



RAWSON, 15 Febrero de 2023

Dictamen Nº 01/23 A.T.

AL PRESIDENTE DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS
DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT

***Ref.: Expediente Nro 40.594/2022
Municipalidad de Puerto Madryn***

Me remite Usted, el expediente de referencia por la Licitación Pública N°03/2021. El objeto de la licitación es el desarrollo urbanístico; ensanche Sur 2, en terrenos municipales, que limitan con tierras del Estado Nacional en Puerto Madryn (el Ensanche Sur 2 es continuidad y sigue los lineamientos del proyecto Ensanche sur 1 con una superficie de 525 ha). La superficie del polígono a intervenir en esta licitación es de 135.9 ha.

El presupuesto oficial para la licitación es mil ochocientos veintisiete millones ochocientos veintitrés mil doscientos cincuenta y siete con diecinueve centavos **(\$1.827.823.257,19)** valores a noviembre 2020 (Sección IV PByCP Art 3) . El plazo previsto de ejecución de la obra de cinco años **(5 años)**. El sistema de contratación es AJUSTE ALZADO. Respecto de la capacidad de ejecución anual requerida (art. 8 de PByCP), para la especialidad ingeniería es de \$365.564.651,44.

1. ANÁLISIS DEL PLIEGO.

Según PByC- ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SECCIÓN VI (PTO B.), el alcance de la contratación es fijar las bases y condiciones técnicas de todos los trabajos, necesarios para la realización del proyecto, incluida la ingeniería, la logística, los materiales, equipos, herramientas, mano de obra y medios auxiliares. La documentación obrante en el pliego es de carácter de “proyecto básico”, debiendo el oferente entregar la propuesta necesaria para la correcta resolución de la obra, debiendo garantizar el correcto funcionamiento de la misma.

El oferente deberá respetar en la formulación de su oferta y en la ejecución de los trabajos, la totalidad de las especificaciones técnicas para la ejecución de nexos, puntos de conexión y redes de los servicios de agua potable, energía eléctrica, gas cordones cuneta y estructura vial, detalladas en la **SECCIÓN XII** del PByC.



Se interpreta que por un lado deberá presentarse el proyecto ejecutivo de la obra en su totalidad, y a su vez deberá ejecutar obras de servicios para el loteo. Se detalla cuáles son los planos mínimos a presentar, y se especifican los elementos que deben formar parte del proyecto:

SECCION VI ESPECIFICACIONES TECNICAS

Elementos que componen el proyecto

1. CIRCUNVALACION: anillo perimetral de pavimento rígido de hormigón.
 - Resolución de calles colectoras y de servicio.
 - Resolución de franjas de seguridad, espacios de amortiguación, incluidas bicisendas, incorporación de defensas y cartelería.
 - Resolución de intersecciones elevadas, rotondas, egresos e ingresos a autovía.

2. ESTRUCTURA VIARIA: de pavimento rígido, asfalto o pavimento articulado cordón cuneta.
 - Cordones cuneta.
 - Calles principales entre 20 y 30m y Calles secundarias de 15m, ambas de pavimento de hormigón o asfalto.
 - 3 Puentes viales y peatonales que atraviesan la circunvalación .
 - Elementos auxiliares: Rotondas, badenes; bulevares; defensas y cartelería.

3. SISTEMA DE EVACUACIÓN DE AGUAS PLUVIALES:
 - Reservorios.
 - Diques.
 - Zanjas.
 - Pluviales, etc.

4. INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS:
 - Agua y cloacas: obras complementarias y de nexo, construcción de nueva cisterna, construcción de planta de tratamiento efluentes cloacales, etc.
 - Eléctrica: alumbrado público, estación transformadora, etc.
 - Gas: planta reguladora y abastecimiento.
 - Datos: redes y comunicación fibra óptica.

5. ESPACIOS VERDES:
 - Parque con vegetación autóctona.
 - Veredas equipamiento urbano, etc.



6. PLANIMETRÍA Y MOVIMIENTO SUELOS con estudios ambientales.

La **SECCIÓN XII** Especificaciones Técnicas Complementarias establece en sus anexos documentación básica preliminar, aclarando que es solo “a *fin de orientar*” la magnitud de los trabajos para proveer de los servicios al loteo. Además agrega que de avanzar con el emprendimiento se deberá realizar un proyecto ejecutivo de acuerdo a normas y pautas que fije el Ente, quien aprobará el proyecto y realizará la inspección de la obra. La Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios Públicos y Vivienda de Puerto Madryn – Servicoop- elaboró las especificaciones básicas preliminares de la red de AGUA POTABLE; incluye planilla de cotización para la obra, en la cual se determinan los ítems, las unidades y cantidades a ejecutarse. La Cooperativa Servicoop también elaboró a efectos de ponderación inicial las especificaciones de la RED DE ENERGÍA ELECTRICA, incluye una planilla de cómputo general en la cual se determinan los ítems, las unidades y cantidades a ejecutarse; establece precios de referencia que dependerán de la modalidad de ejecución. La Municipalidad de Puerto Madryn elaboró las especificaciones de la RED DE GAS, aclarando que Camuzzi Gas Del Sur S.A. es quien aprobará el proyecto constructivo y las inspecciones; no se adjunta cómputo métrico ni presupuesto aproximado. La Municipalidad de Puerto Madryn también elaboró las especificaciones de CORDON CUNETAS Y RED VIAL; no detallando ni cómputo métrico ni presupuesto aproximado.

La obra se divide en 5 etapas (con características diferentes en los lotes y áreas especiales), previendo en cada una de ellas la realización de la infraestructura necesaria y la provisión de servicios para el total funcionamiento del loteo independientemente de la culminación del resto de las etapas. El oferente debe constituir su oferta solicitando lotes por etapa, que no podrán superar el 65% de la totalidad de lotes por cada etapa, a su vez establece restricciones de acuerdo al uso (máximo 75% de lotes residenciales y 25% lotes comerciales por etapa). La modalidad de pago por los trabajos realizados es entregando los lotes al término de cada etapa, ... “*la ejecución de los servicios (red eléctrica, red de agua potable, red de gas natural y red vial) se ejecutan como contraprestación al precio pactado*”...

VALOR DE LOS LOTES

El valor estimativo de los lotes surge de un estudio realizado por la Cámara Inmobiliaria de Puerto Madryn (fs. 604 y 605 del expediente), que en función de los valores urbanísticos, y costo de la instalación de todos los servicios, apertura de calles etc, arroja un valor promedio estimativo para la venta de los terrenos al mes de noviembre 2020. Además estiman una cantidad de 1682 lotes,



diferenciados por etapas (m2 o cantidad de unidades/vivienda por lote) y usos (comercial o vivienda familiar). Así mismo aclaran que una vez avanzado el proyecto habría cierta distinción de valores sobre lotes de una misma etapa debido a su ubicación (proximidad a la playa por ejemplo).

ETAPA	ZONA	SUPERFICIE PARCELA (M2)	VALOR (\$/M2)	VALOR PARCELA PROMEDIO (\$)
1	R4a	375	\$ 9.878,00	\$ 3.705.000,00
1	R4a	375 (lindante a sindicatos)	\$ 7.918,00	\$ 2.970.000,00
2	R4a	375	\$ 9.486,00	\$ 3.557.000,00
2	CC	375	\$ 15.837,00	\$ 5.939.000,00
3	R4a	375	\$ 7.918,00	\$ 2.970.000,00
3	CC	375	\$ 15.837,00	\$ 5.939.000,00
4	R8a	600	\$ 6.945,00	\$ 4.167.000,00
4	R8a	750	\$ 6.945,00	\$ 5.209.000,00
4	CC	375	\$ 13.171,00	\$ 4.939.000,00
5	R8a	600	\$ 6.615,00	\$ 3.970.000,00
5	R8a	750	\$ 6.615,00	\$ 4.961.000,00
5	CC	375	\$ 13.171,00	\$ 4.939.000,00

La **SECCIÓN II del PByC Art. 7** hace mención a la capacidad técnica y financiera, indicando que en caso de empresas asociadas deberá verificarse que la capacidad de cada una de ellas sea igual o superior al valor que surge de multiplicar la capacidad requerida por el coeficiente de participación con que concurren.

Capacidad de Ejecucion Anual requerida		\$ 365.564.651,44	
	Cap s/ certificado otorgado para ingenieria (\$)	Participacion en la UTE (%)	Cap exigida s/ % de participacion
FABRI SA	\$ 3.220.558.840,00	34%	\$ 124.291.981,49
RIGEL SRL	\$ 3.946.514.480,00	33%	\$ 120.636.334,98
VILLEGAS SRL	\$ 3.999.972.750,00	33%	\$ 120.636.334,98

Respecto de la modalidad de pago el **art. 73** establece que una vez acreditado el final de cada etapa con cada certificado de obra, se procederá a la suscripción de los contratos de permutas de lotes. Por cada etapa finalizada se deducirá el 5% del fondo de reparo equivalente a lotes convenidos por la etapa adjudicada.

2. **APERTURA DE LAS OFERTAS**

A fs 2116 a 2130 del expediente consta acta de apertura con fecha 24/09/2021, que indica que se presenta únicamente la firma correspondiente a UTE FABRI SA, RIGEL SRL, VILLEGAS CONSTRUCCIONES SRL, con 2 ofertas diferentes:



1. OFERTA ECONOMICA PRINCIPAL: \$ **2.633.869.698,25** (valores a agosto 2021- mes anterior a apertura de las ofertas).

2. OFERTA ECONOMICA ALTERNATIVA: \$ **1.836.858.925,66** (valores a agosto 2021- mes anterior a apertura de las ofertas), diferenciándose de la oferta básica en base a las inversiones de nexos, y reordenamiento del programa de ejecución (cambio en el orden de ejecución de las etapas).

3. ANÁLISIS DE LAS OFERTAS

La comisión de preadjudicación (fs 3090 a 3111) considera que ambas ofertas cumplen satisfactoriamente con las cláusulas del pliego, y aconseja adjudicar de FORMA PARCIAL a la oferta alternativa de la UTE FABRI SA, RIGEL SRL, VILLEGAS CONSTRUCCIONES SRL, por \$**1.836.858.925,66** (valores a agosto 2021), con un plazo de ejecución de 1825 días. Esta oferta requiere un pago en especie de **1010 lotes (64% del total de lotes)**, la ubicación de los lotes requeridos es determinada "ARBITRARIAMENTE" por la oferente. Esta oferta alternativa ofrece modificaciones en la ejecución de los nexos de servicios, la que según la empresa, genera una reducción en la inversión que impactan en los precios de la venta de los terrenos, a su vez altera el orden de ejecución de las etapas a fin de implantar un mecanismo de disponibilidad de lotes para la preventa, adjuntan planilla de precios básicos de terrenos, con un mínimo y un máximo establecido para la venta de los lotes con mes base agosto 2021, el que será reajustado según los índices de la construcción. En esta oferta propone modificar el tamaño de las parcelas de etapa 4 y 5 para optimizar cantidades, modificación que debe ser aprobada por ordenanza municipal. Acepta además exenciones impositivas; se admite parcialmente los cambios que tiene que ver con la infraestructura; aceptan el compromiso de respetar los precios mínimos de venta de terrenos desde la fecha de adjudicación hasta 30/06/2023, la cual fue elaborada por la UTE para la oferta alternativa.

	OFERTA BASICA		OFERTA ALTERNATIVA	
	TOTAL LOTES	LOTES SOLICITADOS	TOTAL LOTES	LOTES SOLICITADOS
ETAPA 1	417	271	417	271
ETAPA 2	421	272	421	272
ETAPA 3	328	202	328	202
ETAPA 4	268	174	268	174
ETAPA 5	148	91	148	91
TOTAL	1582	1010	1582	1010
%	100	64	100	64



Analizando las ofertas, podemos observar que ambas solicitan quedarse con los mismos lotes, pero se evidencia que las obras que pretende ejecutar la UTE en la alternativa no son en su totalidad las requeridas en la sección XII, principalmente en la ejecución de la cisterna, y la red cloacal con planta de tratamiento. La oferta básica respeta las especificaciones técnicas solicitadas el pliego en la sección XII.

En la oferta alternativa no se prevé la construcción de badenes ni obras de desagüe pluvial de hormigón; la conexión de agua potable es mediante una cámara reguladora de presión a la red existente; respecto a la red de energía eléctrica excluyen en la propuesta el apéndice C “ampliación ET Centro SERVICOOOP”, apéndice D “nuevos distribuidores en 13.2 kV desde ET Centro”.

También la oferta alternativa propone cambiar el tamaño de las parcelas para optimizar las cantidades de unidades, lo que originalmente era R8 (525 m²) se propone llevarlo a R4 (375m²), modificación que de llevarse a cabo debería ser aprobada por Ordenanza Municipal.

Respecto al proyecto ejecutivo también se evidencia que las ofertas tienen grandes diferencias, claramente es más completo el proyecto ejecutivo de la oferta básica que el de la alternativa.

PROYECTO EJECUTIVO		
	BASICA	ALTERNATIVA
ARQ.	Arquitectura urbana, cotas pendientes, circulación, plazas, espacios verdes y de recreación, áreas de instituciones públicas, reservas naturales.	
AGUA	Ingeniería de red de agua potable conexión a red existente, cisterna de 2000m ³ , sistemas de control.	Ingeniería de red de agua potable conexión a red existente, cámara de regulación de presión de 200m ³ y sistema de distribución.
CLOACA	Ingeniería de red cloacal, primaria y secundaria, planta de efluentes cloacales.	Ingeniería básica de red cloacal.
ELEC.	Ingeniería del sistema eléctrico, red de distribución, enterrada y en superficie, conexión al sistema existente, iluminación pública, estación transformadora.	
GAS	Ingeniería de la red de distribución de gas, red de distribución, conexión a la red existente, estación de regulación.	
PLUVIAL	Ingeniería del sistema de desagüe pluvial y control de inundaciones, zanja de guardia, conductos pluviales y alcantarillas, reservorios.	
VIAL	Ingeniería vial, desarrollo de calles y avenidas, paquete estructural y pavimento, detalle de calzadas y encuentros, circunvalación y estructuras.	Ingeniería vial, desarrollo de calles y avenidas, paquete estructural DE RIPIO
COMUNIC.	Ingeniería de redes de comunicación.	
AMB.	Estudios ambientales de flora y fauna.	

La oferta preadjudicada “alternativa” ofrece cambios en infraestructura, y debería ser el ente prestatario de cada servicio quien evalúe y



apruebe dichas alternativas, previamente a que se expida la comisión de preadjudicación, si es viable o no lo es, ésta opción.

En ambas ofertas el Municipio debería entregar la misma cantidad de lotes; la diferencia radica en que las inversiones en las obras de nexo de servicio son diferentes para la oferta básica (más completa) y alternativa (reducen la inversión); la comisión de pre adjudicación justifica la elección de la alternativa en que “los precios de los terrenos serán más convenientes económicamente para los ciudadanos”, pero el municipio en ambos casos cede el 64% de los lotes.

	Oferta basica	Oferta alternativa	Variacion entre ambos presupuestos	
Monto	\$ 2.633.869.698,25	\$ 1.836.858.925,66	La diferencia es de 43.38%, El proyecto basico es mas completo que el alternativo.	Algunos item cotizados de igual manera en ambos proyectos, arrojan una variacion en los analisis de precios del 2,5% producto de la exencion de I.B. (2,5%) de la oferta basica.
Cantidad lotes	1582	1582		
Lotes requeridos	1010	1010		
Plan de trabajo	5 años	5 años		

Oferta BASICA - valores a agosto 2021			Oferta ALTERNATIVA - valores a agosto 2021
Etapas	Zona	Precio minimo m2	Precio minimo m2
	R4 a 1	\$ 17.472,78	\$ 12.266,67
	R4 a 2	\$ 14.006,52	\$ 9.833,20
Etapa 1	Comercial	\$ 31.794,09	\$ 17.173,33
Etapa 2	R4	\$ 16.774,81	\$ 9.200,00
	Comercial	\$ 28.008,32	\$ 12.880,00
Etapa 3	R4	\$ 14.006,52	\$ 9.200,00
	Comercial	\$ 28.008,32	\$ 12.800,00
Etapa 4	R8 a 1	\$ 12.282,23	\$ 7.666,67
	R8 a 2,3	\$ 12.282,82	\$ 7.666,67
	Comercial	\$ 23.292,32	\$ 10.733,33
Etapa 5	R8 a 1	\$ 11.701,58	\$ 7.973,33
	R8 a 3	\$ 11.698,04	\$ 7.379,33
	Comercial	\$ 23.292,32	\$ 11.162,67
*precios base agosto 2021 seran reajustados según "INDICE DEL COSTO DE LA CONTRUCCION"			

Además la comisión de pre adjudicación acepta el compromiso de respetar los precios mínimos de venta de los terrenos, desde la fecha de adjudicación hasta el 30/06/2023, no establece nada respecto de los precios máximos. En conclusión, la municipalidad entregaría igual cantidad de lotes, por



menos servicios, con un límite mínimo en el precio de venta y dejando liberado el precio máximo de venta; además de las exenciones impositivas.

4. OBSERVACIONES

1- **Presupuesto oficial:** es de \$1.827.823.257,19 NO surge el método para la obtención del mismo, solo hace mención la **SECCION VI del PBYC art 3** que se formuló en base al análisis y valoraciones estimativas realizadas por la Secretaria de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de Puerto Madryn y las entidades prestatarias de los servicios públicos. La metodología para la obtención del presupuesto oficial en una obra, se realiza determinando el precio unitario en función de los valores de mano de obra, materiales, equipos y rendimientos. Se observa que el presupuesto oficial \$1.827.823.257,18 es de mes base noviembre 2020, considerando que fue declarada fracasa la licitación pública N°01/2021 y nuevamente se llamó a licitación N°03/21 manteniendo el mismo presupuesto y mes base que la contratación anterior.

2- **Tareas a ejecutarse:** el PByC no determina con exactitud que tareas son las que deben ejecutarse, se observa que falta determinación en qué es lo que se pretende contratar. Los ítems, según surge del pliego, contemplados en la sección XII son a modo de orientar la magnitud de los trabajos.

El desarrollador es quien debe elaborar la propuesta y el proyecto ejecutivo, para la correcta resolución, garantizando el funcionamiento del proyecto, además de la ejecución de servicios.

Esta falta de definición en los pliegos, respecto a “que” es lo que debe ejecutarse, “como”, “cuanto”, “cuando” y “a que costo” genera otros inconvenientes a la hora de la comparación entre las ofertas. Dicha situación no ocurre visto que en ésta licitación sólo se presenta un solo oferente, pero si diera el caso en que existiera una puja entre varias empresas, sería una tarea muy compleja para la comisión de preadjudicación poder determinar cuál es la oferta ventajosa.

3- **Redeterminación de precios:** el pliego no determina en ninguno de sus puntos algún método de redeterminación de precios, por lo tanto podría ocurrir que la empresa solicitara posteriormente alguna redeterminación, requiriendo aún más cantidad de lotes, y más aún en un contexto inflacionario. Si bien se establece en la **SECCION II ART 69** que el valor de la obra determinado en el contrato será invariable, es importante dejar plasmado que no podrá a futuro solicitarse una redeterminación de precios.



Además quiero agregar que teniendo en cuenta el **Acuerdo N° 171/17 TC y el Artículo 4° de la Ley I N° 11**, establece que "...Antes de licitar una obra pública o de proceder a su ejecución deberá estar prevista su financiación acorde con el plazo de ejecución y realizado su proyecto con conocimiento de todas las condiciones, elementos técnicos y materiales que sean necesarios para su realización. Que, con semejante cúmulo de documentación se tiene la idea más exacta posible de qué es lo que se quiere y cuánto y por qué habrá que erogar tanto ("cuánto costará" LA OBRA, en su totalidad).

El **Acuerdo N° 440/19 TC** establece que en ocasión de la vista previa establecida en el art. 32 de la ley V N° 71, el proponente de la obra pública, con su oferta debe presentar la Planilla de Cómputo y Presupuesto por cada ítem, como así también, el análisis de precios de cada uno de ellos como lo establece el Pliego de Bases y Condiciones y el Presupuesto Oficial. La división de la Planilla de Cómputo y Presupuesto en ítems, con sus respectivos precios parciales, se efectúa a efectos de comparar las diferentes ofertas entre sí, y con referencia al presupuesto oficial y los cómputos con que cuenta la administración a la hora del análisis de las mismas, por parte de la Comisión de Preadjudicación, para el posterior análisis por parte de este organismo de control.

CONCLUSIÓN

Con las observaciones detalladas anteriormente, y con la documentación adjunta en el expediente, desde el punto de vista técnico no puedo expedirme, al no saber con exactitud qué obra se pretende contratar y cuanto realmente es lo que costará, no puedo opinar en relación a si la propuesta se condice con lo requerido. Salvo mejor opinión del plenario que Ud preside.

*Arq. Noelia ROBERT
Tribunal de Cuentas*