DICTAMEN D.A.J. N° 1201 del 16 de Mayo de 2022.-

DAJ N° 2518/2022

REF.: Llamado MOPC N° 178/2019 "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INTERSECCIÓN DE LAS AVENIDAS AMÉRICO PICCO, ACCESO SUR Y AVELINO MARTINEZ (3 BOCAS) Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CALLES ALTERNATIVAS, ID N° 370.314. Contrato S.G. Ministro N° 698/2019 suscripto con la firma TECNOEDIL S.A. Convenio Modificatorio N° 6.

ABG. WALTER RECALDE, DIRECTOR
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del convenio modificatorio y la resolución respectiva.

I. GENERALIDADES

CARÁCTER DE LA INTERVENCIÓN DE ESTA DIRECCIÓN

La Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) es la entidad encargada por la carta orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para dictaminar sobre las cuestiones y consultas que surjan del cumplimiento de las funciones del Ministerio en cuanto a su aspecto jurídico.[1]

Esta Dirección emite *dictámenes*, que son opiniones sobre cuestiones jurídicas analizadas. Los dictámenes no son decisiones, sino elementos que forman parte del proceso de decisión del administrador. En doctrina, se reconoce que "*El dictamen forma parte de los actos previos a la emisión de la voluntad y se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal*".[2]

La Dirección tiene participación en muchas actividades en carácter de *órgano consultivo y asesor*, por lo que sus dictámenes se basan en los parámetros de la consulta y los documentos remitidos.

Es por eso que el presente dictamen se limitará a desarrollar una opinión jurídica no vinculante para contribuir como un elemento más en la toma de decisiones de la consultante; y puede estar sujeto a otros factores que no fueron puestos a conocimiento de esta Dirección, por lo que nos reservamos la facultad de emitir pareceres adicionales sobre los temas analizados, de constatarse hechos, remitirse documentos o precisarse aclaraciones sobre cuestiones que no fueran originalmente previstas en la consulta redactada por la dependencia recurrente y los documentos adjuntados por la misma en el expediente.

II. ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 1.380/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (12/05/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 54/2022 de la Dirección de Auditoria Interna (11/05/2022)
3. Memorándum UOC N° 1.353/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (10/05/2022)

[1] Ley N° 167/93 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 5 de fecha 27 de marzo de 1991 "Que establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones", Artículo 39.

[2] Roberto Dromi, *El Procedimiento Administrativo* (Editorial Ciudad Argentina 1999) 143-144.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.S.J. N° 45.903

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

4. Informe de verificación de Pólizas y Garantías- Para Pago de Anticipo (10/05/2022)
5. Informe de verificación de Pólizas y Garantías- Para Pago de Certificados o Servicios (10/05/2022)
6. Memorándum UEPE N° 521/2022 de la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos (05/05/2022)
7. Expediente MEU N° 20.498/2022 - Nota de la empresa Fiscalizadora SDC Consultores (05/05/2022)
8. Declaración Jurada – Formulario Art. 34 Decreto 4436/2020
9. Proyecto de Resolución Ministerial
10. Borrador de Convenio Modificatorio N° 6
11. Copia de la Resolución N° 939 (27/04/2022)
12. Informe Técnico del Supervisor de Obra, Ing. Luis Antonio R. Espínola (03/05/2022)
13. Nota DV N° 1000/2021 del Director de Vialidad (30/06/2021)
14. Copia del Convenio Modificatorio N° 1 (23/06/2020)
15. Copia del Convenio Modificatorio N° 2 (17/12/2020)
16. Copia del Convenio Modificatorio N° 3 (04/03/2021)
17. Copia del Convenio Modificatorio N° 4 (14/06/2021)
18. Copia del Convenio Modificatorio N° 5 (17/03/2022)
19. Copia de la Ley N° 6275 "Que aprueba el Memorando de Entendimiento sobre la Cooperación Bilateral entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de China (Taiwan) (26/12/2018)
14. Copia del Contrato S.G. Ministro N° 698/2019 (23/12/2019)
15. Documentación Técnica

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato S.G. Ministro N° 698/2019 (23/12/2019)

Clausula Generales del Contrato

- **4.3. Documentos contractuales posteriores a la formalización del Contrato.** *"El Contrato, una vez formalizado, sólo podrá modificarse mediante convenios modificatorios. Estas modificaciones deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03 y lo dispuesto en la Ley 6275/2018 Que Aprueba el Memorando de Entendimiento sobre la Cooperación Bilateral entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de China (Taiwán)"*

- **18. Obras o trabajos no previstos. 18.1.** *"Si fuere necesario realizar trabajos complementarios que no se hallen previstos en el contrato original, éstos serán acordados entre las partes previa firma de un convenio modificatorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03"*

- **19. Convenios modificatorios. 19.1.** *"En caso que fuere necesario ampliar o disminuir el alcance de la obra deberá aplicarse lo establecido en el Art. 62 de la Ley 2051/2003".*

2. **Ley de Contrataciones Públicas:** Ley N° 2051/2003 "*De Contrataciones Públicas*"

- **Artículo 62 Convenios Modificatorios en Obras Públicas:** "*En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido a causas*

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada

Abg. Elías González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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".

3. **Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC):** Ley N° 167/1993 "*Que Aprueba con Modificaciones el Decreto-Ley No. 5 de Fecha 27 de marzo de 1991 "Que Establece la Estructura Orgánica y Funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*"

   - Artículo 4: "*El Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones es la autoridad máxima designada por el Poder Ejecutivo para administrar y desarrollar las actividades del Ministerio...Las atribuciones y deberes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones son, entre otras las de: ...i) Representar administrativamente al Ministerio: ordenar gastos: firmar contratos relacionados con asuntos propios de la Cartera...*".

IV. CONSIDERACIONES

En primer término, corresponde mencionar que por Expediente MEU N° 20.498/2022 ingresada en fecha 05 de mayo de 2022, la empresa fiscalizadora SDC Consultores presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 6, con las documentaciones técnicas correspondientes, exponiendo cuanto sigue:

La presente constituye un Informe Técnico de la propuesta del Convenio Modificatorio N° 6 del Contrato N° 351/2015, entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y empresa Tecnoedil S.A. para la ejecución de la obra de la referencia, que fuera presentada por la Contratista según Nota 3B OTC N° 223/22 recibida en fecha 18 de marzo del corriente.

Las modificaciones a implementarse y establecidas dentro del presente Convenio Modificatorio N° 06, se basan en solicitudes realizadas por instituciones autónomas y autárquicas proveedoras de servicios (ANDE y ESSAP), cuyas obras proyectadas contempladas en el Contrato de la Contratista que están relacionadas a estas instituciones, pasarán a formar parte de su patrimonio y serán las responsables de la operación y mantenimiento de las mismas.

Además, se incorporan modificaciones en materiales de la red de drenajes, cuyo componente de mejora en tecnología se suma a una mayor velocidad de ejecución; también se requirió realizar ajustes al Proyecto Ejecutivo inicial de tal manera a adecuar el mismo a la situación real de la zona de implantación del proyecto.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.903

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Los fundamentos de las principales modificaciones propuestas se citan a continuación:

a) Ajuste de cantidades en movimiento de suelos y paquete estructural

En base al Informe Inicial elaborado por el Especialista en Pavimentos del Consorcio SDC Consultores, en el que se recomienda entre otros, la actualización de los datos de conteo de tránsito para el cálculo del paquete estructural, la Contratista a través de la nota 3B OTC N° 83/21, remitió a la Fiscalización la propuesta de modificación del paquete estructural. La Fiscalización por medio de la Nota SDC_N° 20/2021 remitió a la Contratista y a la Supervisión del MOPC, el informe del Especialista en Pavimentos, en el cual se indican consideraciones a tener en cuenta y se solicita una nueva presentación.

Se han mantenido diversas reuniones entre representantes del MOPC, la Contratista, y la Fiscalización, a fin de obtener una propuesta favorable de modificación del paquete estructural teniendo en cuenta la actualización del tránsito proyectado. A través del Libro de Obras N° 508, se remite a la empresa contratista el Informe de la Asesoría Técnica de la Dirección de Vialidad, en el cual se indican los espesores y características de las capas del paquete estructural a implementarse.

b) Junta de dilatación de losa alivianada

En fecha 17/11/2021, el MOPC por medio de la nota UEPE N° 428/2021 remite a la Contratista, detalles de junta de dilatación de losa de hormigón armado de techo de túnel y solicita incorporación del ítem no previsto, en un Convenio Modificatorio.

c) Cambio de materiales y ajuste de proyecto de drenajes

La contratista ha presentado por medio de la nota 3B OTC N° 100/21 la propuesta del uso de tuberías estructuradas de PEAD como alternativa a la Galería de H°A° 1,5 x 1,5 m y tubos de hormigón armado de 600 mm y 800 mm previstos en el Contrato, con el fin de acelerar la ejecución de los trabajos de este ítem y contrarrestar el efecto de la escasez de cemento a nivel local, regional y mundial.

Asimismo, ha presentado al Comitente las informaciones complementarias, través de las Notas 3B OTC 104/21, 3B OTC 108/21, 3B OTC 145/21 referentes al Proyecto de drenaje.

El Comitente mediante Nota DV N° 1241/2021 del 12/08/2021 aprobó la solicitud de cambio de material y los ajustes necesarios.

d) Cambio de materiales y ajuste de proyecto de distribución de agua corriente

Mediante nota PR N° 671/2021, la ESSAP ha solicitado que las líneas de distribución de agua corriente afectadas por la esta obra sean reemplazadas por nuevas líneas del mismo material de las que deben ser retiradas. El Proyecto Ejecutivo contractual debió ser modificado para ser aprobado por la empresa proveedora del servicio; este ajuste consistió en el cambio de materiales de la línea de distribución de agua corriente, quien requiere que para su línea de distribución se utilicen caños de hierro fundido dúctil en lugar de caños HDPE.

La Contratista presentó a la ESSAP el Proyecto Ejecutivo modificado, por medio de la nota N°133/21 Expediente 3180 y mediante nota PR ESSAP N° 627/2021 de fecha 16/09/2021 la ESSAP emite su NO OBJECIÓN al Proyecto Ejecutivo presentado.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.903

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

e) Ajuste de proyecto de instalaciones eléctricas en MT, BT e Iluminación:

El MOPC a través de la nota M.O.P.C N° 1692/2020 Exp. SG/DSME/13051/2020 ha remitido a la ANDE para su análisis y revisión, el Proyecto original previsto en el contrato de obras. En ese sentido, la ANDE por medio de la Nota P 353/2021 expresa, que realizada la verificación in situ y producto de ello, han elaborado un Proyecto Ejecutivo para las adecuaciones en media y baja tensión para su implementación, según plano N° 42.527 (Lámina 01/14 al 14/14).

Por medio de la Nota M.O.P.C. N° 560/2021 Exp. SG/DSME/3850/2021 se ha remitido a la ANDE la propuesta del proyecto de distribución de líneas de MT y BT presentada por la Contratista por nota 3B OTC 48/21; la ANDE se expide al respecto a través de la nota P 1897/2021.

La Contratista por medio de la nota 3B OTC 1011/21 Exp. ANDE/DSME/9012/2021 presenta a la ANDE el Proyecto de adecuación de Media Tensión y Distribución, con el detalle de los trabajos a ser ejecutados por la Contratista. Al respecto, a través de la Nota DV N° 1245/2021 se remite a la empresa Contratista, la Nota de la ANDE N° 2805/2021, en la cual la institución expresa su conformidad a la propuesta de adecuaciones de la red de distribución e iluminación.

Ahora bien, por Informe Técnico, el Supervisor de Obra, Ing. Luis Antonio Espínola, expone la propuesta del Convenio Modificatorio N° 6, en los siguientes términos: "

A través del presente, elevo a la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos – UEPE el **INFORME TÉCNICO** de la Supervisión de la Obra a mi cargo, correspondiente al Convenio Modificatorio Nº 6 de la obra de la referencia, por medio del cual se requiere modificar: 1) Cláusula 6. PLAZO, LUGAR Y CONDICIONES DE LA OBRA del Convenio Modificatorio Nº 1: aumento del plazo de ejecución contractual, 2) Cláusula 7. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS – 7.2. Fase 2 – del Convenio Modificatorio Nº 1: se modifica el requisito *"cierre total de la circulación vehicular en la zona afectada"*, 3) Cláusula 6. PRECIO UNITARIO Y EL IMPORTE TOTAL A PAGAR POR LAS OBRAS – del Contrato: Ajustes en lo que respecta a: - Trabajos de adecuación de obras necesarias en las líneas eléctricas – Adecuación de la red de distribución de agua potable; basado en los fundamentos y circunstancias que se pasan a exponer, lo que lleva a un aumento del monto contractual.

III. CONCLUSIONES:

Por todo lo expuesto, se ha elaborado un nuevo Cronograma Físico – Financiero, considerando las modificaciones requeridas por las empresas de la Administración Nacional de Electricidad y de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A., y además por las necesarias para mitigar y reducir el tiempo de las molestias ocasionadas por la obra.

El presente Convenio Modificatorio Nº 6, representa un aumento del plazo del 12,975 %, totalizando hasta la fecha el 20,00 % del plazo Contractual. Además, representa un aumento del monto Contractual en 11,021 %, totalizando hasta la fecha un porcentaje del 19,227 % del monto Contractual.

Monto del Contrato Original: 121.165.906.012 Gs.

Monto Contractual del CM Nº 1: 129.671.752.615 Gs.

Monto Contractual del CM Nº 2: 130.880.178.240 Gs.

Luis Antonio Espínola
Supervisor - Obras

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Abg. Beteri Leiva Ríos
Abogada
Nº 45.903

Monto Contractual del CM Nº 3: 130.880.178.240 Gs.

Monto Contractual del CM Nº 4: 130.880.178.240 Gs.

Monto Contractual del CM Nº 5: 130.880.178.240 Gs.

Monto Contractual del CM Nº 6: 144.462.541.057 Gs.

Plazo de Ejecución del Contrato Original: 16 meses.

Plazo de Ejecución del CM Nº 1: 17,13 meses.

Plazo de Ejecución del CM Nº 2: 17,13 meses.

Plazo de Ejecución del CM N° 3: 17,13 meses.

Desplazamiento del plazo de Ejecución CM N° 3: 3,43 meses.

Plazo de Ejecución del CM N° 4: 17,13 meses.

Desplazamiento del plazo de Ejecución CM N° 4: 3,07 meses.

Plazo de Ejecución del CM N° 5: 17,13 meses.

Plazo de Ejecución del CM N° 6: 19,20 meses.

Prorroga Resolución Nro. 939: 137 días.

Fecha de finalización de los trabajos: 23/12/22.

La Documentación Técnica ha sido verificada por esta Supervisión y se ajusta plenamente a las necesidades emergentes de la obra.

En mérito de todo lo expuesto más arriba, esta Supervisión recomienda proceder a la aprobación del Convenio Modificatorio N° 6. El mismo no otorga condiciones mas favorables con respecto a las señaladas originalmente en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato, ya que no han sido alterados o modificados entre otros, la naturaleza de las obras, la finalidad, ni tampoco los precios base del mismo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para saludarlo muy respetuosamente.

Atentamente.

Al respecto, la Unidad Administradora del Contrato por Memorándum UEPE N° 521/2022 la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos solicita a la Dirección de Vialidad el inicio de los trámites correspondientes para la suscripción del Convenio Modificatorio N° 6 al contrato de referencia.

Por último, cabe mencionar que el presente dictamen no reemplaza el obligatorio parecer de la Dirección de Auditoría Interna institucional prevista en el artículo 62 de la ley 2051/03, el cual obra en el expediente como Informe de Revisión Documentaria DAT N° 54/2022, de fecha 11 de mayo de 2022, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, el cual concluye que: *"...En base a la verificación documental realizada se concluye que la solicitud de Convenio Modificatorio N° 6, corresponde a trabajos de adecuación a las obras necesarios en las líneas eléctricas, adecuación de la red de distribución de agua potable y obras necesarias para mitigar y reducir el tiempo de las molestias ocasionadas por la obra.*

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.9..

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 2518/2022

La justificación de las modificaciones del Convenio Modificatorio N° 6, se encuentran respaldadas en el Informe Técnico de la Supervisión...y en el Memorándum UEPE N° 521/2022..., responsables del sustento y veracidad del contenido de los mismos. Se sugiere, dar continuidad a los trámites pertinentes al presente Convenio Modificatorio N° 6 y remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación... ".

V.CONCLUSIÓN

Por tanto, atendiendo a la documentación remitida, la normativa aplicable y las consideraciones expuestas precedentemente, esta Dirección considera que se cumplen las formalidades legales exigidas para la formalización del Convenio Modificatorio N° 6, por el cual se aumenta al monto contractual la suma de Gs. 13.582.362.817 (guaraníes, trece mil quinientos ochenta y dos millones trescientos sesenta y dos mil ochocientos diecisiete) IVA Incluido, equivalente al 11,21 % de aumento, así también el plazo de ejecución de obra se amplía 2,07 meses por mayor alcance de obra, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 698/2019 suscripto con la empresa TECNOEDIL S.A. en el marco del Llamado MOPC N° 178/2019 "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INTERSECCIÓN DE LAS AVENIDAS AMÉRICO PICCO, ACCESO SUR Y AVELINO MARTINEZ (3 BOCAS) Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CALLES ALTERNATIVAS, ID N° 370.314, de conformidad a lo establecido en las cláusulas de las condiciones generales del contrato traídas a colación que se encuentran en concordancia con el artículo 62 de la ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Así también, se advierte que, en ocasión de suscripción del convenio modificatorio, la empresa TECNOEDIL S.A., deberá contar con las garantías contractuales vigentes y, a fin de poseer la cobertura correspondiente de todas las garantías exigidas en el contrato.

Por otra parte, se insta a la dependencia responsable a que agregue al expediente, de manera previa a la firma del convenio, el certificado de disponibilidad presupuestaria (CDP) necesario a los efectos de comprometer gastos y ordenar pagos, conforme a las disposiciones de la ley N° 1535/99[3].

Finalmente, se aclara que el presente dictamen no reemplaza el obligatorio parecer de la Dirección de Auditoría Interna institucional, y, que esta Dirección no tiene competencia para emitir opinión sobre la correspondencia de los montos asignados, estando esta tarea administrativa a cargo de la Unidad Administradora del Contrato, por lo que la misma resulta responsable de la justificación de los fundamentos técnicos que motivan la celebración del convenio modificatorio propuesto, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados. -

Atentamente.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. Nº 45.903

Abg. Elías González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

[3] Ley N° 1535/99 *"DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO"*, Artículo 83.- Infracciones: "Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior: a) incurrir en desvío, retención o malversación en la admin stración de fondos; b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería; c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente; d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas; e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos.

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION

RECIBIDO POR: FB

HORA: 15:52

- ☐ DIRECCION ADJUNTA
- ☐ UNIDAD JURIDICA
- ☐ EVALUACION DE OFERTAS
- COORDINACION
- ☐ DPTO. DE GARANTIAS
- ☐ DPTO. DE CONTRATOS
- ☐ DPTO. INTERMEDIACION
- ☐ DPTO. LICITACIONES
- ☐ DPTO.
- ☐ DPTO.
- ☐ DPTO.
- ☐ SECRETARIA
- ☐ MESA DE ENTRADA

FECHA: 16/05/22

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC