

.. de JUNIO de 2014.-

## **DICTAMEN N° 49/14**

**Referencia:** Expte 33690/2014 s/  
CONSULTA Adic Lic Pub 31/11

### **SR PRESIDENTE:**

Me remite Ud. nuevamente los actuados de la referencia en los cuales me he expedido mediante mi Dictamen 28/14 (fs 109/110) habiendo solicitado diversa información, la que fuera suministrada por el remitente conforme da cuenta lo agregado a fs 114/116 como así también se ha expedido el Sr. Asesor Técnico Ingeniero de este Tribunal de Cuentas mediante su Dictamen N° 70/14 agregado a fs 119/120.

En mi mencionada anterior intervención destacué que se planteaban TRES cuestiones, las que detallé indicando que me habría de referir a cada una por separado. Así:

*(Indispensable Aclaración Previa:* Previo al análisis de las referidas cuestiones, advierto que al presente Expediente –“Principal”- N° 33690/14 correspondiente al Expte. interno N° 2664 S.I.P.y S.P./i.p.v. “Redeterminación de Precios” se ha acompañado en cajas por separado y como antecedente, entre otras cosas, el Expediente interno N° 0558 S.I.P.y S.P./i.p.v. “Construcción de 34 Viviendas” que a pesar de contar como su carátula de una fotocopia de la carátula correspondiente al presente “principal” –obviamente, con el mismo número- advierto que el mismo cuenta con una foliatura independiente de éste, siendo que sus tres cuerpos culminan en fs 580 mientras que el presente expediente “principal” culmina hoy, al momento de emitir el presente dictamen, en la foja 120. En este contexto, pues, y siendo que en algunos casos se superponen las fojas y en otros una foliatura mayor corresponde a una fecha MUY anterior, habrán de tomarse y entenderse las citas de fojas, tanto las que efectúo de mi parte como las del Sr. Asesor Técnico Ingeniero en su Dictamen obrante a fs 119/120.

A este respecto, pongo de relieve que en la propia Nota de remisión agregada a fs 107 del presente, el Sr. Presidente del Instituto detalla en la referencia el mencionado Expediente interno N° 0558 S.I.P.y S.P./i.p.v. “Construcción de 34 Viviendas” y que eleva en consulta “...*las actuaciones que tramitan por los expedientes de la referencia, en relación al reclamo por adicionales...*”.

En consecuencia, para el correcto análisis de las Cuestiones y el cabal entendimiento de los dictámenes emitidos, habrá de contarse con los antecedentes remitidos, que se encuentran en cajas por separado en la Mesa de Entradas de este Tribunal de Cuentas).

### **A.- ANTICIPO FINANCIERO**

Al respecto de la cuestión de fondo de este instituto ya me he expedido en el “Expediente N° 33455/14 s/I.P.V. CONSULTA Anticipo Financiero” mediante mi Dictamen N° 12/14 que en su parte pertinente, acompaño al presente en fotocopia.

De este modo, en el caso concreto de la presente cuestión, advierto que el Inicio de Obra se produjo el día 1-8-12, es decir, el 1 de Agosto de 2012 (ver Acta de fs 95, cuyo original se agrega a fs 300, 2° cuerpo de los antecedentes) y del cuadro de fechas y montos de pagos obrante a fs 114, parte superior, se constata que solamente DOS cuotas (¿¿??) del pago de ese ANTICIPO se produjeron el día 26-7-12 y las restantes SEIS cuotas (¿¿??) sucesivamente hasta el día

4-12-12 (ver pagos detallados en el cuadro) es decir, hasta CUATRO MESES posteriores al inicio de la obra.

De la sola (y muy simple) lectura de la copia de mi citado Dictamen acompañado al presente (en particular, el segundo párrafo) se advierte no sólo que el pago de dicho ANTICIPO se calcula sobre el monto de contrato redeterminado al mes anterior al inicio de obra sino, además, no se vislumbra posibilidad alguna de abonárselo en cuotas, menos aún posteriores a dicho inicio (incluso por simple lógica ya que dejaría de ser un "anticipo").

Ahora bien, al respecto de la cuestión advierto dos extremos a ser tenidos especialmente en cuenta, a saber:

- en fecha 20 de Enero del corriente año 2014, el I.P.V. autorizó que el anticipo a otorgar para la obra en cuestión alcance al veinticinco por ciento (25 %) del monto del contrato (ver fotocopia de Resolución N° 190/14 agregada a fs 552/553) con lo cual la empresa ha recibido una reciente "inyección" de dinero, o dicho de otro modo, una "ayuda financiera" para reiniciar los trabajos y de esta manera terminar la obra.
- en consecuencia de lo arriba apuntado, la cuestión ha dejado de ser tanto "económica" como "financiera"

En definitiva, la presente resulta hoy una cuestión más bien "abstracta" ya que no sólo carece de interés fiscal sino, más aún, no advierto qué cosa podría reclamarse (HOY) a este respecto siendo que la reclamación (de haber existido) debió ser al momento del pago (en el caso, LOS pagos de cada una de las "cuotas" las que, como ya dije más arriba, debieron ser calculadas sobre el monto de contrato redeterminado y, obviamente, abonados ANTES del inicio de la obra ya que sólo de este modo podría, lógicamente, cumplir con la finalidad "financiera" con la que cuenta dicho ANTICIPO).

## **B.- MAYORES COSTOS**

A este respecto se ha expedido el Sr. Asesor Técnico Ingeniero en su ya mencionado Dictamen en el cual (ver fs 119 vta, 2° párrafo) sostiene que ***"...surge en la obra ... según informe de la Inspección de Obra (hoja 418 ipv) de fecha Marzo de 2013, un valor de demasías importante, en el movimiento de suelo de terreno (nivelación) y muros de contención..."***.

Así, constato que efectivamente a fs 418 (3° cuerpo de los antecedentes) corre agregado un informe producido por la Inspección de Obra en la que, narrando los hechos acontecidos, afirma que se reclaman ***"...los mayores costos por la ejecución de muros de contención y movimiento de suelos no previstos en la licitación, debido a cambios de niveles de proyecto solicitados por la Municipalidad de Puerto Madryn..."***.

A continuación detalla en cinco puntos los diversos hechos que considera de relevancia, destacando mi parte el punto 3) en el cual se sostiene que ***"...El día 02/08/2011 se modifica el plano de implantación, sin cambios de niveles..."*** (el subrayado es mío) y el punto 5) en el cual aclara que ***"...Con fecha 12/06/2012 se aprueba el plano con los cambios de niveles definitivos..."*** (el subrayado, nuevamente, es mío).

Seguidamente, a fs 419 el Inspector de Obra realiza un detalle de las demasías destacando las diferencias que tiene con la contratista para, finalmente, emitir su opinión respecto de las demasías, las cuales cuantifica en cada caso.

Más aún, a fs 420 el Inspector de Obra agrega un Cuadro donde surgen claramente las diferencias respecto de lo requerido en la misma licitación y lo que se realizó definitivamente, arribando a un TOTAL de 4444,12 M3.

Para concluir, en el último párrafo de su Informe (fs 419 del 2° cuerpo de los antecedentes), el Inspector de Obra señala que no ha encontrado antecedentes que permitan una opinión fundada sobre la validez o no del pedido de la empresa por lo cual solicita que la asesoría legal se expida respecto de lo solicitado por la empresa.

Así, a fs 462 en la remisión, precisamente, a la Asesoría Legal, el Sr. Director de Construcciones aclara en el punto 2 que “...*Con fecha 7 de julio del 2011 (fs. 119) el IPV solicita a la empresa realizar nuevamente la documentación técnica presentada con la oferta y “aclarar que esta nueva ubicación de las viviendas no producirá mayores costos sobre la oferta” a lo que la empresa accede mediante Nota del 18/7/2011...*” (el subrayado me pertenece) concluyendo (último párrafo) que “...*la obra en ejecución es la contratada...*”.

A su turno, la Asesoría Legal, mediante Dictamen N° 355/A.J de fecha 18-9-2013 (fs 463) en su tercer párrafo sostiene que “...*Atendiendo a las disposiciones contractuales, particularmente el Artículo Segundo, Sistema de Contratación en cuanto refiere a las obligaciones de la contratista de realizar todos los estudios previos para formular en su propuesta ... es decir, inclusión en el precio de la oferta del monto eventualmente omitido sin derecho a adicional...*” concluyendo que es fundado lo expuesto por la Dirección de Construcciones en su mencionada Nota de fs 462.

### **Antecedentes**

Previo a emitir mi opinión al respecto de la presente cuestión, entiendo pertinente recordar algunos antecedentes que debieran ser tenidos en cuenta, ordenándolos cronológicamente, a saber:

- a) En fecha 15-6-2011 se llevó a cabo el Acto de Apertura de los Sobres de Oferta (fs 107/108)
- b) En fecha 11-7-2011 el IPV remite la nota de fs 119 (del 1° cuerpo de los antecedentes) la que, en su último párrafo señala que “...*Solicitamos a la Empresa aclarar que esta nueva ubicación de las viviendas no producirá mayores costos sobre la Oferta, ya que de acuerdo a lo conversado no existirán incrementos en las obras de Infraestructura y Nexos...*” (los subrayados son míos).
- c) El día 19-7-2011 la empresa entrega la Nota de fs 120 (del 1° cuerpo de los antecedentes) en la que aclara, en relación a la Nota del IPV indicada en el inciso precedente (vgr. nueva ubicación de las viviendas) que ya ha presentado los cambios de proyecto ante la Municipalidad de Puerto Madryn y que “...*mantiene la misma oferta y oferta alternativa...*”.
- d) En fecha 5-12-11 la obra fue ADJUDICADA mediante Resolución N° 3864/11, (fs 268/269) en relación a la oferta y el proyecto hasta entonces presentados.
- e) El día 16-2-2012 la empresa presenta mediante Nota (fs 152 del 1° cuerpo de los antecedentes) nuevos planos de niveles (MODIFICADOS éstos por la Municipalidad) que son APROBADOS por el IPV en el mes de Junio de 2012.
- f) El día 18-5-2012 se firmó el CONTRATO que corre agregado a fs 281/284 del 2° cuerpo de antecedentes.
- g) El día 1-8-2012 se dio el Inicio de la Obra (ver Acta de fs 300 del 2° cuerpo de los antecedentes).

- h) El día 2-8-2012 la empresa presenta el Pedido de Empresa N° 2 agregado en fotocopia a fs 437 (2° cuerpo de los antecedentes) interponiendo su reclamo por los adicionales en cuestión que dan origen a la presente consulta.

### Argumentos Vertidos

Reseñados así los antecedentes, abordaré el análisis de los argumentos esgrimidos en contra del reconocimiento de los adicionales reclamados. Así:

**A.-)** En su Nota de fs 462 el Sr. Director de Construcciones aclara en el punto 2 que “...*Con fecha 7 de julio del 2011 (fs. 119) el IPV solicita a la empresa realizar nuevamente la documentación técnica presentada con la oferta y “aclarar que esta nueva ubicación de las viviendas no producirá mayores costos sobre la oferta” a lo que la empresa accede mediante Nota del 18/7/2011...*” (el subrayado me pertenece) concluyendo (último párrafo) que “...*la obra en ejecución es la contratada...*”.

En el inciso **b)** del acápite precedente resalté que dicha Nota de fs 119 en su último párrafo señala que “...*Solicitamos a la Empresa aclarar que esta nueva ubicación de las viviendas no producirá mayores costos sobre la Oferta, ya que de acuerdo a lo conversado no existirán incrementos en las obras de Infraestructura y Nexos...*” (los subrayados son míos).

En consecuencia, NADA tiene que ver esta nueva ubicación de las viviendas con la cuestión de la modificación de los niveles y los consecuentes Adicionales reclamados.

Sin perjuicio de ello, y a mayor abundamiento, también pongo de relieve que este evento se produjo en instancia de estarse analizando la OFERTA, es decir, previo a la adjudicación, extremo que se produjo meses después (recién el 5-12-11) siendo que las modificaciones de los niveles se produjeron con posterioridad a dicha adjudicación.

**B.-)** En el Dictamen N° 355/A.J (fs 463), tercer párrafo, se sostiene que “...*Atendiendo a las disposiciones contractuales, particularmente el Artículo Segundo, Sistema de Contratación en cuanto refiere a las obligaciones de la contratista de realizar todos los estudios previos para formular en su propuesta ... es decir, inclusión en el precio de la oferta del monto eventualmente omitido sin derecho a adicional...*”.

Sin embargo, de la lectura de dicho artículo Segundo del Contrato (ver fs 281 y 282 del 2° cuerpo de antecedentes) surge que es exclusivamente en relación a la Oferta, el Pliego y la omisión de algún ítem en dicha oferta, el cual en tal caso se considerará INCLUIDO en la misma (oferta), sin derecho alguno a pago adicional.

Sin embargo, tal como he detallado en el acápite “**Antecedentes**” (ver los incisos **d**, **e** y **f**), no se trata de la omisión de algún ítem en la Oferta, sino, por el contrario, de MODIFICACIONES de los niveles producidos con POSTERIORIDAD a la adjudicación a dicha oferta, la que fue presentada y evaluada por el IPVyDU que la consideró ajustada a los Pliegos (es decir, VÁLIDA).

Mas aún, de la lectura de los citados incisos **e** y **f** de dicho acápite se desprende que los planos que contemplaban tales MODIFICACIONES fueron aprobados en el mes de Junio 2012, es decir, DESPUÉS de la firma del contrato que había sido casi un mes antes (el día 18-5-2012).

### Mi Opinión

De la simple lectura de los “**Antecedentes**” y desechados los argumentos contrarios conforme recién expusiera, en el caso tratase de un supuesto de “Adicional de Obra” consistente de una modificación de proyecto (que introdujo la Municipalidad de Puerto Madryn con posterioridad a la adjudicación) que implica un aumento de ítem (relleno) y creación de ítem nuevo (muros de contención) que no fuera este último cotizado en la oferta.

Respecto de la existencia y veracidad de las diferencias en las alturas o cotas me remito a lo detallado (a modo de ejemplo) por el Sr. Asesor Técnico Ingeniero de este Tribunal de Cuentas a fs 119 vta, último párrafo.

En consecuencia, procedería abonar el tal adicional conforme ya lo determinara el Sr. Inspector de Obra a fs 418/420 del 3° cuerpo de los antecedentes en relación al relleno a tenor de los precios cotizados en la oferta y determinar el valor en relación a los muros de contención.

### **C.- REDETERMINACIONES**

Dado que habría “...*un valor de demasías importante...*” (fs 119 vta, 2° párrafo) y compartiendo la opinión de fs 120, 2° párrafo, sumado a la irregular liquidación y pago del Anticipo Financiero, entiendo que bien podría justificarse la disminución del ritmo de avance de obra con su posterior paralización.

De ser ello así, y de haber sido el caso el congelamiento de las redeterminaciones, podría procederse a descongelar los períodos correspondientes a dicha disminución del ritmo.

De procederse de este modo, obviamente, debiera dejarse sin efecto todo lo relacionado con la multa que se estaría propiciando aplicar (ver, por ejemplo, informe de fs 548, 3° cuerpo de los antecedentes).

Atentamente

**Pablo Cuenca**  
**Asesor Legal**  
**Tribunal de Cuentas**