INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

INFORME AI/ICM N° 009/2021

CASO BPM N° 2698675

Solicitud de Convenio Modificatorio al CONTRATO Nº 334/2019 LPN N°058/2018 "CONSTRUCCIÓN, REMODELACIÓN Y TERMINACIÓN DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"

Mayo - 2021

I. ANTECEDENTES

La Gerencia de Abastecimiento y Logística, por Providencia de fecha 06 de abril del 2020, remite el **Expediente 0000-2021-012.188,** presentado por la Dirección de Infraestructura, a los efectos de solicitar Informe Previo en el marco de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" Art. 62° "Convenios Modificatorios", del Contrato N°334/19 – LPN N° 58/18 "CONSTRUCCION, REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"- Construcción de Aislación de Tanque Elevado.

II. MARCO LEGAL

LEY 2051/03 "DE CONTRATACIONES PUBLICAS" Art. 62º CONVENIOS MODIFICATORIOS

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, éstos sean acordados entre las partes previa firma del convenio. Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato.

Resolución DNCP Nº 1890/2020 – "POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACION DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PUBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03".

CONTRATO Nº 334/2019 LPN N°058/2018 "CONSTRUCCIÓN, REMODELACIÓN Y TERMINACIÓN DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"

Pliego de Bases y Condiciones (PBC).

Condiciones Generales del Contrato (CGC).

III. ALCANCE DEL TRABAJO

El alcance del presente informe comprende la evaluación y análisis de documentaciones y antecedentes adjuntos en el Expediente **0000-2021-012.188** presentado por la Dirección de Infraestructura.

Nuestra actuación se limita a verificar que se mantengan los precios unitarios contemplados en el presente contrato, procediendo a verificar que el producto de dichos precios por las cantidades solicitadas se encuentren razonablemente expuestos en las Planillas de Computo Métrico presentadas y que, en caso de solicitarse la inclusión de rubros nuevos no contemplados en el Contrato, los mismos se adecuen a recomendaciones de la DNCP y disposiciones emanadas de la máxima autoridad del Instituto. El procedimiento mencionado se realiza con el objeto de cumplir con el alcance del Art. 62º de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

IV. OBJETIVOS

a) Emitir el informe previo, a partir del cumplimiento de lineamientos previstos en la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas" Art. 62º Convenios Modificatorios, con especial énfasis respecto a que la presente solicitud de Adenda cuente con la conformidad de las partes y que el conjunto de las Adendas no sobrepase del 20% del Precio de Contrato.

b) Que las modificaciones solicitadas por la contratista al presente Contrato, se encuentren razonablemente expuestos en cuanto a los cálculos de sus cantidades y precios unitarios.

V. RESEÑA

- El precio del **Contrato N° 334/19** es de **Gs. 18.459.846.745** (Guaraníes dieciocho mil cuatrocientos cincuenta y nueve millones ochocientos cuarenta y seis mil setecientos cuarenta y cinco) y el 20% del precio de Contrato asciende a **3.691.969.349** (**Guaraníes Tres mil seiscientos noventa y un mil millones novecientos sesenta y nueve mil trescientos cuarenta y nueve**).

- Por **Nota N° CTR-IPS 070/21**, de fecha **09 de febrero de 2021**, la empresa **Consorcio Tape Rory** se dirige al Presidente del Instituto de Previsión Social, en referencia a la "*LPN N° 58-18 Construcción, Remodelación y Terminación de la Unidad Sanitaria de San Juan Bautista del I.P.S.*", a los efectos de hacer entrega de la Planilla de Rubros Adicionales para aislación de Tanque elevado.

- Por **Memorándum DDI/DPY/N°098/2021** de fecha 17 de febrero del 2.021, el Dpto. de Fiscalización de Obras dependiente de la Dirección de Infraestructura, se dirige a el Dpto. de Proyectos, con el fin de *//..proseguir con los tramites de aprobación de la presente adenda, el análisis de verificación del precio presentado con la elaboración del Cuadro comparativo de precios referenciales, como así mismo*

fundamentar la presentación de la adenda de acuerdo a los delineamientos establecidos en el Art. 62 de la Ley N° 2051/03...//

- Por **Providencia N° 083/2021,** en fecha 18 de febrero de 2021, la Ing. Leticia Acosta Encargada Interina del Dpto. de Proyectos, presenta su análisis de precios referenciales y menciona cuanto sigue: *//...*
  - *Cuáles son las causas que motivan el pedido, y los motivos por el cual no pudieron ser previstos en el presente contrato:*

  Tal como puede verse en el correo del 28 de enero, de la Tec. Viviana Basualdo, no se previó entre los trabajos a ser ejecutados la aislación de reservorio superior de agua.
  - *Causa técnica que fundamenta el pedido, si existiere:*

  El rubro debe ejecutarse a fin de evitar futuras filtraciones (con sus consecuentes deterioros para el reservorio), ya que el Hormigón Armado no es impermeable.
  - *Se mantiene los Precios unitarios del contrato:*

  Se deja a cargo del administrador del contrato, a fin de dar respuesta.
  - *Conformidad entre las partes:*

  Se deja a cargo del administrador del contrato, a fin de dar respuesta.
  - *El monto solicitado en su conjunto no excede del 20% del contrato original.*

  Se deja a cargo del Administrador del contrato, a fin de dar respuesta.
  - *Si la modificación o adenda planteada no implicaran condiciones más favorables a la Contratista:*

  Se deja a cargo del administrador del contrato, a fin de dar respuesta....///

- Por **Memorándum DDI/DFO/N° 107/2021** de fecha 05 de marzo del 2.021, la Arq. Norma Alcaraz Jefa del Dpto. de Fiscalización de Obras, se dirige al Ing. Ronny González Director de la Dirección de Infraestructura, y por su Intermedio a la **Unidad de Control y Verificación de Precios de la Dirección Operativa de Contrataciones** con el objeto de *///..remitir la planilla de computo métrico y presupuesto para los trabajos de AISLACION DEL TANQUE ELEVADO, no contemplados en el Contrato, en el marco de la* ***LPN N° 58/2018 "CONSTRUCCION REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"****, cuyo monto asciende a Gs. 6.171.985 (Guaraníes, Seis millones ciento setenta y un mil novecientos ochenta y cinco), en el Objeto de Gastos 520 Programa 2.-*

  En cumplimiento al análisis de la Adenda enmarcada en lo que establece la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas en su Art. 62, pasamos a justificar:

  1. *Cuáles son las causas que motivan el pedido, y los motivos por el cual no pudieron ser previsto en el presente contrato:*

  Tal como puede verse en el correo del 28 de enero, de la Tec. Viviana Basualdo, no se previó entre los trabajos a ser ejecutados la aislación del reservorio superior de agua. Ver folio 6.-

  2. *Causa técnica que fundamente el pedido, si existiere:*

LA MISIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL: Garantizar el acceso oportuno a los beneficios del Seguro Social, difundiendo y otorgando prestaciones sociales, económicas y de salud en bienestar de sus asegurados.

El rubro debe ejecutarse a fin de evitar futuras filtraciones (con sus consecuentes deterioros para el reservorio), ya que el Hormigón Armado no es impermeable. De acuerdo al informe del Dpto. de Proyectos, Ver folio 11.-

3. *Se mantiene los Precios unitarios del contrato:*

Se prevé la creación del rubro nuevo 5.6 se acompaña planilla de precios referenciales realizada por la Ing. Leticia Acosta. Los precios presentados se encuentran dentro del rango establecido. Ver Folio del 7 al 10.-

En cuanto a los rubros Contemplados a ser ampliados; se constató en obra la necesidad de ampliación de los rubros siguientes:

Ítem 15.7.1 Escalera metálica tipo marinera de caños metálicos: El proyecto no contemplo la provisión de escalera para acceso a techo técnico, previéndose la ampliación de 4 metros lineales, cantidad suficiente para el acceso desde nivel Planta baja hasta techo del primer nivel.-

Ítem 31.1 Cielo raso de placas de yeso desmontable con perfilería de aluminio a la vista: Se constató in situ la necesidad de igualar el tipo de cielo raso de dos espacios existentes en área de urgencias. Lo cual la cantidad ampliada de 35,8 metros cuadrados del ítem 31,1, es descontado también en el rubro 31.2 con la misma cantidad del cielo raso de junta tomada.-

Conformidad entre las partes:

Como se visualiza en el correo, en fecha 28 de enero/21 se solicitó a la Contratista presenta presupuesto para la ejecución del rubro, dando su conformidad por Nota CTR-IPS 070/21.-

4. *El monto solicitado en su conjunto no excede del 20% del Contrato original*

El monto en su conjunto corresponde al 0,30% del Monto del Contrato Original

5. *Si la modificación o Adenda planteada no implicaran condiciones más favorables a la Contratista:*

La modificación planteada no implica condiciones más favorables a la Contratista, pues como puede verse en el correo del 28 de enero, de la Tec. Viviana Basualdo, no se previó entre los trabajos a ser ejecutados la aislación del reservorio superior de agua y no realizarlo traería como consecuencia filtraciones del reservorio pues el hormigón armado del cual está construido el reservorio no es impermeable.-

Igualmente, en cuanto a la RAZONABILIDAD DE LOS PRECIOS UNITARIOS DE LOS RUBROS NO CONTEMPLADOS, se concluye cuanto sigue:

1.-Los Precios unitarios de los Rubros no contemplados a ser ejecutados se encuentran dentro del rango de precios a los del mercado determinados según Cuadro de Precios informado en providencia N° 083/21 de fecha 18/02/21, en relación a la nueva disposición de la DNCP N° 1890/20 de rango admisible de precios.-

LA MISIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL: Garantizar el acceso oportuno y pertinente de los/las Asegurados/as, otorgando prestaciones sociales, económicas, de salud y otras necesidades

2.-Conforme a las buenas prácticas constructivas y a la literatura técnica se adopta el Coeficiente 1,30 que representa un 30% incidencia (15% sobre costos generales directos e indirectos de la obra sobre costo-costo de rubro + 15% de beneficios de impuestos, al que se debe agregar el coeficiente 1,10 que representa el 10% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para los casos en los que no se incluye el mismo en los materiales y mano de obra). Ver folio 12 y 13.-...///

- Por Providencia en fecha 05 de marzo del 2021, el Ing. Ronny González Director de la Dirección de Infraestructura, se dirige a la Dirección Operativa de Contrataciones y por su intermedio a la **Unidad de Control y Verificación de Precios**, con el objeto de remitir la planilla de computo métrico y presupuesto para los trabajos de **AISLACION DEL TANQUE ELEVADO**, no contemplados en el contrato de referencia, cuyo monto asciende a **Gs. 6.171.985 (Guaranies, Seis millones ciento setenta y un mil novecientos ochenta y cinco)**

- Por **Memorándum DOP/UCVP/N° 18/2021** de fecha 06 de Abril del 2.021, La Unidad de Control y Verificación de Precios, remite a la Auditoria Interna el informe referente a los precios unitarios de los ítems no contemplados en el **Contrato N° 334/19** correspondiente a la **LPN 58/18 "CONSTRUCCIÓN REMODELACION Y TERMINACION DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"** y expresa cuanto sigue:
  ///...se menciona que la razonabilidad de los mismos es responsabilidad del administrador del Contrato que cuenta con profesionales técnicos para verificar todas las especificaciones técnicas en base a las cuales analizan los precios de las Contratistas.
  En vista a que tanto el Artículo 62.- Convenios modificatorios en obras públicas. De la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. Como así también la Resolución **DNCP N° 1890/2020 POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACION DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03.** No establecen un mecanismo, ni procedimiento para el análisis de precios de **ítems nuevos a incluir**, esta Unidad verifico las planillas obrantes en el expediente, constatando que han sido elaborados conforme a lo establecido en la Resolución DNCP N° 1890/2020, de acuerdo a la documentación recopilada y adjunta al expediente por parte del Administrador del Contrato.-

- A fin de contar con toda la información correspondiente, hemos elaborado el siguiente cuadro resumen a través del cual se expone todas las adendas al Contrato de referencia, incluida la presente solicitud, de Adenda:

CUADRO ADENDAS DEL CONTRATO N° 334/19					
INF. AI-DGE N°	*Adend a N°*	*Resolución RCA N°*	*DESCRIPCION*	*Monto Gs.*	*%*
032/19	---	-------	Modificaciones varias	880.618.260	4,77
011/20	---	-------	Modificaciones varias	697.864.284	3,78
----	---	------	Instalaciones eléctricas	390.791.804	2,11
-----	------	------	Solución de contingencia para efluentes cloacales	44.236.656	0,23
------	-----	------	Construcción Salas de Internación, Construcción de salas para el Servicio de Neonatología y Ampliación del Servicios de UTI Adultos para una capacidad de 6 camas	1.643.511.033	8,9
----------	------	----------	Solicitud de aislación de Reservorio Superior	6.171.985	0,03
MONTO TOTAL AMPLIADO EN GS. Y PORCENTAJE				3.663.194.022	**19,84**

Guaraníes tres mil seiscientos sesenta y tres millones ciento noventa y cuatro mil veinte dos.

VI. DESARROLLO DEL INFORME

1. LA PRESENTE SOLICITUD DE CONVENIO MODIFICATORIO DEL CONTRATO N° 334/19 NO SOBREPASA EL 20% DEL PRECIO CONTRACTUAL COMO ESTABLECE LA LEY Nº 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" EN SU ARTÍCULO N° 62.

La presente Auditoria a fin de emitir el informe previo solicitado, conforme a documentaciones obrantes en los expedientes remitidos, ha constatado que existe conformidad entre las partes. Asimismo, hemos verificado que los rubros incluidos en la Planilla de Computo Métrico presentada por la Contratista y aprobada por el Departamento de Fiscalización de Obras, corresponden a ***Rubros Contemplados a ser Ampliado, Rubros No Contemplado a ser Ejecutado y Rubros Contemplados que no serán Ejecutados.***

Asimismo, respecto a la presente solicitud de ampliación del precio del **Contrato Nº 334/2019 LPN N°058/2018 "CONSTRUCCIÓN, REMODELACIÓN Y TERMINACIÓN DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS"**, hemos verificado que el monto de la misma asciende a **Gs. 6.171.985** (Guaraníes Seis millones ciento setenta y un mil novecientos ochenta y cinco), **lo que representa el 0,03% del precio de Contrato**, a los efectos de determinar que, **no sobrepase del 20% del precio de Contrato**, establecido en la **LEY Nº 2051/03 "DE CONTRATACONES PUBLICAS"**, en su **Art. 62°**,

respecto a que conjunta o separadamente, no excede el veinte por ciento del precio de Contrato, cuyo detalle se expone en el siguiente cuadro:

RESUMEN	
DESCRIPCION	MONTO
RUBROS CONTEMPLADOS EN CONTRATO A SER AMPLIADOS	7.948.599
RUBROS NO CONTEMPLADOS A SER EJECUTADOS	54.525.732
RUBROS CONTEMPLADOS QUE NO SERAN EJECUTADOS	56.302.346
MONTO TOTAL EN Gs.	6.171.985

Guaraníes Seis millones ciento setenta y un mil novecientos ochenta y cinco.

Asimismo corresponde realizar las siguientes puntualizaciones: **i)** los convenios modificatorios (adendas) y sus documentos anexos (presupuesto y planilla de cómputo métrico) deben ser igualmente publicados en el Portal de la DNCP a tenor de las recomendaciones efectuadas por la Contraloría General de la República. **ii)** Para los trabajos en curso y aquellos a ser proyectados se sugiere una mejor planificación así como un estudio más acabado de las obras e infraestructuras a realizar; ello corresponde pues los convenios modificatorios (adendas) deben ser de carácter excepcional y sobre todo por causas debidamente justificadas; de otro modo reflejan errores en la planificación, implican mayores gastos a la institución y podrían eventualmente generar condiciones más favorables a las firmas adjudicadas (recordando que ésta última circunstancia se halla expresamente prohibida por la Ley de Contrataciones). Debe señalarse que en el presente caso llamativamente las cifras aumentadas se acercan al umbral del porcentaje máximo permitido por la Ley 2051/03, incluso sobre éste tipo de situaciones la Contraloría General de la Republica tiene señalado: *"Efectuado el análisis del contrato inicial y las introducciones realizadas a través de los convenios modificatorios se puede señalar la falta de previsión adecuada en la planificación y proyección de la obra… lo cual deja como consecuencia la falta integral al cumplimiento de los principios básicos que rigen a las contrataciones públicas y con ello surge la importancia de mencionar el artículo 4° inc. a) Economía y Eficiencia, y b) Igualdad y Libre Competencia, así como el art. 62 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas en el sentido de: "otorgar condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato".*

CONCLUSION Y RECOMENDACION

Del análisis del **Expediente 0000-2021-012.188** remitidos a ésta Auditoría por la Dirección de Infraestructura, a fin de emitir el Informe Previo, en el marco del Articulo N°62 **"**Convenios Modificatorios" de la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas, respecto del **Contrato N° 334/2019** de la **LPN N°**

058/2018 "CONSTRUCCIÓN, REMODELACIÓN Y TERMINACIÓN DE LA UNIDAD SANITARIA DE SAN JUAN BAUTISTA DEL IPS" adjudicado al **CONSORCIO TAPE RORY**, con los correspondientes informes técnicos favorables del Departamento de Proyecto, y el Departamento de Fiscalización de Obras, se concluye que:

1. El monto de la presente solicitud de Convenio Modificatorio al **Contrato Nº 334/2019**, según verificación de la Planilla de Computo Métrico presentada, asciende **6.171.985 (Guaraníes Seis millones ciento setenta y un mil novecientos ochenta y cinco) lo que representa el 0,03 % del precio de Contrato**,

2. El monto total de las Adendas ejecutadas en virtud al Contrato de referencia asciende a la suma de **Gs. 3.663.194.022 (Guaraníes tres mil seiscientos sesenta y tres millones ciento noventa y cuatro mil veinte dos)** y representa el **19,84%** del precio del Contrato, adecuándose a lo establecido en la **LEY Nº 2051/03 "DE CONTRATACONES PUBLICAS"**, en su **Art. 62° "Convenios Modificatorios"**.

3. Los precios de los ítems a ser incluidos, fueron realizados por el Departamento de Proyectos y analizados por la Unidad de Control y Verificación de Precios, que al respecto menciona: *///...En vista a que tanto el **Artículo 62.- Convenios modificatorios en obras públicas.** De la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. Como así también la Resolución **DNCP N° 1890/2020 POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACION DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03.** No establecen un mecanismo, ni procedimiento para el análisis de precios de **ítems nuevos a incluir**, esta Unidad verifico las planillas obrantes en el expediente, constatando que han sido elaborados conforme a lo establecido en la Resolución DNCP N° 1890/2020, de acuerdo a la documentación recopilada y adjunta al expediente por parte del Administrador del Contrato...///.*

4. Las consultas efectuadas por el Departamento de Fiscalización de Obras dependiente de la Dirección de Infraestructura deben ser correcta y acabadamente evacuadas a fin de sustentar de modo fehaciente las actuaciones que se realizan, evitando así incurrir en errores o faltas susceptibles de ser observadas por otros organismos de control (Contraloría General de la República; Auditoria General del Poder Ejecutivo; Secretaria Nacional Anticorrupción). En el presente expediente se formula la pregunta: "cuáles son las causas que motivan el pedido y los motivos por el cual no pudieron ser previstos en el presente contrato" a lo que se responde: "...no se previó en los trabajos a ser ejecutados..."; la respuesta emitida carece de contenido y no puede ser considerada como válida ni mucho menos suficiente pues se limita a repetir la pregunta sin evacuar la misma; esta situación puede ser objetada en el marco de futuras auditorias por lo que debe ser corregida en las siguientes actuaciones. Sobre el particular la CGR se ha expedido en los siguientes términos: *"toda administración debe justificar y sustentar sus actos, apuntalando sus decisiones con fundamentos de hecho y de derecho, en ciertas actuaciones y medidas en donde exista obligación de pronunciar o donde exista aplicación casi automática de la ley, se dictarán las motivaciones del acto administrativo conforme a las formas predeterminadas que aseguren el cumplimiento de los principios generales (sic)".*

5. Teniendo en cuenta que la Auditoría Interna no cuenta en su plantel de funcionarios con profesionales del área de ingeniería o arquitectura que puedan emitir opinión calificada y aprobar la presente solicitud de adenda modificatoria, esta Auditoria a fin de emitir el presente informe favorable en cuanto a las documentaciones requeridas, el cual constituye en un requisito indispensable para modificaciones contractuales al amparo del Art. 62 de la Ley N° 2051/2003, toma como base los informes técnicos obrantes entre los antecedentes que dieron origen a la presente recomendación, y que fueron emitidos por personal profesional y técnico de la Dirección de Infraestructura en su carácter de Administrador del Contrato que se pretende adendar.

Recomendación:

A la Gerencia de Abastecimiento y Logística.

Se remite el presente informe a fin de proseguir con los trámites administrativos según corresponda.

Es nuestro informe,

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Lic. Jorgelina Medina C.
Auditoría Interna

Verificado por:

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
ABG. NELSON BAREIRO
JEFE
DPTO. AUDITORIA GESTIÓN
AUDITORIA INTERNA

Centrales y Fax: 21 211 279 - 800 www.ips.gov.py

LA MISIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL: Garantizar el acceso oportuno a los beneficios del Seguro Social, difundiendo el conjunto de prestaciones sociales, económicas y de salud en bienestar de sus asegurados.