82 (ochenta y dos)

DICTAMEN DE LA ADMINISTRADORA DE CONTRATO

SOBRE EL CONVENIO MODIFICATORIO N° 01 AL CONTRATO S.G MINISTRO N°460/2020.

Asunción, 03 de mayo de 2024.

En relación al Expediente con Mesa de Entrada MOPC (M.E.U.) N° 44.527/2023, ingresado por la consultora CONSORCIO PROSUL CONSULPAR, responsable de la prestación de los ***"SERVICIOS DE CONSULTORIA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PROYECTO MEJORAS EN LA CONECTIVIDAD FÍSICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO, PAQUETE 2, A SER EJECUTADA CON FINANCIAMIENTO DEL FOCEM, EN EL MARCO DEL LLAMADO N°110/2019, ID N° 369.718"***, donde la consultora presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N°01 del Contrato S. G. Ministro N° 460/2020, entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y CONSORCIO PROSUL CONSULPAR; y, el Memorándum U.O.C. N° 1510/2024, de fecha 02 de mayo de 2024, por el cual solicita, la verificación y análisis del sustento legal a utilizar en el marco de la Ley 2051/03 trayendo a colación lo establecido en el art. 63 de la misma ley.

ANALISIS – MARCO LEGAL

La ley aplicable para el Contrato en cuestión es la Ley N°2051/2003 de Contrataciones Públicas, por tanto, debe aplicarse los artículos de la misma en lo referente a las modificaciones de los contratos, por lo que nos remitimos primeramente al Art. 63.- ***CONVENIOS MODIFICATORIOS EN ADQUISICIONES, LOCACIONES Y SERVICIOS:*** *"Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos.*
Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.
Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello.
Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.
No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública."

El último párrafo del presente artículo citado nos remite al **Art.16.- TIPOS DE PROCEDIMIENTOS; inciso a)** *"Licitación Pública: para contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos".*

Ing. Guido Benítez Villate
Coordinador General - UN FOCEM
M.O.P.C.

Ing. René Peralbo
Director de Vialidad

Efectivamente, considerando que el monto a ser ampliado en el CM1 supera el umbral de la LPN, no podrá utilizar como fundamento legal el Art. 63, por lo que nos remitimos al **Art. 55. DERECHOS DE LAS CONTRATANTES, inciso b)** *a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito;* que consecuentemente deber ser ajustada al **Art. 57 de la Resolución DNCP N° 5695/19, REQUISITOS DEL DICTAMEN**: *El Dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 Inciso b) de la Ley Nº 2051/2003,* ***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 4º de la Ley Nº 2051/03, y

iii) No se alteren, de manera sustancial, la naturaleza ni finalidad del contrato.

JUSTIFICACIÓN

Luego del análisis precedente, se realiza la debida justificación en cumplimiento al Art. 57 de la Res. DNCP N°5695/19.

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.

El análisis del caso impone identificar diferentes justificaciones respecto de los ítems propuestos para el presente Convenio Modificatorio, que tienen repercusión respecto de los demás requisitos o requerimientos de la norma citada.

a. El presente convenio modificatorio se sustenta en primer término por la ampliación de 4,42 meses (133 días) del plazo de ejecución de las Obras, aprobada en virtud del Convenio Modificatorio N° 01 al Contrato S.G. Ministro N° 226/2022 entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y la Contratista CONSORCIO VIAL ORIENTAL, como consecuencia de los eventos extraordinarios que afectaron la normal ejecución de las obras y el aumento de las cantidades contractuales de esta.
b. En segundo término, se aclara que el llamado en referencia fue realizado con el fin de fiscalizar a las empresas contratistas resultantes ganadoras del LLAMADO LPI 111/2019 EMPRESAS CONSTRUCTORAS ESPECIALIZADAS EN OBRAS VIALES PARA EL PROYECTO DE MEJORAS EN LA CONECTIVIDAD FISICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO A SER FINANCIADA CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM), el cual fue cancelado por el MOPC en fecha 19 de enero de 2021 en base a la sugerencia del ente financiador FOCEM.

Ing. Guido Benítez Villate
Coordinador General - UN FOCEM
M.O.P.C.

Ing. René Peralbo
Director de Vialidad

Finalmente, la contratación de las empresas contratistas se realiza mediante el LLAMADO MOPC N° 93/2021 LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS ESPECIALIZADAS EN OBRAS VIALES PARA EL PROYECTO DE MEJORAS EN LA CONECTIVIDAD FÍSICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO, A SER FINANCIADA CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM) ID: 402.448 en fecha 21 de junio de 2022.

Dicho motivo, impidió al Consorcio Prosul Consulpar ejecutar los ítems correspondientes a la fiscalización de obra, establecidos en los términos de referencia del Pliego de Bases y Condiciones, creando así un desfasaje entre la Orden de Proceder para la fiscalización (12/11/2020), y la Orden de inicio a la Contratista (01/07/2022).

No obstante, se informa que el Administrador de contrato no procedió a la suspensión de este dado que el Consorcio Prosul Consulpar debía desarrollar otras actividades indicadas en el numeral III- ACTIVIDADES A DESARROLLAR de los Términos de Referencia del PBC, las cuales no se encontraban ligadas al inicio de obras, y estas son:

"1- El consultor procederá a la revisión y verificación de las partes principales del Diseño Final de Ingeniería como ser las cantidades de obras, diseño estructural de pavimentos, diseño geométrico, especificaciones técnicas, dimensionamiento de obras de arte, yacimiento para canteras de suelo y piedra, etc. Los resultados de los trabajos deben ser presentados a la Dirección de Vialidad (DV) antes del inicio de las obras y o en un plazo máximo de 60 días a partir de la Orden de Proceder. En caso de que durante la revisión se encuentren diferencias importantes por las cuales se debe ajustar el Diseño Final, la fiscalizadora deberá formular oportunamente recomendaciones sobre la necesidad de complementarlo y o modificarlo para optimizarlo. Estas serán analizadas por el Contratante y la firma consultora que realizó el Diseño Final. Se aclara que, en ningún caso, la Fiscalización podrá solicitar pagos adicionales en concepto de rediseño, adecuación o ajustes de los diseños finales de ingeniería.

El Oferente adjudicado en el Paquete 2 como parte de su contrato, procederá al desarrollo del Proyecto Definitivo o Diseño Final de Ingeniería del Tramo Belén – Conexión Ruta Nacional N° 5, que será proveído al oferente por la UNE-FOCEM del MOPC. Los resultados de esta actividad deben ser presentados a la Dirección de Vialidad (DV) antes del inicio de las Obras correspondientes al Paquete 2, a través de un Informe Especial.

4- Elaboración del Catastro y Avalúo de las propiedades a ser afectadas por la Liberación de la Franja de Dominio.

24- Asesoramiento al personal profesional de la Dirección de Vialidad dentro del más amplio marco de transferencia práctica de conocimiento y experiencias.

26- Verificar la correcta aplicación de la normativa de visibilidad del FOCEM a todos los elementos visuales y de difusión empleados en las tareas de campo (Dec. CMC N° 04/08)."

Consecuentemente, las causales de ampliación del plazo de la fiscalización para la construcción de obra totalizan 24,42 (veinticuatro con cuarenta y dos) meses.

Asimismo, el presente convenio modificatorio contempla las ampliaciones de participación del personal profesional, técnico y administrativo; así como la ampliación de los recursos necesarios para darle continuidad a los Servicios de Fiscalización de la ejecución de las obras, ateniéndose de no sobrepasar el tope máximo de aumento del monto del contrato.

Ing. Guido Benítez Villate
Coordinador General - UN FOCEM
M.O.P.C.

Ing. René Peralbo
Director de Vialidad

79 (Setenta y nueve)

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

El ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se encuentra en plena ejecución del Programa "Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro", a través de la Unidad Nacional Ejecutora FOCEM dependiente de la Dirección de Vialidad, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la productividad y competitividad del sector agropecuario y la integración económica y social del Paraguay.
En este contexto, la Fiscalización a cargo del Paquete 2 – Lote 2 de la Ruta Nacional PY N° 22, deberá velar por el cumplimiento correcto y adecuado de los Estándares e Índice de Servicio, realizando todas las actividades necesarias para el control de calidad en la ejecución de las obras a través de la verificación continua y permanente de dichos Estándares, así como el control estricto en la gestión técnica, ambiental y social del contrato de Obra, a los efectos de asegurar el fiel cumplimiento del mismo y manteniendo la calidad del servicio comprometido.
Por ello al Estado le interesa que esta gran inversión que se realiza para la construcción de la Ruta Nacional PY N°22, sea fiscalizada sin interrupciones y traiga aparejada el correcto desarrollo y control de dicha obra. Todo ello, con las ventajas que tendrá en forma directa a las poblaciones beneficiadas por esta obra.
Dicho eso, existe un interés público en que no solo la ruta y el tránsito en la zona vayan mejorando, sino también los demás servicios públicos que acompañan el trazado.
Esa potencialidad se verá reflejada con el crecimiento y desarrollo de la región, y podrá acompañar y estimular actividades, por demás importantes en la economía nacional, con la garantía de la seguridad vial que esta requiere.

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.

Como ya se tiene expresado, esta modificación se debe a la ampliación del plazo concedida a la Contratista de Obra y al desfasaje entre la Orden de Proceder de la Fiscalización y la Orden de Inicio de la Contratista, los cuales amplían el plazo de la fiscalización de las Obras de Construcción de la Ruta Nacional PY N°22, para velar por el cumplimiento correcto y adecuado de los Estándares, así como la gestión técnica, social y ambiental del contrato de obra.

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,

Los trabajos de la fiscalización deben ser ejecutados en forma simultánea con la construcción de la obra, controlando ininterrumpidamente el cumplimiento correcto y adecuado de los Estándares e Índice de Servicio. Es por ello que un procedimiento ordinario – por los plazos legales previstos – traería como consecuencia la falta de control en la ejecución de las obras, pudiendo producir en un futuro mayores costos para el Estado.

ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2051/03.

Ing. Guido Benítez Villate
Coordinador General - UN-FOCEM
M.O.P.C.

Ing. René Peralbo
Director de Vialidad

78 (setenta y ocho)

En este Convenio Modificatorio, el MOPC observa de manera irrestricta los Principios Generales que rigen la actividad en materia de Contrataciones Públicas y se ajusta a las previsiones de la Ley y el documento Contractual respetando el principio de economía y eficiencia, que garantizan una correcta y debida fiscalización de la ejecución de las Obras.
De esta manera, modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público al amparo del artículo 55, inc. b) de la Ley de Contrataciones Públicas, no atenta contra ninguno de los principios que rigen los procesos de contrataciones públicas, ni crea condiciones más favorables a la Consultora adjudicada.

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.

Este aspecto es por demás claro con relación al caso. Tal como se ha expresado, la modificación se debe a que el contrato de obra a fiscalizar tenga un adecuado y estricto control durante su ejecución, sin alterar su origen, objetivo, finalidad, naturaleza y características.

En conclusión, en atención a lo expuesto anteriormente, se expide el presente Dictamen por parte de la Administradora de Contrato conforme al Art. 55 de la Ley 2051/03 y a los requerimientos establecidos en el Art. 57 de la Resolución DNCP Nº 5695/2019, a los efectos de proseguir con los trámites para la aprobación y formalización del Convenio Modificatorio N°01 al Contrato S.G. Ministro N°460/2020.

Ing. Guido Benítez Villate
Coordinador General - UN FOCEM
M.O.P.C.

ING. RENÉ PERALBO
Director
Dirección de Vialidad