DICTAMEN - D.O.C. Nº 580/2021

A	:	C.P. RITA ESTELA VILLALBA NOGUERA, Directora General DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS / DGAF
PROCESO	:	LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 18/2016 "REFUNCIONALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL DE ITÁ" ID N° 306.097
ASUNTO	:	CONVENIO MODIFICATORIO DEL CONTRATO N° 123/2016
DE	:	C.P. PATRICIA GONZÁLEZ BURGOS, Directora DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES / DOC ABG. MARGARITA MIERES FORNERÓN, Jefa DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA / ASJT
FECHA	:	26 – JULIO – 2021

EXP. 18.489/2021

1. ANTECEDENTES

a) Contrato N° 123/2016, suscripto el 23 de junio de 2016, con la empresa Alfa & Omega S.A. y las adendas al mismo.

b) Resolución DGAF N° 102 del 07 de abril de 2021.

c) Póliza N° 13.1503.88.11 de Fiel Cumplimiento de Contrato y Póliza N° 13.1506.56.11 de Anticipo Financiero, ambas vigentes hasta el 31 de diciembre de 2021.

d) Planilla de rubros y precios para la Adenda N° 6, suscripta por el representante legal de la empresa contratista y el fiscal de obras de la Dirección de Recursos Físicos.

e) Formulario de composición de precios unitarios.

f) Justificación de trabajos compensatorios.

g) Informe de obra del 03 de junio de 2021.

h) Memorando del 17 de junio de 2021, del fiscal de obras.

i) Nota DRF N° 1371/2020 del 21 de junio de 2021.

j) Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 3500/2021 del 05 de julio de 2021.

k) Dictamen de Auditoría DAF N° 31/2021 del 29 de junio de 2021.

2. NORMATIVA APLICABLE

a) Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".

b) Decreto N° 2992/2019 "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003 Y SU MODIFICATORIA".

c) Resolución DNCP N° 5695 del 30 de diciembre de 2019.

d) Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas, emitido por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Abg. MARGARITA MIERES FORNERÓN
JEFA
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

3. ANÁLISIS

De manera preliminar al análisis, corresponde indicar que a través del presente dictamen se realiza una verificación cuantitativa relativa al cumplimiento de las condiciones formales de la solicitud planteada.

En cada una de las fases previas han intervenido diversas dependencias de la Institución y, en tal gestión, el celo administrativo propio de la labor estatal nos lleva a asumir que tales instancias han obrado dentro del ámbito de sus atribuciones legales, en el pleno ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad.

La presente solicitud de convenio modificatorio es instada por la Dirección de Recursos Físicos, dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas y corresponde al Contrato N° 123/2016, celebrado entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la empresa ALFA & OMEGA S.A., en el seno de la Licitación Pública Nacional N° 18/2016 "REFUNCIONALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL DE ITÁ" ID N° 306.097.

La modificación pretendida plantea, conforme a las manifestaciones vertidas en la Nota DRF N° 1371/2020 del 21 de junio de 2021, la introducción de los ajustes siguientes al contrato original:

- Ampliación del monto contractual por un valor de guaraníes doscientos cincuenta y seis millones trescientos cuarenta y ocho mil seiscientos treinta y tres (Gs. 256.348.633), equivalente al 11,34 % del valor inicial del contrato.

- Compensación de rubros por un valor de guaraníes ciento quince millones tres mil ciento catorce (Gs. 115.003.114), considerando el monto ampliado en virtud a la Adenda N° 2.

- Adición de veinte (20) días al plazo original de ejecución de obras previsto en las Condiciones Especiales del Contrato[1].

Se considera conveniente, antes del análisis individual de las modificaciones señaladas, impulsar la revisión de los requisitos de procedencia de los convenios modificatorios en obras públicas, previstos en el Art. 62[2] de la Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", reglamentado en los aspectos sometidos a consideración por la Resolución DNCP N° 5695 del 30 de diciembre de 2019.

En este sentido, se observa entre los antecedentes la agregación del informe favorable de la Dirección General de Auditoría Interna del MSPyBS, identificado como Informe DAF N° 31/2021 del 29 de junio de 2021, que recoge en su parte conclusiva cuanto sigue:

"Con base a las informaciones expuestas precedentemente y en lo que respecta al presente Convenio Modificatorio solicitado, esta Dirección de Auditoría Financiera

ABG. MARGARITA MIERES FORNIERCY
JEFA
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA - D.O.C.

[1] Contrato N° 123/2016 – Condiciones Especiales del Contrato, CGC N° 21.1: "*Una vez que el contratista reciba la notificación sobre la orden de inicio, el plazo de ejecución será de 4 meses*", ampliado a seis (6) meses por efecto de la Adenda N° 2.
[2] Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". Art. 62: "*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.*
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"

C.P. Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

considera razonable el monto y el plazo a ser adicionados en razón de que no sobrepasan los 20% del monto y plazo originalmente pactados, acorde a lo establecido en la Ley N° 2051/2003, Art. 62 – Convenios Modificatorios en Obras Públicas" [sic]

En atención a que el Contrato N° 123/2016 prevé, en su cláusula 5°, que la vigencia del mismo se extenderá hasta la recepción definitiva de las obras y el cumplimiento total de las obligaciones contractuales y, de acuerdo al último reporte técnico anexado a los antecedentes, cristalizado en el Informe de Obra del 03 de junio de 2021, suscrito por el fiscal de obras Arq. Eduardo Causarano, la ejecución se encuentra con un avance del 55.50%, se constata que el contrato no ha perdido eficacia temporal.

De manera concurrente con la verificación del parecer de la Dirección General de Auditoría Interna y de la vigencia del contrato, corresponde tener por cumplido el acuerdo previo entre la Contratante y el Contratista sobre los trabajos complementarios y la ampliación propuesta, según se observa en la Planilla de Rubros y Precios para la Adenda N° 6 y el Formulario de composición de precios unitarios, refrendados por el representante legal de ALFA & OMEGA S.A.

Agotadas las consideraciones generales previas, debe recordarse que la ampliación del monto del Contrato N° 123/2016, contempla igualmente la modificación de los rubros previstos tanto en el acuerdo original como en la Adenda N° 2, que tuvo el efecto de ampliar el valor de aquel en el orden del 7.82%.

De la Planilla de rubros y precios referida, surge que se procederá a ejecutar nuevos rubros por un total de guaraníes trescientos setenta y un millones trescientos cincuenta y un mil setecientos cuarenta y siete (Gs. 371.351.747), los cuales serán cubiertos mediante una compensación de obras equivalente a ciento quince millones tres mil ciento catorce (Gs. 115.003.114) y una ampliación del valor del contrato por guaraníes doscientos cincuenta y seis millones trescientos cuarenta y ocho mil seiscientos treinta y tres (Gs. 256.348.633), que representa un incremento del 11.34% del valor original del contrato y que se adiciona a la ampliación autorizada por medio de la Adenda N° 2, acumulando una ampliación total del 19.17%, ajustándose al límite del Art. 62 de la Ley N° 2051/2003, antes referido, que proscribe acuerdos modificatorios en obras que excedan el 20% del monto original contratado.

Debido a la necesidad de incluir rubros no previstos, resulta prudente la verificación del cumplimiento de los lineamientos del Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas, en su Segunda Versión, emitida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que indica que "*Los precios se determinan sobre las bases del Contrato para modificaciones u Obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el Contrato, debido a que las mismas, si se separan técnica o económicamente del Contrato original causarían inconvenientes a la Contratante, o que aunque se puedan separar de la ejecución del Contrato principal, sean indispensables para su ejecución, se traten o no de ampliaciones de monto y/o plazo de ejecución*".

En tal sentido, se encuentran agregados a los antecedentes el informe de justificación de la ampliación, suscripta por el Fiscal de Obras y los Formularios de composición de precios unitarios por cada una de las obras que no formaban parte del proyecto original, en cumplimiento de la previsión del citado Manual, que detalla como parte del procedimiento cuanto se indica a continuación "*El Fiscal elabora un informe técnico en el cual explica la necesidad de modificar el Contrato, cual es el objeto de la modificación, las cantidades a ser ampliadas o disminuidas, o los trabajos complementarios necesarios, el*

Abg. MARGARITA MIERES FERNERO
JEFA
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

C.P. Patricia González Burgos
Director
Dirección Operativa de Contrataciones

detalle de precios y las especificaciones técnicas (en el caso de inclusión de nuevos ítems), entre otros aspectos".

Adentrándonos, ahora, en lo que concierne a la adición de veinte (20) días al plazo de ejecución de obras, es menester indicar que constituye una facultad de las Contratantes, consagrada en el Art. 55, inc. c) de la Ley N° 2051/2003, disponer la suspensión o rescisión de los contratos por causa de interés público.

Reflejando tal idea, la Sección F, Cláusula 51[3] de las Condiciones Generales del Contrato asegura tal prerrogativa, estableciendo la necesidad de la constatación de las condiciones en el sitio de obras, previsión que se ha cumplido en oportunidad del relevamiento efectuado y plasmado en el instrumento de Justificación para Trabajos Compensatorios, emitido por el Departamento de Fiscalización de la Dirección de Recursos Físicos, que certificó la paralización de obras desde el 22 de diciembre de 2020, que fue debidamente autorizada a través de la Resolución DGAF N° 102 del 07 de abril de 2021 e instrumentada a través de la Adenda N° 5 al Contrato N° 123/2016.

Por lo anterior, nos encontramos ante la perspectiva de que el reinicio de las obras, una vez aprobada la ampliación, permitirá la ejecución de las mismas durante el plazo residual, producto de la paralización de los seis (6) meses que conformaban el cronograma aprobado por la Adenda N° 4, así como de los veinte (20) días de ampliación solicitada.

De acuerdo a las previsiones de la Resolución DGAF N° 102 del 07 de abril de 2021, a través del acto administrativo que autorice la ampliación deberá, igualmente, disponerse el reinicio del plazo de ejecución de obras, con efectividad desde la suscripción de la adenda correspondiente.

En el campo de la gestión de garantías, se observa que aquellas exigidas por el Contrato N° 123/2016 se encuentran vigentes hasta el 31 de diciembre de 2021, sin embargo, una vez signado el respectivo convenio modificatorio, es dable recordar que deberá solicitarse a la contratista la modificación proporcional de la cobertura de la póliza de fiel cumplimiento de contrato.

Conforme a las previsiones recogidas por el Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas[4], se observa la agregación del correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 3500/2021 del 05 de julio de 2021, por un total de guaraníes doscientos cincuenta y seis millones trescientos cuarenta y ocho mil seiscientos treinta y tres (Gs. 256.348.633).

En atención a lo expresado, es criterio de esta asesoría recomendar el dictado de acto administrativo que autorice la suscripción de la respectiva adenda.

En lo atinente a la autorización solicitada, por Resolución S.G. N° 090 del 18 de febrero de 2021 se faculta a la titular de la Dirección General de Administración y Finanzas a la suscripción de las autorizaciones vinculadas a llamados gestionados por la Unidad Operativa de Contratación N° 01 – Nivel Central y, en tal sentido, se observa que la autorización de adjudicación en el presente procedimiento fue

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
JEFA
ASESORÍA JURÍDICA
M.S.P. y B.S.

[3] Condiciones Generales del Contrato – Sección F. Suspensión de los trabajos - Cláusula 51: "51.1. *El Contratante podrá tomar la decisión de suspender el avance de los trabajos por razones de interés público, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 inciso c de la Ley N° 2051/03. En tal caso, se procederá siguiendo las modalidades indicadas en la Cláusula 16, a la constatación de las obras o partes de obras ejecutadas y de los materiales suministrados*"
[4] DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. "Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas". Segunda Versión. Año 2018. Página 83.

C.P. Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

otorgada por la otrora Dirección General Operativa de Contrataciones, hoy dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas, la cual tuvo a su cargo la autorización de la más reciente adenda al Contrato N° 123/2016, por lo cual la presente aprobación corresponde a la misma instancia, en consideración, asimismo, de que el valor total adjudicado en el presente contrato no supera el valor de los 40.000 jornales mínimos, que determinan la competencia de la Dirección General de Administración y Finanzas.

Se advierte la importancia de que el Administrador del Contrato difiera la emisión de las órdenes respectivas y/o cualquier otro acto de ejecución de las prestaciones a cargo de la firma adjudicada hasta la efectiva publicación de la adenda respectiva por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Finalmente, vale indicar que las opiniones vertidas en el presente dictamen constituyen recomendaciones no vinculantes y, en tal sentido, no representan una limitación al ejercicio de las facultades que, legal y reglamentariamente, le corresponden al destinatario de las mismas.

4. CONCLUSIÓN

Conforme al análisis previo, esta asesoría eleva a consideración la autorización de la Adenda N° 6 de compensación, ampliación de monto y plazo del Contrato N° 123/2016 del 23 de junio de 2016, suscrito con la firma ALFA & OMEGA S.A., en el marco de la Licitación Pública Nacional N° 18/2016 "REFUNCIONALIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL HOSPITAL DE ITÁ" ID N° 306.097 y la emisión del correspondiente acto administrativo, conforme a los argumentos previamente expuestos y, al efecto, se acompaña la propuesta de resolución referida.

ES NUESTRO DICTAMEN.

ABG. MARGARITA MIERES FORNERON
JEFA
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

C.P. Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES (D.O.C.)
RECIBIDO: MARIA MERCEDES BENITEZ
MSP - BS - DOC
27 JUL. 2021 HORA: 16:59
18489/21 FIRMA: