G(sesenta y uno

Ministerio de OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. N° 275 del 20 de Febrero de 2023.-

DAJ N° 220/2023

REF.: LLAMADO MOPC N° 113/2019 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL AD REFERÉNDUM A LA REPROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO A PRECIOS UNITARIOS DE LOS SIGUIENTES TRAMOS: LOTE N° 1: Ruta Nacional N° 10 - Las Residentas, Tramos: Rotonda Calle 6000 - Yasy Kañy (55 km); Yasy Kañy - Curuguaty (22 km) y Acceso a Curuguaty (2 km) LOTE N° 2: Ruta Nacional N° 5 - Gral. Bernardino Caballero, Tramo: Concepción - Yby Yaú (109 km)", ID N° 366.300. Contrato SG Ministro N° 10/2020, suscripto con ECOMIPA S.A - Convenio Modificatorio N° 2. MEU N° 52270/2022. –

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.

[1] Ley N° 167/93 "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 39.

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

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios
Acuerdos
DAJ - MOPC

Dr. Blas González Acosta
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.030

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

II. ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 95/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (17/01/2023)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 05/2023 de la Dirección de Auditoria Interna (16/01/2023)
3. Memorándum UOC N° 81/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (13/01/2023)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (13/01/2023)
5. Memorándum UE GMANS N° 16/2023 de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS (09/01/2023)
6. Memorándum UOC N° 4682/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (16/12/2022)
7. Memorándum UE GMANS N° 395/2022 de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS (05/12/2022)
8. Informe Técnico de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS / Dirección de Vialidad (05/12/2022)
9. Copia del Contrato S.G Ministro N° 10/2020
10. Borrador de Convenio Modificatorio N° 2
11. Proyecto de Resolución Ministerial
12. Nota del Fiscal de Obra, Ing. Jorge Ovando Alvarenga (30/11/2022)
13. Nota de la empresa ECOMIPA S.A (MEU N° 52270 – 21/11/2022)
14. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 2

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato SG Ministro N° 10/2020 (10/02/2020)

   - **4.3. CGC. 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.*".

   - **19. CGC. Convenios modificatorios. 19.1. "***Cuando fuere necesario ampliar, modificar o complementar las obras objeto del contrato debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución serán acordados mediante convenios modificatorios conforme al Artículo 62 de la Ley N° 2051/03"*

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 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

Mediante Nota ingresada como expediente MEU N° 52.270 en fecha 21 de noviembre de 2022, la empresa ECOMIPA S.A presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 2, con la Documentación Técnica correspondiente.

Que, en dicha documentación técnica se expone el Alcance y Justificación de las Modificaciones propuestas; *"Las modificaciones a implementarse mediante este Convenio Modificatorio N° 02, se basan en la revisión y actualización del Proyecto Licitado. Dichas modificaciones fueron elaboradas por el equipo técnico de la Contratista y el Fiscal de Obra, designado por el MOPC.*

Para desarrollar el presente Convenio se realizó un relevamiento general de la Obra, y verificación de cómputos y cantidades de todos los ítems contractuales. Durante el proceso del citado trabajo de campo se detectaron algunas dificultades y necesidades no previstas en el proyecto original, que motivan a proponer la introducción de cambios al proyecto, ajustándolo a la real necesidad, constatada mediante el citado trabajo de campo.

La Justificación Técnica de la emisión del presente Convenio Modificatorio N° 02 esta fundamentada por los siguientes conceptos:

1. **Aumento de las cantidades Contractuales**: En los Ítems: **"Sellado de Fisuras"** y **"Bacheo Superficial"** a aplicarse en los tramos que no fueron asistidos con una capa asfáltica nueva en la calzada ni en las banquinas, para de esta manera impermeabilizar la estructura existente y evitar daños mayores al paquete estructural. Ambos ítems corresponden a Obras de Mantenimiento.

2. **Disminución de las Cantidades Contractuales**: De los ítems Excavación de zanjas de Drenaje; Bacheo Profundo; Bacheo Superficial; Riego de Imprimación; Riego de Liga; Señalización Horizontal; Señalización Vertical; Mantenimiento y Calibración Anual de Equipo de Auscultación - Deflectómetro de Impacto FWD KUAB; Terraplén - Zona Reciclado de Base y Tachones Reflectantes. Todos estos ítems corresponden a las Obras de Rehabilitación – Puesta a Punto y se realiza los ajustes de cantidades finales ejecutadas en el presente convenio. -

3. **Ítems Nuevos**: No se incorporan ítems nuevos en este presente convenio.

Al respecto, el Fiscal de Obra, Ing. Jorge Ovando Alvarenga en fecha 30 de noviembre de 2022, informa cuanto sigue:

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Patricia Castillo
Abogada

Me dirijo a Ud., con el objeto de informar que esta Fiscalización de Obra ha revisado cada una de las modificaciones presentadas, así como los demás documentos que componen el presente Convenio Modificatorio N° 2 presentado en fecha 21 de noviembre de 20222 con MEU N° 52720/2022, encontrando que las mismas están acordes con las necesidades de mantenimiento de la Obra y los montos finales se encuentran dentro de los límites legales permitidos.

Por tanto esta Fiscalizacion considera salvo mejor parecer de la Superioridad la aprobación del presente Convenio Modificatorio N° 2.

En virtud a lo expuesto, la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS, en fecha 5 de diciembre de 2022, elabora el siguiente Informe Técnico:

En atención a todo lo mencionado, la Unidad Ejecutora GMANS, luego de verificar la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra da su conformidad a los siguientes puntos:

N°	Aplica	No Aplica	Concepto
1-	X	-	Los Informes del Fiscal de Obra y de la UE GMANS del MOPC exponen los objetivos del Convenio Modificatorio y determina las justificaciones que hacen a las modificaciones necesarias.
2-	X	-	Existe correspondencia de las justificaciones que hacen a las modificaciones planteadas con lo establecido en las Cláusulas Contractuales y en las Especificaciones Técnicas.
3-	X	-	El Convenio Modificatorio de Obra se encuentra enmarcado en lo establecido en la Ley Nº 2051/03. El porcentaje de ampliación del monto y del plazo por aumento del alcance de obra se encuentra dentro del margen establecido.
4-	-	X	Se ha analizado la ampliación del plazo de ejecución, la misma se encuentra justificada en base a los hechos sucedidos durante la ejecución de la obra y en correspondencia con las cláusulas contractuales.
5-	X	-	Los cálculos aritméticos de las Planillas de Cantidades y Precios Unitarios se encuentran correctos.
6-	X	-	Existe correspondencia del Cronograma Físico Financiero y del Programa de Ejecución con las modificaciones y/justificaciones de la obra y con el Cronograma Físico-Financiero vigente.
7-	-	X	Se adjunta Informe de Disponibilidad Presupuestaria del Departamento de Administración Vial
8-	X	-	Este Convenio Modificatorio no altera el compromiso contractual vigente en cuanto a la necesidad presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2022.
9-	X	-	Los Precios Unitarios de los ítems nuevos se encuentran dentro de los márgenes admisibles.
10-	X	-	Se ha observado y constatado In situ las necesidades reales de la obra que fueron informados por la Fiscalización de Obra.
11-	-	X	Se adjunta no objeción del ente financiero externo.
12-	-	X	Informaciones Adicionales

El monto contractual original para la ejecución de las Obras de Rehabilitación más las Obras de Mantenimiento es de **Gs. 151.096.898.733 (guaraníes, ciento cincuenta y un mil noventa y seis millones ochocientos noventa y ocho mil setecientos treinta y tres)** IVA incluido.

El Convenio Modificatorio N° 2, no modifica el monto contractual original de **Gs. 151.096.898.733 (guaraníes, ciento cincuenta y un mil noventa y seis millones ochocientos noventa y ocho mil setecientos treinta y tres)** IVA incluido.

Con el presente Convenio Modificatorio Nº 2, el plazo establecido para la ejecución de las Obras de Rehabilitación y los Servicios de Mantenimiento no sufre modificación.

En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, esta Unidad Ejecutora da su conformidad y recomienda a la Dirección de Vialidad la aprobación del Convenio Modificatorio de Obra N° 2, establecido para el ajuste de cantidades de algunos ítems de trabajos establecidos en el Contrato sin alterar el Monto Contractual de **Gs. 151.096.898.733 (guaraníes, ciento cincuenta y un mil noventa y seis millones ochocientos noventa y ocho mil setecientos treinta y tres)** IVA Incluido.

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Abg. Nº 11.20

Por lo tanto, la Dirección de Vialidad ha providenciado que:

> Se han revisado los Informes Técnicos de la Fiscalización de Obra y de la Unidad Ejecutora GMANS, donde se constata que la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 2 se corresponde con las necesidades reales de la obra.
>
> En base a lo señalado, esta Dirección recomienda la aprobación de la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 2 y remite los documentos al Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones para su gestión a través de las instancias pertinentes.

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° 05/2023 de fecha 16 de enero de 2023, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, el cual concluye que: *"...corresponde el ajuste de cantidades establecidas contractualmente para algunos ítems de trabajo, a fin de adecuarlas a las condiciones reales existentes. La justificación de las modificaciones del Convenio Modificatorio N° 2, se encuentran respaldadas en el Informe Técnico de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS – Dirección de Vialidad (folio 40 al 42). Se sugiere, dar continuidad a los tramites, para luego remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación del Proyecto de Convenio Modificatorio N° 2, del Contrato SG Ministro N° 10/2020, LLAMADO MOPC Nº 113/2019 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL AD REFERÉNDUM A LA REPROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO A PRECIOS UNITARIOS LOTE N° 2: Ruta Nacional N° 5 - Gral. Bernardino Caballero, Tramo: Concepción - Yby Yaú (109 km)", ID N° 366.300"*

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° 2, por el cual se realiza ajuste de cantidades de algunos ítems, respecto al Contrato SG Ministro N° 10/2020 suscripto con ECOMIPA S.A en el marco del *LLAMADO MOPC Nº 113/2019 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL AD REFERÉNDUM A LA REPROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO A PRECIOS UNITARIOS DE LOS SIGUIENTES TRAMOS: LOTE N° 1: Ruta Nacional N° 10 - Las Residentas, Tramos: Rotonda Calle 6000 - Yasy Kañy (55 km); Yasy Kañy - Curuguaty (22 km) y Acceso a Curuguaty (2 km) LOTE N° 2: Ruta Nacional N° 5 - Gral. Bernardino Caballero, Tramo: Concepción - Yby Yaú (109 km)", ID N° 366.300*, 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, ECOMIPA S.A, deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer la cobertura correspondiente de todas las garantías exigidas en el contrato.

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

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas Gustavo Casuso
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Patricia Caballero
Apoderada
Mat. N° 11.020

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.

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios
y Acuerdos
DAJ - MOPC

Pablo Cazal
Abogado
Mat. Nº 11.[illegible]