental de dos lotes de Proyectos Viales***, que conforme al Pliego de Bases y Condiciones, se estableció la Adjudicación por Lotes, que se detallan a continuación:

Lote 1

Mejoramiento de las travesías urbanas e interurbanas de la ciudad de San Lorenzo Estudio de Factibilidad Técnica – Económica y Ambiental

Lote 2

Tramo Cruce Centinela – Mariscal Estigarribia - Pozo Hondo.

CONSTRUCCIÓN DE PUENTE DE H°A° SOBRE EL RÍO PARAGUAY ENTRE EL BANCO SAN MIGUEL – CHACO'I

La mencionada licitación pública fue adjudicada por Resolución N° 2074 del 28 de noviembre de 2016, siendo beneficiada con el Lote N° 2, el Consorcio ACEL, integrada por las firmas Acciona Ingeniería ELC – ELECTROCONSULT del Paraguay S.A., por un monto total de USD. 1.952.499,62 (Dólares americanos un millón novecientos cincuenta y dos mil cuatrocientos noventa y nueve con sesenta y dos centavos).

En los Términos de Referencia de la consultoría contratada (Anexo 5-B.2), en la parte de objetivos, fue consignado en el numeral 1.3.3.10 *Evaluar Técnicamente, económicamente y socio ambientalmente la implementación de las distintas alternativas de localización del puente y sus accesos que se analicen y seleccionar a través de una evaluación multicriterio la alternativa que presente mayor conveniencia de implementar".*

Y, en el numeral 1.7.4.1. - Anteproyectos de Puente y Accesos, en el quinto párrafo fue previsto lo siguiente:

Respecto a la estructura, el Consultor deberá entregar un informe que contenga,

- *Disposición general del puente*
- *Tipología de puente*
- *Infraestructura: Formas*
- *Superestructura: Tablero*
- ***Presupuesto estimativo de la obra***
- *Perspectivas, bosquejos.*
- *Perfiles en plante y alzada del Puente.*
- *Cubicaciones estimativas.*

- *Cubicación y **presupuesto general de las obras.***

En respuesta al requerimiento efectuado por la CGR según Nota CGR N° 2772/21, el MOPC remitió el Informe Final de la consultoría contratada, el Consorcio ACEL, cuyos datos fueron utilizados para la contestación de los siguientes puntos:

1. *Documentos e Informes de la dependencia solicitante que justifique la necesidad de la obra. (Memo, Nota, Informe, etc.)*
2. *Documentos e Informes que fundamenten el estudio de mercado, realizado por la Institución convocante para el Inicio del llamado.*
3. *Planilla de costo estimativo (Precio Referencial), con documentos que respalden los estudios de mercado realizados al efecto, y conforme a las normativas vigentes en el año del llamado.*
4. *Informe elaborado por la convocante con respecto a la conformación de Precio Referencial, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.*

A continuación, el desarrollo del proceso por Etapas:

1. ETAPA DE PLANIFICACIÓN

1.1. Documentos e informes de justificación sobre la necesidad de la obra.

De los Términos de Referencia establecidos para este llamado, se consigna lo siguiente:

"El Estudio de Factibilidad por Fases del Programa de Optimización de la Conectividad Territorial del Nodo Clorinda (Argentina) – Área Metropolitana de Asunción (Paraguay) identifica el paso de frontera Clorinda (Argentina) – Puerto Falcón (Paraguay) como el de mayor importancia en el nodo de estudio y por donde se canaliza el grueso del comercio bilateral entre Argentina y Paraguay y una porción importante del comercio carretero de este país con Chile y Uruguay e identifica carencias en las vías de acceso al Puente Internacional San Ignacio de Loyola, así como un elevado nivel de congestión en la red principal del Área Metropolitano de Asunción y el Puente del Remanso.

Por su parte, el Plan Maestro de Transporte (2012) identifica una saturación de las principales vías de acceso al Gran Asunción, que elevan notablemente el riesgo de accidentalidad. De igual forma, el Plan Nacional de Logística (2013) reconoce que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de dotar al Gran Asunción de nuevas rutas de acceso tanto al norte como al sur, estas rutas se han congestionado rápidamente e identifica como una de las causas de este hecho la falta de coordinación con los municipios vecinos.

En este marco, los Términos de Referencia del llamado LPI MOPC Nº 08/2016 Lote 2, ID 306.438, para la elaboración del Estudio de Factibilidad Técnico, Económico y Socioambiental, indican que el Puente sobre el Río Paraguay pretende dar una salida alternativa al tránsito congestionado de la ciudad de Asunción y área metropolitana, además de crear un polo de desarrollo urbanístico en la zona de Chaco'i y conectar con las Ruta que une a Puerto Falcón. (El subrayado es de la CGR).

El presente proyecto se ubica en zona donde se han desarrollado o se encuentran en desarrollo numerosos proyectos, de los cuales se ha recopilado información, y entre los que cabe destacar:

- *Estudio de Ingeniería de la Interconexión entre la Avda. Ñu Guazú y la Avda. Costanera*
- *Diseño Final de Ingeniería del Mejoramiento de la Conexión del Sistema Vial Norte*
- *Avenida Costanera Norte de la Ciudad de Asunción – 2da etapa*
- *Proyecto Vial del Acceso Norte a la Ciudad de Asunción*
- *Mejoramiento y Duplicación del Tramo Puente Remanso-Puerto Falcón*
- *Pavimentación Asfáltica de la Ruta Nacional Nº 12 Chaco'i-Triángulo-Gral. Bruguez*

*Teniendo en cuenta estos delineamientos, y tomando como referencia los Estudios de Factibilidad Técnico, Económico y Socioambiental, donde se desarrolla un anteproyecto de ingeniería de la alternativa del tipo de puente y del acceso vial a construir, se debe realizar el **Estudio de Diseño Final de Ingeniería** del **PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL RÍO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN Y CHACO I. LONGITUD DE LA OBRA 7,4 KM.***

1.2. Planilla de Costo Estimado (precio referencial),

Acerca de este punto y a pedido de la CGR, el MOPC remitió entre otros antecedentes, la PLANILLA DE CALCULO DE PRECIO REFERENCIAL, obrante a fs. 97 del Expediente CGR N° 4895/2021, de acuerdo al siguiente detalle:

Item	Fuente	Precio referencial en G.
Conexión Vial Opción 2	Consorcio ACEL	177 424 456.420
Vanos de acceso a Puente Principal	Consorcio ACEL	436 709 296.482
Puente Principal	Consorcio ACEL	331 458 221.083
Indemnización	Consorcio ACEL	5 403 929.626
Plan de Gestión Ambiental	Consorcio ACEL	4 697 862.000
Instalaciones y Servicios Especializados	MOPC – Memo DGC N° 496/2019	2 880 000.000
Imprevistos*	Consorcio ACEL	38 794 796.235
TOTAL		997.368.561.846

* Se observa una diferencia entre el monto consignado por el Consorcio ACEL y el informado a esta CGR por el MOPC, en el Ítem de Improvisto, según se consigna a continuación:

Importe informado por el MOPC	G. 38.794.796.235
Importe consignado por el Consorcio ACEL	G. 41.106.394.800
Diferencia	G. 2.311.598.565

En el SICP de la DNCP, se observa un monto total de Guaraníes novecientos noventa y siete mil trescientos sesenta y ocho millones quinientos sesenta y un mil ochocientos cuarenta y seis (G. 997.368.561.846), como monto estimado para esta obra.

1.3. Breve explicación y/o informe elaborado por la convocante con respecto a la conformación del precio referencial.

El MOPC no ha suministrado informe alguno elaborado por sus dependencias técnicas competentes acerca del presupuesto estimativo realizado por la firma consultora Consorcio ACEL, acerca de la razonabilidad técnica-económica y ambiental del precio referencial establecido por dicho Consorcio, utilizado por la Convocante para el llamado a licitación pública.

Se desconoce las fuentes utilizadas por el Consorcio ASEL para la elaboración de los precios referenciales proveídos al MOPC.

1.4. Disponibilidad Presupuestaria.

Con la Nota MOPC N° 865/2021, el MOPC remitió copia autenticada del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 3331/2019 de fecha 27 de diciembre de 2019, donde se certifica la disponibilidad de Guaraníes cuarenta y nueve mil ochocientos sesenta y ocho millones cuatrocientos veintiocho mil noventa y dos (**G. 49.868.428.092**), para el presente llamado, en el Objeto de Gasto 520 ***"Construcciones"*** del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, con Fuentes de Financiamiento 20 (FF20) Recursos del Crédito Público, con Origen del Financiamiento 401 Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El detalle de los datos consignados en el mencionado certificado es el siguiente:

Objeto	Fuente	Organismo Financiador	Descripción	Presupuesto vigente	Certificación actual
520	20	401	Construcciones	50.000.000.000	49.868.428.092
				TOTAL	49.868.428.092

Suscriben el mencionado Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP): como Responsable de la Unidad de Presupuesto, la Econ. Diana Vera Mercado, Directora de Planificación Económica.

el responsable de la Unidad de Administración y Finanzas (UAF) de la institución, Carlino Samuel Velásquez Martínez, Viceministro de Administración y Finanzas – MOPC y el Jefe Interino del Departamento de Análisis y Programación Presupuestaria, C.P. José M. Gómez.

No se observan los documentos del cumplimiento de la Resolución DNCP N°472/11 "*Por la cual se crea el Registro Obligatorio de Firma de Funcionarios encargados de la suscripción de los Certificados de Disponibilidad Presupuestaria pertenecientes a los Organismos, Entidades del Estado y las Municipalidades, indicados en el Artículo 1° de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas"*.

CRITERIO DE LA CGR ETAPA DE PLANIFICACION

OBSERVACIÓN N°1: La Convocante no remitió el análisis e informe realizado sobre los precios referenciales obtenidos de los datos suministrados por el Consorcio ACEL, considerando los criterios establecidos en la Resolución DNCP N° 411/18.

Por Memorándum UEP DCyP N°338/221, de fecha 28/05/21, del responsable de la Unidad Ejecutora del Proyecto UEP-Defensa Costera y Puentes del MOPC, en contestación al pedido de documentación efectuado por la Contraloría General, hace referencia a los puntos 1, 2 y 3 de la Nota CGR N° 2772/21, señalando cuanto sigue:

"*En cuanto a los **puntos 1, 2 y 3** del pedido de la Contraloría General de la República solicitado mediante Nota CGR N° 2772/2021 de fecha 20/05/21 con MEU N° 21.670/2021 se encuentran respondidos en el Estudio de Factibilidad Técnico, Económica y Socio Ambiental de la Construcción de un Puente Sobre el Rio Paraguay entre Asunción (Capital) y Chaco'i (Departamento de Presidente Hayes)*…."(el subrayado es de la CGR) , adjuntando el Informe Final de la Consultora ACEL, en medio digital.

Al respecto, cabe señalar que independientemente a la fuente de los datos que originaron el establecimiento de los precios referenciales del llamado, constituye responsabilidad de la Convocante, las bases y condiciones de la licitación pública, específicamente lo referente al costo estimativo de la misma.

En ese sentido, debe consignarse que los responsables técnicos del MOPC, previamente a la aceptación de los datos proveídos por el Consorcio ACEL, debieron realizar el análisis e informe acerca de la razonabilidad y consistencia de los mismos, los que deben ser suficientemente explicados y probados con documentación que respalde eventuales diferencias de precios en la actualidad, tal como lo establece la Resolución DNCP N° 411/18, en su Anexo "*Guía para la elaboración de precios de referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades en las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas*", que dispone en el:

Punto 2. Contar con al menos tres precios obtenidos de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:

b) Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado…".

En el Punto 3 establece: "*Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, no resulte posible alcanzar la cantidad de fuentes requeridas para la obtención de los precios, la Convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los precios que servirán de base a su referencia, debiendo constar en un informe como se ha desarrollado el procedimiento para la obtención de los precios.*" (El subrayado es de la CGR).

Además, la citada Resolución dispone lo siguiente: "*Con la información obtenida, la Convocante fijará su precio de referencia…debiendo constar en el legajo del llamado a contratación, la evidencia documentada del mecanismo utilizado para llegar a tal precio (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo que sea pertinente)". Cualquier proceso de contratación que no observe los parámetros mencionados para la obtención del precio de referencia podrá ser anulado por la DNCP, a través de cualquiera de los mecanismos establecidos en el Título Octavo de la Ley N° 2051/03…*" (El subrayado es de la CGR).

Sobre esta cuestión es menester señalar la importancia de una adecuada fijación del precio referencial, pues el mismo establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes

deben tener en cuenta para preparar las ofertas. Es decir, si el precio referencial es calculado muy por encima de valores del mercado, puede generar sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, desde su inicio, a contrario sensu, si es fijado muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante como la de no recibir ofertas, lo que le obligaría a declarar desierto el llamado con las consecuencias negativas que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes para el Estado.

Al respecto, el Artículo 4° de los Principios Generales de la Ley N° 2051/03, *"De Contrataciones Públicas"* establece: *a) Economía y Eficiencia: Garantizarán que los Organismos, Entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.*

b) Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

c)Transparencia y Publicidad: Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos". (el subrayado es de la CGR).

Asimismo, para el cálculo de la Estimación de costo de todo procedimiento de contratación, el Artículo 15 de la Ley N° 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* dispone lo siguiente: *"En la estimación del costo de cada operación, los Organismos, las Entidades y las Municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria el procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación".*

Igualmente, el Artículo 17 del decreto N°21909/03, Reglamentario de la Ley N°2051/03, dispone: *"Estimación de costo. La estimación de costo de cada operación, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecido en el artículo 15 de la Ley".*

Conforme a los documentos remitidos, en respuesta a lo solicitado por Nota CGR N°2772/21, se concluye que los mismos no se ajustan a los criterios establecidos en las normativas legales invocadas precedentemente.

CONCLUSION

- El MOPC no remitió la documentación respaldatoria del análisis técnico realizado sobre los datos proveídos por el Consorcio ACEL para el establecimiento de los precios referenciales, en ese sentido, considerando que la fijación del precio referencial establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben considerar para preparar sus respectivas ofertas, pues si el precio referencial es calculado muy por encima de valores de mercado, puede generarse sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, desde su inicio, y a contrario, si es establecido muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante, como la de no recibir ofertas, lo que le compelería a declarar desierto el llamado con las consecuencias negativas para el país y su gestión que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes para los intereses del Estado.

  Los responsables del MOPC, encargados de establecer el precio referencial, deben exponer y demostrar en un análisis e informe, la razonabilidad y procedencia de los datos suministrados por la consultora contratada para realizar el presupuesto de la obra pública, los que deben ser suficientemente explicados y probados con documentación que respalde eventuales diferencias de

precios en la actualidad, tal como lo establece el Artículo 15 de la Ley N°2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", y lo dispuesto en la Resolución DNCP N°411/18 en su Anexo "*Guía para la elaboración de precios de referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades en las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas*", por lo cual, podemos concluir que conforme a los documentos remitidos, en respuesta a lo solicitado por Nota CGR N°2772/21, que los mismos no se ajustan a los criterios establecidos en las normativas legales invocadas precedentemente.

2. ETAPA DE CONVOCATORIA

2.1. Autorización del llamado y aprobación del Pliego de Bases.

Por Resolución N°1996 del 28 de agosto de 2019, el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, Arnoldo Wiens Dürksen, autorizó la convocatoria y aprobó el Pliego de Bases y Condiciones, para el Llamado "Licitación Pública Nacional N°156/19 *"PARA LA CONSTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE ASUNCION (CAPITAL) Y CHACO I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES), CON ID N° 369587"*

En el Artículo 4° de la citada resolución, autoriza a la Unidad Operativa de Contrataciones, a realizar modificaciones o enmiendas al Pliego de Bases y Condiciones, en coordinación con la Dirección de Vialidad.

2.2. Justificación del Anticipo.

Se observa en el Pliego de Bases y Condiciones del presente llamado, en la Sección IV Condiciones Especiales del Contrato (CEC), en el punto CGC 16.4.1:

El anticipo sera hasta el 15% (quince por ciento) del monto del contrato, a ser pagados de la siguiente forma:

- *5% posterior a la Orden de proceder para la Elaboración del Diseño Final de Ingeniería.*
- *10% con la aprobación del Diseño Final de Ingeniería y para el inicio de los trabajos de construcción del puente.*

Para acceder al anticipo, el Contratista deberá presentar dentro de los quince (15) días calendarios posteriores a la "aprobación" del informe final la solicitud de pago de anticipo, acompañada de:

a) La aceptación del informe final presentado por el contratista;

b) El Plan de inversión del anticipo, conforme al formulario incluido en la Sección VI;

c) Garantía de anticipo, en alguna de las formas establecidas en el artículo 81 del Decreto reglamentario Nº 21.909/03;

d) La Factura correspondiente.

Para los efectos de la presentación el Contratista deberá hacerlo ante: Mesa de Entrada Única del MOPC, sito en oliva esquina Alberdi, Planta Baja del Edificio Central de 7:00 a 15:00 horas.

Se verificarán las documentaciones requeridas y previa aprobación del Plan de inversión del anticipo y constatación de la extensión adecuada de la garantía y factura correspondientes, se abonará al Contratista el monto total del anticipo, a más tardar sesenta (60) días, siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.

De constatarse defectos o la omisión de alguno de los documentos citados, será comunicado al Contratista y el plazo de pago quedará suspendido.

La Contratante notificará por escrito al Contratista la disponibilidad del anticipo.

El reintegro de esos fondos adelantados, se hará deduciendo en las certificaciones Mensuales, el mismo porcentaje que, con respecto al monto total de la obra, signifique el anticipo acordado".

Igualmente, se observa la Nota UOC N° 4650/2019 del 30/08/19, firmada por la Directora de la Unidad Operativa de Contrataciones del MOPC, publicada en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), en la cual informa a la DNCP que en este llamado fue establecido un Anticipo Financiero, en las mismas condiciones estipuladas en el Pliego de Bases y Condiciones.

2.3. Sistema de presentación de ofertas.

Conforme al numeral IAO 21.1 de la Sección I – Datos de la Licitación, las ofertas fueron presentadas por el sistema de dos sobres: Propuesta Técnica y Propuesta Económica, a través de la modalidad de ***SUMA ALZADA***.

2.4. Publicación de la convocatoria.

Acerca la publicación del llamado en un diario de circulación nacional, dispuesta por el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, según Memorándum UOC N° 136/2021 del 25/05/21, la Directora de la Unidad Operativa de Contratación, Lincy R. Lucena V., manifiesta: *Se remite copia del Memorándum UOC N° 4018/2019 mediante el cual se solicitó la difusión en al menos un diario de circulación nacional,* ***cabe mencionar que el ministerio no cuenta con el servicio de provisión de periódicos no se cuenta con el reporte impreso del mismo.*** *Se debe considerar que a partir del 30/08/2019 se encuentra publicado en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas.*

Al respecto, el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, dispone: "*Las convocatorias o llamados a licitación pública, se publicarán en cuando menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. La información en los avisos de prensa contendrá los elementos necesarios para que los posibles oferentes puedan determinar su interés de participación.*

De lo expuesto, no fue posible corroborar el cumplimiento del mandato legal señalado, referente a la obligatoriedad de publicar la convocatoria a licitación pública, en por lo menos un diario de circulación nacional.

2.5. Nota de la U.O.C. de comunicación del llamado a la DNCP.

Por nota UOC N° 4650/2019 del 30 de agosto de 2019, dirigida a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el MOPC remitió los documentos respaldatorios exigidos, Nota de Comunicación, Pliego de Bases y Condiciones, Resolución de Aprobación del Pliego, Mesa de entrada para la obtención de Estudio de Impacto Ambiental, Permiso Municipal en Inicio de Trámites, Planos.

Sobre la Constancia de Plurianualidad, menciona: "*...que esta convocante se encuentra abocada a las gestiones de la modificación del Presupuesto Plurianual de esta entidad, y considerando la importancia estratégica que tiene el llamado para dinamizar la economía nacional se solicita la difusión del llamado con la salvedad y el compromiso de remitir el documento con la comunicación de la adjudicación en su primera Etapa.*

Igualmente hace mención a la Justificación del Anticipo.

2.6. Pliego de Bases y Condiciones.

- Publicación del Pliego en el SICP.

El Pliego de Bases y Condiciones aprobado por Resolución N° 1996 de fecha 28 de agosto de 2019, fue publicado en el portal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en fecha 30 de agosto de 2019.

2.7. Adendas al Pliego de Bases y Condiciones.

La Convocante ha emitido un total de ocho (8) Adendas al PBC a saber:

N°	Fecha	Motivo
1	23/09/19	Modifica la fecha de entrega y apertura de ofertas
2	10/10/19	Modifica la fecha de entrega y apertura de ofertas
3	17/10/19	Modifica la Sección I Datos de la Licitación, Criterios de Evaluación y Calificación Capacidad Financiera, Experiencia general en obras (volumen anual de negocios), Experiencia específica capacidad en materia de personal, capacidad en materia de equipos, mecanismo para la aplicación de Inciso e) del Artículo 40 de la Ley N° 2051/03, Requerimientos Adicionales. En la Sección III

		Especificaciones Técnicas – Términos de Referencia – Diseño Final de Ingeniería, Periodo de Construcción. En la Sección IV Condiciones Especiales del Contrato. Sección V modelo de contrato. Sección VII Anexo 1 Documentos que compone la oferta. Sección VI Formularios
4	24/10/19	Modifica la Adenda N° 3, numeral 4. Sección II Criterios de Evaluación y Calificación. Experiencia Específica en obras
5	01/11/19	Modifica la Adenda N° 3, numeral 5 Capacidad en materia del personal. En la Sección II se elimina el punto 7 Requerimientos Adicionales y se agrega el Formulario "Modelo de Acta o Acuerdo de Intención entre el Contratista y el Subcontratista nominado" En la Sección VII documentos a presentar para la firma del contrato se agrega ese modelo
6	01/11/19	Modifica la fecha de entrega y apertura de ofertas
7	04/11/19	Modifica la fecha de entrega y apertura de ofertas
8	05/11/19	Contesta consultas efectuadas por potenciales oferentes. En la Adenda N° 5 se reemplaza el "Modelo de Acta o Acuerdo de Intención entre el contratista y el subcontratista nominado, así como el documento para presentar para la firma del contrato, incluyendo este modelo.

2.8. Notas Aclaratorias del PBC.

A los efectos de contestar consultas efectuadas por interesados en participar de este llamado, la Convocante ha emitido cuatro (4) Notas Aclaratorias, a saber:

N°	Fecha	Motivo
1	17/10/19	Mediante esta nota, el MOPC contestó un total de 64 consultas
2	23/10/19	Se responde a 3 consultas, referente a la Sección Experiencia Específica en Construcción y pedido de prórroga para la presentación de ofertas
3	01/11//19	Se responde a 7 consultas
4	08/11/19	Se contesta una consulta acerca la Sección IV, Condiciones Especiales del Contrato (CEC), y se aclara que las propuestas de los licitantes debe ajustarse a la Alternativa 2 Solución Atirantada del Puente y la Opción 2 por tipo de pavimento, tal como se establece en la Sección III – Alcance de las Obras.

2.9. Junta de Aclaraciones.

En fecha 13 de septiembre de 2019, en la sede del MOPC, se llevó a cabo la Junta de Aclaraciones correspondiente a la presente licitación pública, con la participación de representantes de 19 empresas del ramo, interesados en participar del llamado, y funcionarios del MOPC.

En esa reunión fueron formuladas un total de 7 consultas, las que fueron respondidas por funcionarios del MOPC.

Igualmente, fue labrada un acta que contiene lo tratado, que fue suscrito por los representares de las empresas y del MOPC.

2.7. Acto administrativo que autorice la emisión de Adendas.

Respecto a este punto, la Resolución N°1996 del 28 de agosto de 2019, emitida por el titular del MOPC, en el Artículo 4°, autoriza a la Unidad Operativa de Contrataciones, a realizar modificaciones o enmiendas al Pliego de Bases y Condiciones, en coordinación con la Dirección de Vialidad.

2.8. Conformación del Comité de Evaluación de Ofertas.

Por Resolución N° 2879 de fecha 18 de noviembre de 2019, se conformó el Comité de Evaluación, para el presente proceso de contratación, encargado del análisis técnico, jurídico y económico financiero, con las siguientes personas:

1. Abg. Lorena Balbuena – Directora de Asuntos Jurídicos.
2. Ing. Ignacio Gómez – Viceministro de Obras.
3. Lic. Carlino Velázquez – Viceministro de Administración y Finanzas.

CRITERIO DE LA CGR ETAPA DE CONVOCATORIA

OBSERVACIÓN N° 2: El MOPC no remitió la documentación que corrobore el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, sobre la publicación del llamado.

Acerca la publicación del llamado en un diario de circulación nacional, dispuesta por el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, según Memorándum UOC N° 136/2021 del 25/05/21, la Directora de la Unidad Operativa de Contratación, Lincy R. Lucena V., manifiesta: *Se remite copia del Memorándum UOC N° 4018/2019 mediante el cual se solicitó la difusión en al menos un diario de circulación nacional,* ***cabe mencionar que el ministerio no cuenta con el servicio de provisión de periódicos no se cuenta con el reporte impreso del mismo.*** *Se debe considerar que a partir del 30/08/2019 se encuentra publicado en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas.*

Al respecto, el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, dispone: "*Las convocatorias o llamados a licitación pública, se publicarán en cuando menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. La información en los avisos de prensa contendrá los elementos necesarios para que los posibles oferentes puedan determinar su interés de participación.*

La resolución del llamado o convocatoria será publicada íntegramente a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), y estará disponible para cualquiera que lo solicite.

De lo expuesto, no fue posible corroborar el cumplimiento del mandato legal señalado, referente a la obligatoriedad de publicar la convocatoria a licitación pública, en por lo menos un diario de circulación nacional.

CONCLUSION

- El MOPC no remitió la documentación respaldatoria de la publicación del llamado efectuada en por lo menos un diario de circulación nacional, con que pueda confirmarse la debida publicidad del edicto correspondiente, a los interesados en participar en una obra pública de considerable trascendencia.

Los funcionarios responsables del MOPC, encargados de las actuaciones administrativas de todo procedimiento de contratación, implementada dentro del marco de la Ley N° 2051/03, deben contar con las evidencias suficientes del cumplimiento de la citada normativa, considerando la importancia dada a la publicidad de los llamados o convocatorias efectuadas por los Organismos y Entidades del Estado para la contratación de bienes y servicios, financiados con recursos públicos, tal como lo establece el Artículo 19 de la Ley N°2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", por lo cual, podemos concluir que no se encuentra debidamente fundamentada la publicación del llamado de referencia.

3. ETAPA DE APERTURA DE OFERTAS

1.1 Acta de Apertura de sobres de ofertas

En fecha **14 de noviembre de 2019** se realizó el acto de apertura de sobres de ofertas, conforme al acta labrada en la ocasión, presentaron sus ofertas los siguientes Consorcios

N°	OFERENTE
1	CONSORCIO UNION DE REGIONES
2	CONSORCIO UNION
3	CONSORCIO CTC

4	CONSORCIO PUENTE PARAGUAY

Luego se señala en el Acta, que el Sobre N°2 de Propuesta Económica, pasan a resguardo de la Coordinación del Comité de Evaluación de Ofertas.

Seguidamente los participantes pasan a señalar las siguientes observaciones:

a.) El representante del Consorcio CTC deja constancia que todos los documentos Técnicos de Construgomes subcontratista del Consorcio Unión, son copias simples en ingles sin traducción ni legalización alguna y que el Poder de su representante no cumple las formalidades para ser validos en el país. Para el caso de Tradeco Infraestructura S.A.C.V, subcontratista del Consorcio Puente Paraguay deja constancia que todos los documentos Técnicos son copias simples sin legalización alguna y que el Poder de su representante no cumple las formalidades para ser validos en el país.

b.) Los Representantes del consorcio Unión y Consorcio Puente Paraguay manifiestan que en el Pliego de Bases y Condiciones no se especifica que los documentos técnicos deberán ser traducidos ni legalizados para la presentación de la oferta, y que sus ofertas se ajustan a lo establecido en el PBC, siendo éstos requeridos para la suscripción del contrato.

c.) La representante del Consorcio Puente Paraguay manifiesta que los poderes correspondientes al Subcontratista nominado se encuentran apostillados por la Haya en el tomo correspondiente a la oferta original.

Se observa en el Acta, que se procede a la verificación preliminar cuantitativa de los documentos presentados por los participantes, y detallan en un Cuadro los documentos presentados, a continuación la captura de lo señalado:

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

4. ETAPA DE EVALUACIÓN DE OFERTAS Y ADJUDICACIÓN

4.1. INFORME TÉCNICO DE EVALUACIÓN DE OFERTAS- PROPUESTA TÉCNICA

Señala el Informe de Evaluación, de fecha **26/11/2019**, que "*...la evaluación y comparación de Ofertas se realizó conforme se establece en la Sección II. Criterios de Evaluación y Calificación - Propuesta Técnica. En el Anexo B, se detalla el resultado de la verificación, cuyo resumen del mismo, se transcribe a continuación.....*"

Se observa un Cuadro que los cuatro (4) Consorcios *CUMPLEN*, con la Calificación Técnica.

A continuación menciona el Informe, que fueron solicitadas *Consultas y Aclaraciones* a los oferentes, de conformidad a lo establecido en la *Parte 1 - Procedimientos de Licitación, Sección I. Instrucciones a los oferentes, del Pliego de Bases y Condiciones, IAO 27 Aclaración de las Ofertas: 27.1 "Para facilitar el examen, la evaluación y la comparación de las Ofertas, la Convocante tendrá la facultad de solicitar a cualquier Oferente que aclare su Oferta, incluyendo el desglose de los precios unitarios." y 27.2. No se considerarán aclaraciones a una oferta presentadas por Oferentes cuando no sean en respuesta a una solicitud de la Convocante. La solicitud de aclaración y la respuesta correspondiente deberán efectuarse por escrito"*, y se observa el detalle de lo solicitado y las respuestas de los participantes.

Verificación de la aplicación del inciso e) del artículo 40 de la Ley Nº 2051/2003 de Contrataciones Públicas. Resolución Nº 2006. *Artículo 3º.-*

Una vez realizada la apertura de ofertas, los miembros del Comité de evaluación, a través de la Coordinación del Comité, deberán solicitar informes sobre el estado de ejecución contractual a la fecha de la apertura de ofertas, de la entrega de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, de todos los oferentes participantes respecto a los contratos que éstos hayan suscripto con el Ministerio en su carácter de contratistas o proveedores, a las diferentes Unidades Administradoras de Contrato dependientes del Viceministerio de Obras Públicas y Comunicaciones incluyendo a las diferentes Unidades Ejecutoras de Proyectos y del Viceministerio de Administración y Finanzas de quienes deberán responder indefectiblemente en el plazo otorgado por el comité de evaluación.

Se lista a continuación los pedidos de informes con las respuestas recibidas:

Luego señalan que "*...No se observan incumplimientos referentes al inciso e) del Art. 40 de la Ley 2051/03*".

CONCLUSIÓN

Como resultado de la evaluación de los Criterios Técnicos conforme a lo establecido en la Sección II Criterios de Evaluación y Calificación, 4. Experiencia Específica en Obras; 5. Capacidad en materia de Personal; 6. Capacidad en materia de Equipos; se resume lo siguiente...", y se observa en un Cuadro que los Consorcios UNION DE REGIONES, UNION, CTC, y PUENTE PARAGUAY, *CUMPLEN* con la Calificación Técnica.

Finalmente en un Anexo, se detalla el cumplimiento de los demás Criterios Técnicos solicitados.

4.2. DICTAMEN DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS LLAMADO MOPC Nº 156/2019

El Dictamen del Comité de Evaluación de Ofertas de fecha **26/11/2019**, en el cual se mencionan algunos puntos del referido Dictamen:

I. Análisis de la Capacidad Legal de los Oferentes.

Menciona el Informe lo desarrollado en el **Dictamen DAJ Nº 2361 de fecha 19/11/19**, que el Comité de Evaluación de Ofertas procede al análisis del cumplimiento de los requisitos de capacidad legal, en los siguientes aspectos:

EVALUACIONES DE LOS REQUISITOS JURÍDICOS CONTENIDOS EN EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES

ANALISIS DE LAS CONSTANCIAS ASENTADAS EN EL ACTA

ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS JURÍDICOS.

Se ha realizado el análisis en lo que respecta a las documentaciones de carácter legal, según lo establecido en SECCIÓN VII. ANEXOS. ANEXO N° I. DOCUMENTOS QUE COMPONEN LA OFERTA y la Adenda No. 8, de fecha 05 de noviembre del 2019 del Pliego de Bases y Condiciones.

Se informa que las ofertas presentadas ***CUMPLEN*** *con la presentación de la documentación legal establecida en el Pliego de Bases y Condiciones y de conformidad a la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas" su Decreto Reglamentario 21909/03, y sus modificaciones conforme se visualiza en la planilla que se encuentra adjunta como antecedente del presente proceso.*

VERIFICACIÓN RESPECTO A LAS PROHIBICIONES ESTABLECIDAS EN EL ART. 40, INCISO A Y B DE LA LEY 2051/03.

CONCLUSIÓN

Habiendo procedido a la verificación de las ofertas evaluadas, conforme a lo establecido Sección I. Datos de lo Licitación ((DDL), Sección II. Criterios de Evaluación y Calificación, Sección VI. Formularios, Sección VII. Anexos Anexo 1. Documentos que componen lo oferta. Adenda N° 8, de fecha 05 de noviembre del 2019, página 1, punto 2 del Pliego de Bases y Condiciones del presente llamado, se sugiere ***PROSEGUIR*** *con los trámites pertinentes de conformidad a las disposiciones contenidas en la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas", su Decreto Reglamentario Nº 21.909 y sus modificaciones. -*

II. Análisis de la Capacidad Económico-Financiera de los Oferentes.

En este aspecto se señala el contenido del ***INFORME DE EVALUACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA SOBRE N° 1***, de fecha 26/11/19, y en el cual se menciona:

"La convocante efectuará la calificación de los oferentes utilizando los requisitos establecidos en la SECCION II CRITERIOS DE EVALUACION Y CALIFICACION; Punto 3) Capacidad Financiera; ítems: "Coeficiente de Liquidez"; "Coeficiente de Solvencia"; y "Recursos Financieros"; Punto 4) Experiencia General en Obras (Volumen Anual de Negocios) de la Adenda Nº 03

EVALUACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA.

Base Documental para la Evaluación de la Capacidad Financiera

La evaluación de los índices financieros fue realizada en base al promedio extraído de los Balances Generales correspondientes a los últimos 3 (tres) ejercicios fiscales cerrados (Años 2016, 2017 y 2018), conforme a lo solicitado en la Adenda Nº 03.

EVALUACION DE LA CAPACIDAD FINANCIERA.

La oferta presentada fue analizada en detalle para verificar el cumplimiento de los requisitos de calificación.

Se observa en un Cuadro el criterio de *CUMPLE y NO CUMPLE*, en los siguientes aspectos:

COEFICIENTE DE LIQUIDEZ: la empresa evaluada en este Ítem, "CUMPLE" con el requisito mínimo establecido en la Adenda Nº 03.

COEFICIENTE DE SOLVENCIA: la empresa evaluada en este Ítem, "CUMPLE" con el Requisito mínimo establecido en la Adenda Nº 03.

Se aclara que el Anexo "A" RESUMEN DE LA CAPACIDAD FINANCIERA, donde se detallan los resultados del análisis financiero, y el Anexo "B" ANALISIS DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL Y FINANCIERA, en la que se detallan los datos relativos a la situación Contable - Financiera de los oferentes, forman parte del presente dictamen.

III. Análisis de la Capacidad Técnica de los Oferentes.

En este ámbito y a los efectos de proceder a la evaluación detallada de las ofertas presentadas, el Comité de Evaluación procede al análisis sobre el cumplimiento de los requisitos en cuanto a la capacidad técnica conforme al Pliego de Bases y Condiciones, en el cual se expone:

Se procede a dar respuesta a las observaciones del Acta de Apertura de Ofertas que tienen relación con la evaluación técnica

EVALUACION DE LA OFERTA

La evaluación y comparación de Ofertas se realizó conforme se establece en la Sección II. Criterios de Evaluación y Calificación - Propuesta Técnica: En el Anexo B, se detalla el resultado de la verificación, cuyo resumen del mismo, se transcribe a continuación:..."

Se observa un Cuadro que los cuatro (4) Consorcios *CUMPLEN*, con la Calificación Técnica.

Luego se detalla el contenido del ***INFORME TÉCNICO DE EVALUACIÓN DE OFERTAS-PROPUESTA TÉCNICA***

Finalmente concluye el Dictamen cuanto sigue:

CONCLUSIONES DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS

Primeramente, es importante señalar que el sistema de adjudicación escogido para el presente proceso de contratación es bajo el sistema de "Doble sobre".

Que luego del Análisis del Sobre N°1, se colige cuanto sigue:

De conformidad al análisis de la capacidad legal, todas las propuestas presentadas ***CUMPLEN*** *con la totalidad de los criterios de capacidad legal requeridos en el PBC.*

Asimismo, conforme se observa en el informe de la Dirección de Planificación Económica todas las propuestas ***CUMPLEN*** *con la totalidad de los criterios económicos-financieros requeridos en el PBC en esta etapa.*

Luego del análisis de la capacidad técnica, se colige que las firmas evaluadas, ***CUMPLEN*** *con todos los criterios de evaluación que recaen dentro de este ámbito conforme lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.*

Por lo expuesto; y teniendo en cuenta lo estipulado en el Artículo 61° del Decreto Reglamentario de la Ley N°2.051/03 que dispone: Método de evaluación Para efectos de evaluar las ofertas recibidas de una manera eficiente, la Convocante evaluará las ofertas presentadas según el sistema utilizado:

b. Sistema de presentación de las ofertas en doble sobre: Las ofertas presentadas en doble sobre se evaluarán en dos etapas; primero la propuesta técnica y los documentos que acrediten la capacidad del oferente para ejecutar el contrato, contenidos en el ***SOBRE*** *N° 1..."*

Una vez finalizada la evaluación de la oferta técnica, la autoridad competente de la Convocante emitirá un acto administrativo con el resultado de dicha evaluación.

Además, teniendo en cuenta lo establecido en las IAO - CONTRATACIÓN DE OBRAS, que en su parte pertinente expresa: 31. Evaluación y Comparación de precios. b) Sistema de presentación de las ofertas en doble sobre: 3. Una vez finalizada la evaluación de la oferta técnica, la autoridad competente de la Convocan te emitirá un acto administrativo como resultado de dicha evaluación.

Se indicará expresamente que los sobres con las ofertas de precio que no hayan superado el análisis técnico, serán devueltos sin abrir después de la adjudicación.

Luego del análisis de los informes de evaluación elaborados, el Comité de Evaluación de ofertas manifiesta cuanto sigue:

HABILITAR *la apertura del* ***SOBRE 2****, propuesta de precio, en el marco del LLAMADO MOPC N° 156/2019 "LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO'I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) - AD REFERENDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA" ID 369.587, conforme al siguiente detalle:*

OFERENTE	INTEGRANTES DEL CONSORCIO
CONSORCIO UNION DE REGIONES	BENITO ROGGIO E HIJOS TECNOEDILS.A. CONSTRUCTORA OCHO AS.A
CONSORCIO UNION	CDD CONSTRUCCIONES S.A. CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.
CONSORCIO CTC	CONCRET MIX S.A. TOCSA S.A. CONSTRUPAR S.A.
CONSORCIO PUENTE PARAGUAY	CIVSA LOS TRIGALES S.A.

Por **Resolución N°2979 de fecha 26 de noviembre de 2019**, se aprueba el resultado de la Evaluación del Sobre N°1, y se habilita a la apertura del Sobre N°2, a los Consorcios mencionados en el Cuadro precedente.

4.3. ACTA DE RECEPCIÓN Y APERTURA DE SOBRES DE PROPUESTA DE PR, Y ACTA DE NOTIFICACIÓN DEL RESULTADO

El Acta de fecha **19/11/19** (fecha anterior a la Resolución), menciona que se da lectura a la Resolución N°2979 de fecha **26 de noviembre de 2019**, por el cual se aprueba el resultado de la Evaluación del Sobre N°1, y se habilita a la apertura del Sobre N°2, según el siguiente detalle:

OFERENTE	MONTO TOTAL
CONSORCIO UNION DE REGIONES	G 947 073.254 202
CONSORCIO UNION	G 789 417.216.701
CONSORCIO CTC	G 1-073.280 000.000
CONSORCIO PUENTE PARAGUAY	G.949.154.103.150

Se observa en el Acta, que se procede a la verificación preliminar cuantitativa de los documentos presentados por los participantes, y detallan en un Cuadro los documentos presentados.

Luego señala el acta que se procede a la verificación preliminar cuantitativa de los documentos presentados por las firmas participantes, y detallan en un Cuadro los documentos presentados.

N°	OFERENTE	Integrantes de Consorcio	Formulario de la Oferta	Garantía de mantenimiento de la Oferta	Correo Electrónico	Copias de la Oferta	Cantidad de Hojas Foliadas
1	CONSORCIO UNION DE REGIONES	Benito Roggio e Hijos S.A. Paraguay Tecnoedil S.A. constructora Ocho A S.A.	PRESENTA	PRESENTA	roggio@roggio.com.py	PRESENTA + CD	9 fojas
2	CONSORCIO UNION	CD Construcciones S.A. Constructora Heisecke S.A.	PRESENTA	PRESENTA	cddsa@cddsa.com licitaciones@cheisecke.com.py	PRESENTA + CD	9 fojas
3	CONSORCIO CTC	Concret Mix S.A. TOCSA S.A. Construpar S.A.	PRESENTA	PRESENTA	tocsa@tocsa.com.py licitaciones@tocsa.com.py	PRESENTA + CD	10 fojas
4	CONSORCIO PUENTE PARAGUAY	CIVSA Los Trigales S.A.	PRESENTA	PRESENTA	Licitaciones.civsa@gmail.com	PRESENTA + CD	8fojas

El Acta de Notificación del Resultado, de fecha 27 de noviembre de 2019, menciona que se procede a la entrega de copias de la Resolución Ministerial N°2979/19, a los representantes legales de los Consorcios, que presentaron propuestas y están habilitados para la Apertura del Sobre N°2 "Propuesta Económica Financiera", y se fija para el 12 de diciembre de 2019, la apertura del mismo.

4.4. INFORME TÉCNICO DE EVALUACIÓN ECONOMICA FINANCIERA SOBRE N°2

La presente evaluación de análisis económicos financieros, de fecha **19 de diciembre de 2019**, menciona el detalle del CRITERIO DE EVALUACIÓN, utilizando los requisitos establecidos en la SECCION II. CRITERIOS DE EVALUACION Y CALIFICACION: Punto 3) Capacidad Financiera: Ítem: Recursos Financieros": y el Punto 4) Experiencia General en Obras (Volumen Anual de Negocios), de la Adenda Nº 03, y se observa el análisis de:

3. CAPACIDAD FINANCIERA.

4. EXPERIENCIA GENERAL EN OBRAS, Volumen Anual de Negocios.

EVALUACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA.

4.1 Base Documental para la Evaluación de la Capacidad Financiera

4.2 Evaluación de la Capacidad Financiera

Se procedió a la selección de las 2 (dos) mejores ofertas presentadas, las cuales fueron analizadas y evaluadas en detalle para verificar el cumplimiento de los requisitos de calificación.

A fin de verificar el cumplimiento se utilizará el criterio "cumple" o "no cumple".

Nº	EMPRESAS Y/O CONSORCIO DE EMPRESAS	MONTO TOTAL DE LAS OFERTAS	RECURSOS FINANCIEROS	EXPERIENCIA GENERAL EN OBRAS (Volumen Anual de Negocios)	CALIFICACIÓN FINAL
1.	CONSORCIO UNION CDD CONSTRUCCIONES S.A. (LIDER) CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.	Gs 289.417.216.201	Cumple C/U C/U	Cumple	Cumple
2.	CONSORCIO UNION DE REGIONES HENDERROCA ELEHROS S.A. (LIDER) TECNOBRIL S.A. CONSTRUCTORA OCHOA S.A.	Gs 947.073.151.202	Cumple C/U C/U	Cumple	Cumple

Se observa adjunto al presente Acta, los Anexos, con el análisis de las Situación Económica Financiera de cada Consorcio.

4.5. DICTAMEN DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS LLAMADO MOPC N° 166/2019

El Dictamen de fecha **19 de diciembre de 2019**, por el cual recomienda la adjudicación del presente llamado, contiene el detalle de los siguientes aspectos:

I. Análisis de la Capacidad Legal de los Oferentes.

EVALUACIONES DE LOS REQUISITOS JURÍDICOS CONTENIDOS EN EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES.

INFORME DE LAS GARANTIAS DE MANTENIMIENTO DE OFERTAS: el cual *CONCLUYE*, y sugiere "*...PROSEGUIR con los trámites pertinentes de conformidad a las disposiciones contenidas en la Ley N°2051/03 "De Contrataciones Públicas", su Decreto Reglamentario N°21.909 y sus modificaciones".*

II. Análisis de la Capacidad Económico-Financiera de los Oferentes.

EVALUACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA.

Base Documental para la Evaluación de la Capacidad Financiera

Evaluación de la Capacidad Financiera

III. Análisis de la Capacidad Técnica de los Oferentes

APERTURA DE PROPUESTAS ECONÓMICAS

METODOLOGÍA DE SELECCIÓN

EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PRECIO

APLICACIÓN DEL MARGEN DE PREFERENCIA

Luego del Análisis contenido en el presente Dictamen, el Comité de Evaluación expone cuanto sigue:

CONCLUSIONES DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS

Conforme se desprende del análisis de capacidad legal, todas las firmas presentadas CUMPLEN con la totalidad de los criterios de carácter sustancial requeridos en las bases del llamado pertinentes a esta etapa.

Asimismo, según se observa del análisis de los criterios económicos-financieros requeridos en el PBC, todas las ofertas evaluadas CUMPLEN con la totalidad de dichos requisitos.

Del análisis de carácter técnico se puede cotejar que, todas las ofertas cumplen con los criterios establecidos en las bases del llamado, no obstante, ***la oferta presentada por el CONSORCIO UNIÓN (CDD CONSTRUCCIONES S.A.- CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.) se configura como la oferta más solvente y susceptible de adjudicación****, conforme se observa en la evaluación técnica detallada anteriormente.*

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta lo estipulado en la SECCION I Instrucciones a los Oferentes, inciso F., Adjudicación del Contrato 35. Criterios de Adjudicación. 35.1 La Convocante adjudicará el contrato al Oferente cuya Oferta la Convocante:

(a) haya determinado que cumple sustancialmente con los requisitos de los Documentos de Licitación y los condiciones legales y técnicos estipulados en el pliego de bases y condiciones;

(b) haya determinado que está calificado y tenga la capacidad poro ejecutor el Contrato satisfactoriamente; y (c) que representa el precio evaluado como más bajo.

Finalmente el Comité de Evaluación de Ofertas:

RECOMIENDA:

1- ADJUDICAR el "LLAMADO MOPC N° 156/2019 "LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE'--' ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO'I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) - AD REFERENDUM A: LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA" ID 369.587, conforme al siguiente detalle:

OFERENTE	MONTO TOTAL
CONSORCIO UNION - CDD CONSTRUCCIONES S.A. - CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.	G.789.417.216.701

Por **Resolución N°3315 de fecha 19 de diciembre de 2019**, se adjudica al Consorcio UNION, Construcción del Puente entre Asunción y Chaco I, cuya erogación será financiada con recursos previstos en el Presupuesto General de Gastos del MOPC.

El MOPC a través de la Unidad Operativa de Contratación, procedió a notificar a los oferentes participantes del resultado de la adjudicación a través de Notas, remitidas por correo electrónico, en fecha 23 de diciembre de 2019.

5. ETAPA CONTRACTUAL

5.1. CONTRATO SG MINISTRO N°20/2019

Se firmo el **Contrato S.G. Ministro N°20** en fecha **23 de diciembre de 2019**, con el **Consorcio UNION**, con vigencia del mismo, desde la suscripción de la misma hasta el cumplimiento total de las obligaciones con el otorgamiento de la recepción definitiva de obras.

Igualmente señala en el punto 5.2, *La continuidad de la contratación objeto de esta licitación, en el Ejercicio Fiscal 2021, 2022 y 2023, estará supeditada a Créditos Presupuestarios aprobados por Ley del Presupuesto y sus modificaciones y a la asignación del Plan Financiero Institucional correspondiente conforme al Art.14 de la Ley N°2051/03".*

El Plazo, Lugar y Condiciones de la Obra, señala: "*El plazo estimado de ejecución es de 36 meses, siguientes a la fecha de Orden de Proceder...*"

Inicio. "*Se emitirá la Orden de Inicio para cada parte del proyecto aprobado...*"

La Administración del Contrato estará a cargo de la Dirección de Vialidad.

El valor de la Garantía de Anticipo Financiero será del 100%, y el porcentaje de la Garantía de Fiel cumplimiento de contrato, será del 10 % del valor total del contrato.

Precio Unitario y el importe total a pagar, según Contrato N°20/19.

Ítem	Código de catálogo	Descripción	Unidad de medida	Cantidad	CONSORCIO UNION - CDD CONSTRUCCIONES S.A. - CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.	
					Precio unitario	Precio Total
1	72131702-001	CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO'I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES)	Global	1	789.417.216.701	789.417.216.701
					PRECIO TOTAL	789.417.216.701

5.2. GARANTÍA DE ANTICIPO Y FIEL CUMPLIMIENTO DE CONTRATO

Se otorgará Anticipo hasta el ***15%*** (***quince)*** del monto total del contrato, a ser pagados de la siguiente forma:

- 5% posterior a la Orden de Proceder, para la elaboración del Diseño Final de Ingeniería.
- 10% con la aprobación del Diseño Final de Ingeniería, y para el inicio de los trabajos de construcción del puente.

Igualmente, en las Condiciones Generales del Contrato CGC 7.1.1, establece que el valor de la Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato, es de ***10% (diez por ciento)*** del valor total del contrato, la cual deberá ser presentada por el proveedor, a más tardar dentro de los 10 (días) calendarios, siguientes a la firma del contrato. (Art. 39 de la Ley N°2051/03).

5.3. CÓDIGO DE CONTRATACION (CC)

Conforme al Código de Contratación LP-12013-20-186724, de fecha 29/02/2020, emitido por la DNCP, correspondiente al Contrato SG MINISTRO N°20/19 con el **Consorcio UNION**, se puede observar que el Origen del Financiamiento es ***004 BONOS SOBERANOS, y 401 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)***, conforme al siguiente detalle:

Año	Tipo Presupuesto	programa	S.G.O.G.	F.F.	O.F.	Monto G.
2021	1	1	521	20	4	6.098.617.499
2020	1	1	520	20	401	53.500.000.000
2020	1	1	520	20	401	124.437.340.485
2019	1	2	520	20	401	0
2019	1	2	520	20	401	0
					TOTAL	184.035.957.984

5.4. PAGOS REALIZADOS AL PROVEEDOR

Los pagos realizados al **Consorcio UNION** (CDD CONSTRUCCIONES S.A.- CONSTRUCTORA HEISECKE S.A.), publicado en el Portal de la DNCP, son los siguientes:

NRO_FACTURA	MONTO_FACTURA	IVA - RTA	MONTO_DEPOSITADO_PROVEEDOR	FECHA_DEPOSITADO_PROVEEDOR	SOLICITUD_TRANSFERENCIA
001-001-0000053	3.350.190.027	700.178.579	2.650.011.448	27/04/2021	38205
001-001-0000056	2.748.427.472	162.032.293	2.586.395.179	13/04/2021	33877
001-001-0000007	12.295.771.158	1.953.399.353	10.342.371.805	15/01/2021	170682
001-001-0000007	6.024.757.980	349.874.127	5.674.883.853	15/01/2021	170683
001-001-0000005	21.345.886.506	2.495.254.228	18.850.632.278	14/01/2021	170518
001-001-0000004	19.858.342.336	2.321.365.883	17.536.976.453	13/01/2021	169427
001-001-0000003	78.941.721.670	4.584.361.074	74.357.360.596	11/06/2020	64809
	223.506.818.819				

CRITERIO DE LA CGR ETAPA CONTRACTUAL

OBSERVACIÓN N° 3: El MOPC no dio cumplimiento al plazo estipulado en el Artículo 79 de la Ley N° 2051/03 y al articulo 81 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, para la suscripción del Contrato.

Se observa que la adjudicación del presente llamado dispuesta por **Resolución N° 3315 de fecha 19 de diciembre de 2019**, en la misma fecha fueron notificados los oferentes participantes, y el **Contrato S.G. Ministro N° 20/2020** entre el MOPC y el Consorcio UNIÓN, fue suscrito en fecha **23 de diciembre de 2019**, cuatro días después.

Al respecto el Artículo 81 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, en su último párrafo dispone: "*La formalización del contrato solo podrá ser concluida por las Convocantes* ***una vez vencido el plazo establecido en la normativa para la interposición del recurso de protesta.*** *Exceptúense los casos en que, por motivos de urgencia o emergencia debidamente justificadas, por escrito y bajo su responsabilidad, las Convocantes requieran hacerlo en un plazo menor*". (El resaltado es de la CGR)

En ese sentido, el Artículo 79 de la Ley N° 2051/03, estatuye: "*Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias de esta ley. La protesta será presentada, a elección del promotor, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la referida entidad,* ***dentro de los días hábiles*** *siguientes a aquel en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste. (...).*" (El resaltado es de la CGR)

CONCLUSIÓN

- El MOPC, no dio cumplimiento a las disposiciones legales vigentes, Artículo 81 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 y el Artículo 79 de la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas, que específicamente regulan el plazo para la formalización del contrato correspondiente, con el consorcio adjudicado en la presente licitación.

Los funcionarios responsables del MOPC, encargados de las actuaciones administrativas de todo procedimiento de contratación, implementada dentro del marco de la Ley N° 2051/03, deben dar estricto cumplimiento a las normativas jurídicas aplicable, con el fin de precautelar los altos intereses del Estado y de los oferentes que participan en las convocatorias efectuadas por los Organismos y Entidades del Estado.

6. ACTUACIONES ANTE LA DNCP

6.1. DENUNCIA SOBRE LA ADJUDICACIÓN

- El **Dictamen DNCP/DJ N° 15.250/20 de fecha 11/12/2020**, por el cual la DNCP, ordena el cierre de la Investigación Preliminar referente a la denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al **Denunciante individualizada como Caso N° 313.**

Al respecto la DNCP, en su ***ANALISIS***, refiere cuanto sigue:

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 trafico 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° 2051/031..." Asimismo, el numeral **20. 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.

6.2. OPINION JÚRIDICA DE LA DNCP S/ CONSULTA DEL MOPC

- Por **Nota DNCP N°376 de fecha 03 de junio de 2021**, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en el marco del "*CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA DNCP, LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR), LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) Y LA AUDITORÍA GENERAL DEL PODER EJECUTIVO (AGPE)*", por el cual fue creada la Red Nacional de Supervisión de Contratos Públicos, comunica a este Organismo Superior de Control, cuanto sigue:

  "*El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por Nota UOC N° 1306/2021 solicitó el parecer de la DNCP respecto a modificaciones en contratos realizados bajo la modalidad de* ***"suma alzada".*** (Lo resaltado es de la CGR)

  "Al respecto, la DNCP en virtud de su facultad para analizar, evaluar y responder las consultas legales que se formulen, en especial las que provengan de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) establecida en el Art. 8 de la Ley N° 3438/07, emitió un parecer no vinculante respecto a la misma, del cual remitimos copia para vuestro conocimiento".

  Y adjunta las siguientes Notas:

- **La Nota UOC N° 1306/21 de fecha 21 de abril de 2021**, por la cual la Unidad Operativa de Contrataciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), realiza la siguiente consulta.

  "*... en el marco de los procedimientos indicados como* ***CONTRATOS BAJO LA MODALIDAD DE SUMA ALZADA****, manifestándole cuanto sigue:*

  Un contrato a suma alzada es un acuerdo legal, no una garantía de que la obra será entregada a tiempo y satisfaciendo las especificaciones técnicas señaladas.

  Con frecuencia, las ejecuciones de las obras presentan variaciones en el cronograma tal y como fueron planificadas, y por consiguiente obliga a las partes a introducir modificaciones que son necesarias e imprescindibles para una correcta realización.

  En este sentido, se formulan las siguientes consultas:

  - *¿En el caso de existir motivos calificados de interés público que lo justifiquen, podría considerarse la realización de Convenios Modificatorios al Contrato de Suma Alzada, que aumenten los montos y plazos inicialmente pactados, siempre cuando estos se encuadren dentro de los parámetros que no superen el 20% del monto y plazo original, tal y como lo establece la Ley 2051/03.*
  - *De corresponder la posibilidad de lo pretendido, ¿cuáles serían los presupuestos a ser tenidos en cuenta para una modificación contractual?*

  Por lo expuesto, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), emite una opinión Jurídica, a la consulta realizada por el MOPC, contenida en la **Nota DNCP/DJ N° 6031/21 de fecha 2 de junio de 2021**, en la cual como consideración previa señala cuanto sigue:

  Como cuestión previa al pronunciamiento institucional, debe decirse que el Art. 8° de la Ley N° 3439/07, en su inciso f) faculta a la Dirección Jurídica a realizar un analizar, evaluar y evacuar una respuesta ***no vinculante*** *a las consultas legales.*

  Es necesario precisar, además, que las consultas evacuadas solo pueden referir al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.

  Por ello, las conclusiones de la presente opinión no refieren a ningún caso particular, siendo guías para la interpretación y aplicación de la legislación (Lo subrayado es de la CGR).

  Seguidamente, entre otros aspectos importantes manifiesta cuanto sigue:

  "*... considerando los alcances generales de la consulta, se efectuarán algunas precisiones, de manera a que puedan orientar la realización de vuestro llamado.*

Debe señalarse que los conceptos de "suma alzada" y de "precios unitarios" tienen relación con las modalidades de pago de los Contratos de Obra. Siendo el Contrato de Obra a suma alzada, aquel en el cual el Contratista oferta un precio fijo y global a cambio de una construcción completamente terminada y en estado de funcionamiento. Este precio se mantiene invariable2.

Siguiendo lo expuesto en el Manual de Gestión de Contratos en Obras Públicas de la DNCP, en el contrato de suma alzada se paga al Contratista un precio fijo y global en base a su oferta, repartida en plazos pactados previamente, de acuerdo con el avance de la Obra. Este precio se mantiene invariable no siendo abonables -en principio- las modificaciones del Contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones del proyecto. La oferta del Contratista se basa normalmente en un estudio del proyecto de ingeniería básico suministrado por la Contratante, pero los riesgos de errores en dicho Proyecto se entienden asumidos por el Contratista, quien debe realizar un estudio completo y exhaustivo del proyecto que le entrega la Contratante y añadir en él todo aquello que considera que falte ya que la cifra de su oferta se considera "cerrada" una vez firmado el Contrato. (Lo subrayado es de la CGR).

El Contratista sólo puede cobrar exclusivamente el monto global ofertado, ya que ha incluido en él todos los aspectos que de acuerdo con sus previsiones son necesarios para la correcta terminación y funcionamiento de la instalación, aunque no estuvieran incluidos en el Proyecto recibido para el estudio.

Es decir, y como fuera referido en la nota DNCP/DJ N° 1791/21 de fecha 19 de febrero de 2021, el contrato a suma alzada es justamente una garantía de que las obras sean entregadas en tiempo y cumplimiento las especificaciones técnicas señaladas, pues no podrían existir modificaciones "necesarias" para el correcto funcionamiento de la obra, pues es característica principal del contrato por suma global alzada la entrega de una obra en funcionamiento, siendo además la invariabilidad del precio pactado, la regla general para la ejecución de contratos de obra bajo el sistema a suma alzada.

En virtud de la invariabilidad de la remuneración, el precio pactado no puede ser modificado por ajustes o modificaciones del contratista (asumidos en su proyecto), pero el contratista tampoco puede cargar con el costo de modificaciones exigidas por la Contratante, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni en el proyecto, o como requisito del pliego.

Es por ello que, lo manifestado no excluye la posibilidad de que existiese la necesidad de obras adicionales que respondan al interés público comprometido, que pudiesen justificar las modificaciones bajo el imperio del Art. 55 de la Ley N° 2051/03.

"...En ese entendimiento es que, no basta con invocar el interés publicó comprometido como un elemento etéreo para la toma de decisiones, sino que debe darse la comprobación objetiva y documental del interés público comprometido, apoyado en la contrastación y protección de los principios de la contratación pública. (Lo subrayado es de la CGR).

Es así que, los principios de economía y eficiencia, y el de transparencia, imponen que en cualquier modificación la convocante debe inexorablemente garantizar que, si existiesen obras adicionales, los precios de los rubros sean los originalmente pactados, y en caso de rubros no previstos debe pasar por el mismo proceso riguroso de análisis que el realizado tanto para la estimación de costos como en la evaluación de las ofertas, debiendo por tanto ser contrastado con precios referenciales. La propuesta de aumento de valor por el contratista deberá ser analizada detalladamente, y la contratante deberá determinar su razonabilidad. (Lo subrayado es de la CGR).

Además, el principio de Igualdad y Libre Competencia, obliga a que la necesidad de cambio no se deba a negligencia imputable a la contratista, es decir, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni en el proyecto, o como requisito del pliego. Por el mismo principio precitado, la modificación no puede ser considerada como un elemento para condonar el incumplimiento de plazos ya acaecidos, ni eximir de responsabilidad al contratista. No pueden condonarse multas en razón a una modificación posterior del plazo, estableciendo en dicho sentido la normativa que:

"En ningún caso, las modificaciones regladas en la presente Resolución podrán eximir al proveedor, contratista o consultor de las responsabilidades que, por el incumplimiento de sus obligaciones, por causas atribuibles al mismo, requieran la aplicación de sanciones o penalidades" (Art. 42 Res. DNCP N° 5695/19)

En virtud de lo mencionado, es que la contratante es responsable del análisis del plazo adicional necesario para la realización de las obras adicionales, de la razonabilidad de este y de la fijación de un cronograma de ejecución.

Instamos, además, a que la contratante tome en consideración las autorizaciones emitidas por otras instituciones, para su modificación o tramitación en caso de ser necesarias. Ej: autorizaciones ambientales, municipales u otras. Las modificaciones pueden implicar cambios respecto a lo originalmente autorizado por dichas instituciones (Lo subrayado es de la CGR).

Por último debe recordarse que debe cumplirse con la normativa de contrataciones públicas en todo lo referido a las modificaciones por interés público por cuanto exige:

*"ARTÍCULO 57, **Res. DNCP N° 5695/19. Requisitos del dictamen**. El Dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 Inciso b) de la Ley N° 2051/03, deberá cumplir necesariamente con los siguientes requisitos:*

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.
b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.
c) Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.
d) Una explicación clara de los motivos por los cuales:
i. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación,
ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N°2051/03, y
iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato."

7. CRITERIO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Con relación al procedimiento de contratación Licitación Pública Nacional N°156/19, para la "*LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBE EL RÍO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA*", con ID N°369.618, convocada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en el marco de la verificación documental efectuada, se menciona cuanto sigue:

OBSERVACIÓN N°1: La Convocante no remitió el análisis e informe realizado sobre los precios referenciales obtenidos de los datos suministrados por el Consorcio ACEL, considerando los criterios establecidos en la Resolución DNCP N° 411/18.

Por Memorándum UEP DCyP N°338/221, de fecha 28/05/21, del responsable de la Unidad Ejecutora del Proyecto UEP-Defensa Costera y Puentes del MOPC, en contestación al pedido de documentación efectuado por la Contraloría General, hace referencia a los puntos 1, 2 y 3 de la Nota CGR N° 2772/21, señalando cuanto sigue:

"*En cuanto a los **puntos 1, 2 y 3** del pedido de la Contraloría General de la República solicitado mediante Nota CGR N° 2772/2021 de fecha 20/05/21 con MEU N° 21.670/2021 se encuentran respondidos en el Estudio de Factibilidad Técnico, Económica y Socio Ambiental de la Construcción de un Puente Sobre el Río Paraguay entre Asunción (Capital) y Chaco'i (Departamento de Presidente Hayes)...*". (el subrayado es de la CGR) , adjuntando el Informe Final de la Consultora ACEL, en medio digital.

Al respecto, cabe señalar que independientemente a la fuente de los datos que originaron el establecimiento de los precios referenciales del llamado, constituye responsabilidad de la Convocante, las bases y condiciones de la licitación pública, específicamente lo referente al costo estimativo de la misma.

En ese sentido, debe consignarse que los responsables técnicos del MOPC, previamente a la aceptación de los datos proveídos por el Consorcio ACEL, debieron realizar el análisis e informe acerca de la razonabilidad y consistencia de los mismos, los que deben ser suficientemente explicados y probados con documentación que respalde eventuales diferencias de precios en la actualidad, tal como lo establece la Resolución DNCP N° 411/18, en su Anexo "*Guía para la elaboración de precios de referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades en las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas*", que dispone en el:

Punto 2. Contar con al menos tres precios obtenidos de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:

b) Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado…".

En el Punto 3 establece: "*Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, no resulte posible alcanzar la cantidad de fuentes requeridas para la obtención de los precios, la Convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los precios que servirán de base a su referencia, debiendo constar en un informe como se ha desarrollado el procedimiento para la obtención de los precios.*" (El subrayado es de la CGR).

Además, la citada Resolución dispone lo siguiente: "*Con la información obtenida, la Convocante fijará su precio de referencia.. debiendo constar en el legajo del llamado a contratación, la evidencia documentada del mecanismo utilizado para llegar a tal precio (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo que sea pertinente)". Cualquier proceso de contratación que no observe los parámetros mencionados para la obtención del precio de referencia podrá ser anulado por la DNCP, a través de cualquiera de los mecanismos establecidos en el Título Octavo de la Ley N° 2051/03…".* (El subrayado es de la CGR).

Sobre esta cuestión es menester señalar la importancia de una adecuada fijación del precio referencial, pues el mismo establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben tener en cuenta para preparar las ofertas. Es decir, si el precio referencial es calculado muy por encima de valores del mercado, puede generar sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, desde su inicio, a contrario sensu, si es fijado muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante como la de no recibir ofertas, lo que le obligaría a declarar desierto el llamado con las consecuencias negativas que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes para el Estado.

Al respecto, el Artículo 4° de los Principios Generales de la Ley N° 2051/03, "*De Contrataciones Públicas*" establece: *a) Economía y Eficiencia: Garantizarán que los Organismos, Entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.*

b) Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

c) Transparencia y Publicidad: Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos". (el subrayado es de la CGR).

Asimismo, para el cálculo de la Estimación de costo de todo procedimiento de contratación, el Artículo 15 de la Ley N° 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" dispone lo siguiente: "*En la estimación del costo de cada operación, los Organismos, las Entidades y las Municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria el procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación".*

Igualmente, el Artículo 17 del decreto N°21909/03, Reglamentario de la Ley N°2051/03, dispone: "*Estimación de costo. La estimación de costo de cada operación, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecidos en el artículo 15 de la Ley".*

Conforme a los documentos remitidos, en respuesta a lo solicitado por Nota CGR N°2772/21, se concluye que los mismos no se ajustan a los criterios establecidos en las normativas legales invocadas precedentemente.

OBSERVACIÓN N° 2: El MOPC no remitió la documentación que corrobore el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, sobre la publicación del llamado.

Acerca la publicación del llamado en un diario de circulación nacional, dispuesta por el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03, según Memorándum UOC N° 136/2021 del 25/05/21, la Directora de la Unidad Operativa de Contratación, Lincy R. Lucena V., manifiesta: *Se remite copia del Memorándum UOC N° 4018/2019 mediante el cual se solicitó la difusión en al menos un diario de circulación nacional,* ***cabe mencionar que el ministerio no cuenta con el servicio de provisión de periódicos no se cuenta con el reporte impreso del mismo.*** *Se debe considerar que a partir del 30/08/2019 se encuentra publicado en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas.*

Al respecto, el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", dispone: "*Las convocatorias o llamados a licitación pública, se publicarán en cuando menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. La información en los avisos de prensa contendrá los elementos necesarios para que los posibles oferentes puedan determinar su interés de participación.*

La resolución del llamado o convocatoria será publicada íntegramente a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), y estará disponible para cualquiera que lo solicite.

De lo expuesto, no fue posible corroborar el cumplimiento del mandato legal señalado, referente a la obligatoriedad de publicar la convocatoria a licitación pública, en por lo menos un diario de circulación nacional.

OBSERVACIÓN N° 3: El MOPC no dio cumplimiento al plazo estipulado en el Artículo 79 de la Ley N° 2051/03 y al artículo 81 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, para la suscripción del Contrato.

Se observa que la adjudicación del presente llamado dispuesta por **Resolución N° 3315 de fecha 19 de diciembre de 2019**, en la misma fecha fueron notificados los oferentes participantes, y el **Contrato S.G. Ministro N° 20/2020** entre el MOPC y el Consorcio UNIÓN, fue suscrito en fecha **23 de diciembre de 2019**, cuatro días después.

Al respecto, el Artículo 81 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, en su último párrafo dispone: "*La formalización del contrato solo podrá ser concluida por las Convocantes* ***una vez vencido el plazo establecido en la normativa para la interposición del recurso de protesta.*** *Exceptúense los casos en que, por motivos de urgencia o emergencia debidamente justificadas, por escrito y bajo su responsabilidad, las Convocantes requieran hacerlo en un plazo menor*". (El resaltado es de la CGR)

En ese sentido, el Artículo 79 de la Ley N° 2051/03, estatuye: "*Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias de esta ley. La protesta será presentada, a elección del promotor, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la referida entidad,* ***dentro de los días hábiles*** *siguientes a aquel en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste. (...).*" (El resaltado es de la CGR)

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, teniendo en cuenta las observaciones efectuadas sobre el procedimiento de contratación, Licitación Pública Nacional N°156/19, para la "*LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBE EL RÍO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL) Y CHACO I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA*", con ID N°369.618, convocada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), se concluye cuanto sigue:

- El MOPC no remitió la documentación respaldatoria del análisis técnico realizado sobre los datos proveídos por el Consorcio ACEL para el establecimiento de los precios referenciales,

considerando que la fijación del precio referencial establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben considerar para preparar sus respectivas ofertas, pues si el precio referencial es calculado muy por encima de valores de mercado, puede generarse sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, desde su inicio, y a contrario, si es establecido muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante, como la de no recibir ofertas, lo que le compelería a declarar desierto el llamado con las consecuencias negativas para el país y su gestión que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes para los intereses del Estado.

Los responsables del MOPC, encargados de establecer el precio referencial deben exponer y demostrar en un análisis e informe la razonabilidad y procedencia de los datos suministrados por la consultora contratada para realizar el presupuesto de la obra pública, los que deben ser suficientemente explicados y probados con documentación que respalde eventuales diferencias de precios en la actualidad, tal como lo establece el Artículo 15 de la Ley N°2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", y lo dispuesto en la Resolución DNCP N°411/18 en su Anexo "*Guía para la elaboración de precios de referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades en las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas*", por lo cual, podemos concluir que conforme a los documentos remitidos, en respuesta a lo solicitado por Nota CGR N°2772/21, que los mismos no se ajustan a los criterios establecidos en las normativas legales invocadas precedentemente.

- El MOPC no remitió la documentación respaldatoria de la publicación del llamado efectuada en por lo menos un diario de circulación nacional, con que pueda confirmarse la debida publicidad del edicto correspondiente, a los interesados en participar en una obra pública de considerable trascendencia.

  Al respecto, el Artículo 19 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", dispone: "*Las convocatorias o llamados a licitación pública, se publicarán en cuando menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. La información en los avisos de prensa contendrá los elementos necesarios para que los posibles oferentes puedan determinar su interés de participación.*

  La resolución del llamado o convocatoria será publicada íntegramente a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), y estará disponible para cualquiera que lo solicite.

- El MOPC, no dio cumplimiento a las disposiciones legales vigentes, Artículo 81 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 y el Artículo 79 de la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas, que específicamente regulan el plazo para la formalización del contrato correspondiente, con el consorcio adjudicado en la presente licitación.

RECOMENDACIONES

- Previamente al inicio de todo procedimiento de contratación, la Unidad Operativa de Contrataciones del MOPC, conjuntamente con las áreas técnicas, deberá realizar estudios de mercado y establecer precios referenciales, respaldados o explicados de acuerdo a los requisitos establecidos en las normativas legales de Contrataciones Públicas. El mismo constituye un requisito legal indispensable en la estimación de los costos para asegurar la calidad y características apropiadas de los bienes a ser adquiridos, y finalmente un fundamento que explique la decisión tomada para fijar el precio referencial a ser utilizado para ese llamado

  En ese sentido, debe consignarse que los responsables técnicos del MOPC previamente a la aceptación de los datos proveídos por el Consorcio ACEL, debieron realizar el análisis e informe acerca de la razonabilidad y consistencia de los mismos, los que deben ser suficientemente explicados y probados con documentación que respalde eventuales diferencias de precios en la actualidad, tal como lo establece la Resolución DNCP N° 411/18, resolución vigente durante el proceso de esta licitación, abrogada por la Resolución DNCP N°1890/20, por el cual se establecen directrices relativas a la estimación de costos y se aprueba el criterio para la evaluación de los precios ofertados en los procesos de contrataciones regidos por la Ley N° 2051/03.

  Dar cumplimiento al Artículo 15 de la Ley N° 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", el cual establece que la convocante deberá realizar la estimación del costo, como condición previa para iniciar cualquier proceso de compra, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios.

- Los funcionarios responsables del MOPC, encargados de las actuaciones administrativas de todo procedimiento de contratación, implementada dentro del marco de la Ley N° 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", deben contar con las evidencias suficientes del cumplimiento de las normativas, considerando la importancia dada a la publicidad de los llamados o convocatorias efectuadas por los Organismos y Entidades del Estado para la contratación de bienes y servicios, financiados con recursos públicos, tal como lo establece el Artículo 19 de la Ley N°2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", por lo cual, podemos concluir que no se encuentra debidamente fundamentada la publicación del llamado de referencia.

- Igualmente deben dar estricto cumplimiento a las normativas jurídicas aplicables, con el fin de precautelar los altos intereses del Estado y de los oferentes que participan en las convocatorias efectuadas por los Organismos y Entidades del Estado.

CRITERIO DE LA CGR S/ OPINION JURIDICA DE LA DNCP (Nota DNCP/DJ N° 6031/21), Y DENUNCIA, REFERENTE A MODIFICACION DE CONTRATOS BAJO LA MODALIDAD DE SUMA ALZADA:

Es importante destacar, que la entidad rectora EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS a través del dictamen emitido, (que si bien se entiende al mismo como NO VINCULANTE A NINGUN PROCESO), sienta precedente ante la posibilidad de modificación de un Contrato Firmado bajo la modalidad de SUMA ALZADA. Al respecto, este Organismo Superior de Control entiende y sostiene el criterio que, el Derecho Administrativo postula el principio de que los efectos de los contratos se extiendan a terceros que pudieran hallarse vinculados o no a su objeto, lo que implica otra consecuencia de carácter flexible y abierto que caracteriza la figura convencional en el derecho público[1].

Todo esto teniendo como base el "interés público" ya que una de las características más notorias que exhibe el régimen de la ejecución del contrato administrativo radica en la existencia de prerrogativas a favor de la Administración. Es decir, la Administración/convocante puede ejercer modificaciones de forma unilateral DENTRO DE LOS LIMITES establecidos por el derecho positivo, la cual es susceptible de serle impuesta a la contratista. Pero no así, cuando la modalidad las condiciones y bases establecidas por la propia convocante la condiciona a la erogación con un monto invariable.

Pero al optar por la modalidad de pago en el Contrato de Obra a suma alzada, en la cual, "se paga al Contratista un precio fijo y global en base a su oferta, repartida en plazos pactados previamente, de acuerdo con el avance de la Obra. Este precio se mantiene invariable no siendo abonables -en principio- las modificaciones del Contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones del proyecto. La oferta del Contratista se basa normalmente en un estudio del proyecto de ingeniería básico suministrado por la Contratante, pero los riesgos de errores en dicho Proyecto se entienden asumidos por el Contratista, quien debe realizar un estudio completo y exhaustivo del proyecto que le entrega la Contratante y añadir en él todo aquello que considera que falte ya que la cifra de su oferta se considera "cerrada" una vez firmado el Contrato.

El Contratista sólo puede cobrar exclusivamente el monto global ofertado, ya que ha incluido en él todos los aspectos que de acuerdo con sus previsiones son necesarios para la correcta terminación y funcionamiento de la instalación, aunque no estuvieran incluidos en el Proyecto recibido para el estudio.".

Es así que, previa a la elección de la modalidad de pago, la Convocante debe realizar una previsión adecuada en la planificación y proyección de la obra, en cumplimiento de Principios básicos que rigen a las Contrataciones Públicas, Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas", que en el Artículo 4°, dispone: *PRINCIPIOS GENERALES La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios: a)Economía y Eficiencia: Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria", b) Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y*

[1] JUAN CARLOS CASSAGNE, El Contrato Administrativo, Segunda Edición

legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

Asimismo, en el Artículo 62 estipula: "*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 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*".

Finalmente se unifica criterios con lo expuesto por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en su Dictamen, el sentido que, "*En virtud de la invariabilidad de la remuneración, el precio pactado no puede ser modificado por ajustes o modificaciones del contratista (asumidos en su proyecto), pero el contratista tampoco puede cargar con el costo de modificaciones exigidas por la Contratante, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni en el proyecto, o como requisito del pliego.*". "*Es por ello que, lo manifestado no excluye la posibilidad de que existiese la necesidad de obras adicionales que respondan al interés público comprometido, que pudiesen justificar las modificaciones bajo el imperio del Art. 55 de la Ley N° 2051/03.*". "*...En ese entendimiento es que, no basta con invocar el interés publicó comprometido como un elemento etéreo para la toma de decisiones, sino que debe darse la comprobación objetiva y documental del interés público comprometido, apoyado en la contrastación y protección de los principios de la contratación pública.* (Lo subrayado es de la CGR).

A tal efecto, la DNCP señala que, "*...debe cumplirse con la normativa de contrataciones públicas en todo lo referido a las modificaciones por interés público por cuanto exige:* ***"ARTÍCULO 57, Res. DNCP N° 5695/19. Requisitos del dictamen****. El Dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 Inciso b) de la Ley N° 2051/03, deberá cumplir necesariamente con los siguientes requisitos:*

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.
b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.
c) Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.
d) Una explicación clara de los motivos por los cuales:
i. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación.
ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03, y
iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato."

Consecuentemente, EN CASO DE REALIZARSE DICHA MODIFICACION, es la convocante la única responsable de determinar sus necesidades y obtención de las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, gestionando contrataciones eficientes y adecuadas al marco legal aplicable, se recalca lo que establece la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la Republica" en el articulo 18° "*Las Entidades del Sector Público que para el cumplimiento de sus funciones deban realizar adquisiciones de bienes y servicios, suministros, locaciones de obras, enajenaciones y arrendamientos u otros actos similares, deberán implementar los trámites previstos en la Ley de Organización Administrativa y Leyes Especiales, sin requerimiento del dictamen previo de la Contraloría General, siendo de su exclusiva responsabilidad el cumplimiento de ellas.*".

Finalmente se sugiere dar a conocer al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el resultado del presente dictamen, dejando constancia que la revisión efectuada se limitó a los antecedentes de la contratación publicados en el Portal de la DNCP hasta la fecha del presente dictamen, y a los documentos remitidos en contestación a la Nota CGR N°2772/21, por lo que no deberá interpretarse que las conclusiones son resultado de una auditoria, ni la aprobación de todo lo actuado en el marco de

las contrataciones de referencia, la Contraloría General se reserva la facultad de realizar posteriores verificaciones, de conformidad a las atribuciones que le confiere la ley.

Es nuestro dictamen

Abg. Eulogio Rivas
Auditor DCCAC

Abg. Andrea Cuenca
Auditor DCCAC

Lic. Leticia Alonso
Directora DCCAC

Abg. Paul Rolando Ojeda
Director General
Dirección General de Control de Contrataciones Públicas del Estado (DGCCPE)