

Contratación de obras públicas



Francisco Gestari
Asesor-CVC

Constituye motivo de gran preocupación para la CVC, la escasa participación de las empresas constructoras, en los concursos promovidos por los organismos públicos contratantes, a pesar de la poca actividad presente en el sector de la construcción; y por lo tanto, debemos buscar los correctivos necesarios para incentivar a los contratistas para lograr su participación.

De la revisión de algunos Pliegos de Contratación y los modelos de contratos para la ejecución de obras, elaborados por los Entes Contratantes, concluimos en la necesidad de realizar modificaciones tendentes a lograr una mayor participación de las empresas, en los procedimientos de selección del Contratista para la ejecución de obras, todo ello de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, competencia, y otros incluidos en el artículo 2º de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP). A todo esto se suman las dificultades que tienen los Contratistas para obtener, de manera oportuna, la Solvencia Laboral.

Sistemas de contratación de obras públicas

Consideramos como premisas fundamentales en la contratación de obras públicas, las siguientes: La adjudicación de los contratos para la ejecución de obras, mediante el Sistema de Licitaciones y la aplicación de normas que garanticen condiciones ventajosas para el Estado desde el punto de vista técnico y económico financiero, todo ello presidido por principios que garanticen la transparencia y pureza de las actuaciones; El adecuado funcionamiento de un Registro de Empresas Contratistas con alcance nacional y con oficinas auxiliares en todas las entidades federales que presten todos los servicios que corresponden

a la oficina de Caracas; y la calificada competencia y la reconocida honestidad de los miembros de las Comisiones de Contratación.

Entre las ventajas de la adjudicación de contratos mediante el sistema de licitaciones, mencionamos las siguientes: ofrece oportunidades para la participación a un mayor número de empresas contratistas y la selección del Contratista se realiza sobre la base de una sana competencia entre las empresas participantes en cada proceso; la intervención de las Comisiones de Contratación contribuye a que se contrate la obra con la empresa cuya oferta resulte ser la más conveniente a los intereses del País; la preselección de las empresas participantes se realiza sobre la base del análisis comparativo de los aspectos legales, técnicos y económico-financieros, establecidos de acuerdo con las informaciones contenidas en los documentos por ellas presentados; la selección del contratista mediante el sistema de licitaciones reviste especial significación en el aumento de la eficiencia de la Administración Pública y repercute favorablemente en la lucha contra la corrupción administrativa.

Consideramos que los principios básicos de los sistemas de licitaciones, son los siguientes: la publicidad, que garantiza a los interesados el acceso por igual a toda la información relacionada con la licitación, para impedir manipulaciones ocultas que puedan conducir a resultados distintos de los que vendrían impuestos por una selección justa y adecuada; la igualdad, que tiende a garantizar una justa competencia de precios, de condiciones técnicas y de capacidad económico-financiera. Este principio postula la necesidad de un tratamiento sin discriminaciones a todos los participantes en el proceso; competencia, que se orienta a asegurar la participación del mayor número posible de proponentes, para

deficiencias y contradicciones y están sujetos a diferentes interpretaciones. En este sentido, recomendamos lo siguiente:

- Establecer de manera clara y precisa, tanto los procedimientos para la realización de los actos de presentación de voluntades para participar, presentación y apertura de ofertas, como los documentos que se deban presentar y su forma de presentación. Igualmente establecer plazos razonables para la presentación de voluntades de participar y ofertas para la ejecución de obras
- Respetar y promover el derecho que tienen los participantes a solicitar aclaratorias al pliego de condiciones y darle respuesta oportuna a las mismas, así como también, realizar las modificaciones que se consideren necesarias para lograr una mayor participación de empresas
- Permitir que cada participante incluya en los análisis de precios unitarios los costos reales de materiales, equipo, mano de obra, gastos generales y utilidad
- No obligar al Contratista a indicar, en todos los casos, los salarios mínimos establecidos en el Tabulador anexo a la Convención Colectiva de Trabajo, el Factor de Costos Asociados a los Salarios (% CAS) establecido en el pliego; y tampoco limitar los porcentajes (%) sobre los costos directos (materiales + equipo + mano de obra), correspondientes a gastos generales, y el porcentaje (%) sobre los costos totales, por concepto de utilidad

En relación con el Modelo de Contrato para la ejecución de la obra, proponemos incluir, con las adaptaciones que se consideren necesarias, algunas de las disposiciones contenidas en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), publicadas en la Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16 de septiembre de 1996, las cuales a pesar que sólo se aplicaban con carácter de obligatoriedad, a los Ministerios, y que durante muchos años fueron utilizadas por los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado, las Gobernaciones y las Alcaldías, en concordancia con las contenidas en las CGCEO. Nos referimos a los artículos que no fueron modificados en la LCP y su Reglamento, los cuales se refieren a lo siguiente:

- La elaboración por parte del contratista, de los planos definitivos con inclusión de las modificaciones que haya sufrido la obra durante su ejecución
- Compensación por los trabajos ejecutados como consecuencia de situaciones de emergencia que se presente durante la ejecución de la obra

- Cuando los pagos de las valuaciones o retenciones no se hicieren dentro de los treinta (30) días calendario, el Ente Contratante pagará intereses al contratista sobre el monto neto a pagar por el tiempo de la mora
- Cuando el Ente Contratante incurra en atraso, superior a treinta (30) días calendario, en el pago de valuaciones, el Contratista tendrá derecho a que se le conceda una prórroga en el plazo de ejecución
- Cuando el Ente Contratante tenga un atraso en los pagos de las valuaciones por más de sesenta (60) días calendario por cantidades superiores al diez por ciento (10%) del monto total del contrato más el porcentaje que represente el saldo no amortizado del Anticipo, el Contratista tendrá derecho a paralizar la ejecución de la obra hasta tanto se realice el pago y en este caso se considerará una prórroga automática por tiempo igual al de la paralización de la obra
- La aceptación Provisional de la obra se tendrá por efectuada cuando el Ente Contratante no manifieste por escrito su aceptación u ordenado reparaciones, dentro de los noventa (90) días calendario, siguientes a la fecha en que el Contratista hubiere presentado la solicitud de Aceptación Provisional
- En algunos modelos de contrato, en relación con las Condiciones de Contratación sobre Variaciones de Precios, sólo se reconocen las variaciones en los costos directos y los costos indirectos, los cuales pueden representar el 25% del monto del presupuesto original, se mantienen constantes. Adicionalmente si el contratante otorga un anticipo del 50%, a las variaciones de precios calculadas se les aplicará una reducción equivalente a la diferencia entre el 100% y el 50%, o sea del 50%
- Según lo comentado anteriormente, el Ente Contratante solo reconocerá y pagará al Contratista el 37,50% (75% x 50%) de las variaciones de precios, a pesar de que el artículo 110 de la LCP, establece que todas las variaciones de precios se reconocerán y pagarán al contratista

Comentario final

El contenido del presente artículo, así como los comentarios y recomendaciones presentadas, tienen como único objetivo, lograr una mayor participación de las empresas constructoras, en los procedimientos de selección de contratistas para la ejecución de obras, promovidos por los organismos públicos contratantes. ■

así brindar una más amplia capacidad de selección en las mejores condiciones para la Administración.

Las modalidades de selección de contratistas establecidos en la LCP son las siguientes: El Concurso Abierto (antes Licitación General) es la modalidad de selección pública del contratista, en la que pueden participar todas las personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras, que así lo deseen; mientras el Concurso Cerrado (antes Licitación Selectiva) es la modalidad de selección del contratista en la que al menos cinco (5) participantes son invitados por el ente contratante, a presentar ofertas. La Contratación Directa es la modalidad excepcional de adjudicación que realiza el órgano o ente contratante de conformidad con la Ley y su Reglamento. La Ley de Reforma vigente incorporó como nuevo supuesto de contratación directa, aquellos casos en los que “se hayan aplicado modalidades de contratación y éstas hayan sido declaradas desiertas”. En nuestra opinión el concurso abierto es la única modalidad de selección del Contratista para la ejecución de obras que debe utilizarse, y solo en casos excepcionales, podrían utilizarse el concurso cerrado, la consulta de precios y la contratación directa.

El artículo 58 de la LCP establece que sólo en casos excepcionales se podrán publicar los llamados a concursos abiertos en los medios de comunicación. Esto es contrario a los principios de publicidad y concurrencia que se deben respetar para asegurar la participación del mayor número posible de proponentes, para así brindar una más amplia capacidad de selección, en las mejores condiciones para la administración. Las empresas constructoras estaban acostumbradas a informarse, sobre los procesos de selección de contratistas para la ejecución de obras, a través de los diarios de mayor circulación nacional y los de la localidad donde se vaya a construir la obra. Consideramos que de alguna manera, debemos compensar esta situación, con la finalidad de lograr una mayor participación de los Contratistas en los Concursos Abiertos promovidos por los entes sujetos a la aplicación de la LCP.

Los miembros de las Comisiones de Contratación deben ser muy cuidadosos en sus actuaciones, para generar confianza entre los posibles participantes en los procedimientos de selección de Contratistas. Hemos sido informados por empresas constructoras, miembros de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC) sobre el rechazo de ofertas en el acto público de presentación y apertura de ofertas, cuyas deficiencias podrían ser corregidas durante el proceso de evaluación de las ofertas. En nuestra opinión el único motivo para no recibir una oferta es la no presentación de la caución o garantía establecida en el artículo 66 de la LCP, para ase-

gurar el mantenimiento de la oferta hasta el otorgamiento del contrato.

En el artículo 71 de la LCP se indican ocho (8) supuestos por los cuales la CCP debe rechazar las ofertas, en el proceso posterior de evaluación de las ofertas. El numeral 2 de dicho artículo establece que serán rechazadas las ofertas que tengan omisiones o desviaciones sustanciales a los requisitos exigidos en el pliego de condiciones. En el numeral 21 del artículo 6º de la LCP se presenta la definición de desviación sustancial, en los términos siguientes:

“Desviación Sustancial: Divergencia o reserva mayor con respecto a los términos, requisitos y especificaciones del pliego de condiciones, en la que incurren los oferentes y que harían improbable el suministro del bien o del servicio o ejecución de obras en las condiciones solicitadas, por el órgano o ente contratante”.

Se han presentados casos en los cuales la Comisión de Contrataciones (CC) del ente contratante ha rechazado ofertas por presentar errores, en algunos casos supuestos errores, que podrían ser corregidos mediante procedimientos adecuados, tales como la solicitud de información adicional de los oferentes o la homologación de las ofertas. Habría que determinar si dichos errores constituyen desviaciones sustanciales, de acuerdo a la definición antes mencionada.

El escaso número de participantes y el rechazo de las ofertas presentadas por los oferentes podrían ocasionar que el Ente Contratante resuelva declarar desierto un concurso abierto y proceda a realizar un concurso cerrado. En estos casos, difícilmente se podría lograr la participación de cinco (5) empresas para competir en un Concurso Cerrado. Consideramos que el Ente Contratante debe insistir en el procedimiento de Concurso Abierto, mejorando las disposiciones establecidas en el Pliego de Contratación y en el modelo de Contrato de Obra y sus documentos anexos, para tratar de lograr una mayor participación en el Concurso.

Pliego de condiciones y modelo de contrato

A continuación presentamos comentarios sobre el contenido del Pliego de Condiciones y recomendaciones para lograr una mayor participación de las empresas constructoras en los procedimientos de selección de contratistas para la ejecución de obras, haciendo la salvedad que las mismas se podrían tomar en cuenta, siempre y cuando cumplan con lo dispuesto en la LCP y su Reglamento, instrumentos jurídicos que presentan