22 veintey dos

Ministerio de OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES — GOBIERNO NACIONAL — Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. Nº 1407 **del** 13 **de** Junio **de 2022.-**

DAJ N° 1205/2022

REF.: Llamado MOPC N° 41/2019 "LPI PARA LA CONTRATACIÓN DE FISCALIZACIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAMBAY, CONCEPCIÓN, CAAZAPÁ, GUAIRA Y MISIONES", ID N° 363.573 – Contrato SG Ministro N° 57/2020, suscripto con el **CONSORCIO CC.** –

Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 1 y la verificación respectiva del proyecto de resolución, en el marco del Contrato S.G. Ministro N° 57/2020, suscripto con el **CONSORCIO CC**. Al respecto, esta Dirección señala:

I- GENERALIDADES

A. 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° 575/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (10/03/2022)
2. Memorándum DCV – MOPC N° 264/2022 de la Dirección de Caminos Vecinales (02/03/2022)
3. Borrador de Convenio Modificatorio N° 1
4. Proyecto de Resolución Ministerial

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

[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.

DICTAMEN D.A.J. N° 1407 del 13 de Junio de 2022.-

DAJ N° 1205/2022

5. Informe Técnico del Departamento de Ejecución de la DCV (02/03/2022)
6. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Anticipo (25/02/2022)
7. Nota CC_57/2020 N° 381 del Consorcio CC (MEU N° 52.366 – 14/12/2021)
8. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 1

III- NORMATIVA APLICABLE

1- Contrato: Contrato S.G. Ministro N° 57/2020 (24/03/2020)

Condiciones Generales del Contrato:

- **2.6 Modificación.** *"Sólo podrán modificarse los términos y condiciones de este Contrato, incluido el alcance de los Servicios, mediante acuerdo por escrito entre las Partes. No obstante, de acuerdo con lo estipulado en la subcláusula 7.2 de estas CGC, cada una de las Partes deberá dar la debida consideración a cualesquiera modificaciones propuestas por la otra Parte".*

- **7.1 Buena fe.** *"Las Partes se comprometen a actuar de buena fe en lo que respecta a los derechos de ambas en virtud de este Contrato y a adoptar todas las medidas razonables para asegurar el cumplimiento del objeto del mismo".*

- **7.2 Aplicación del Contrato.** *"En reconocimiento de la imposibilidad de prever en este Contrato todos los hechos que puedan darse durante su vigencia, las Partes aquí acuerdan en que es su propósito que el Contrato se aplique con equidad a ambas Partes, sin menoscabar los intereses de ninguna de ellas, y convienen en que si durante la vigencia de este Contrato cualquiera de ellas considerara que el mismo no se está aplicando con equidad, harán todo lo posible por llegar a un acuerdo acerca de las medidas que pudieran ser necesarias a fin de eliminar la causa o causas de dicha inequidad...".*

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

- **Artículo 63. Convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios.** "Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos. Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate. Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello. Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente...".

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.756

Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DICTAMEN D.A.J. N° 1407 del 13 de Junio de 2022.-

DAJ N° 1205/2022

3- **Resolución de Convenios Modificatorios, Reajustes de Precios y otros:** Resolución DNCP N° 5695/2019 "Por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los procedimientos de contratación en sus diferentes etapas".

- **Artículo 42. Dictamen técnico y legal.** *"En todos los casos, con la comunicación de los procesos descriptos en el presente Capítulo, la Convocante deberá acompañar un dictamen técnico y legal, que explique los motivos y exponga los fundamentos y justificaciones de la modificación realizada, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N° 2051/03. En ningún caso, las modificaciones regladas en la presente Resolución podrán eximir al proveedor, contratista o consultor de las responsabilidades que, por el incumplimiento de sus obligaciones, por causas atribuibles al mismo, requieran la aplicación de sanciones o penalidades".*

- **Artículo 46. Ampliaciones del monto.** *"Cuando la modificación implique una ampliación del monto del contrato, la misma deberá respetar los límites establecidos en los Artículos 62° y 63° de la Ley N° 2051/03, según corresponda. Cuando se requiera la emisión de un Código de Contratación, como consecuencia de la modificación, deberá contar además con la disponibilidad presupuestaria que cubra el monto a ser ampliado, debiendo remitirse por medio del SICP el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP de Ampliación)"*

- **Artículo 61. Otras Modificaciones.** *"Todas las modificaciones contractuales que no se hallen descritas en los artículos anteriores, y siempre que las mismas no impliquen otorgar condiciones más favorables al proveedor, contratista o consultor, deberán remitirse a través del módulo "Otras modificaciones", con la misma documentación solicitada para los procedimientos de Ampliaciones de Plazo, o la que la DNCP considere necesaria, atendiendo al caso particular".*

4- **Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC):** Ley N° 167/1993 *"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 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

Como primer término, cabe señalar que mediante Nota CC_57/2020 N° 381 ingresada como expediente MEU N° 52.366 en fecha 14 de diciembre de 2021, el Consorcio CC presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 1, mencionando, en las documentaciones técnicas, cuanto sigue: *"...En función a las fechas de terminación previstas de las obras, y la estimación de nuevos eventos tales como prórrogas por modificaciones del alcance de las obras, inclemencias climáticas, entre otros que pudieran extender nuevamente el plazo de ejecución de las obras; se hace necesaria la ampliación de los plazos de ejecución de los Servicios de Fiscalización, a los efectos de contar con el acompañamiento necesario de supervisión de los trabajos de manera a asegurar el control de*

Rosario Godoy Ruiz
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.756

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DICTAMEN D.A.J. Nº 1407 del 13 de Junio de 2022.-

DAJ N° 1205/2022

En atención a ello, el Departamento de Ejecución de la Dirección de Caminos Vecinales, en fecha 02 de marzo de 2022, remite el siguiente Informe Técnico: *"Al respecto, la Constructora Isacio Vallejos S.A. firmó contrato el 09/10/2019, con un plazo de ejecución de 18 meses, considerando la orden de inicio dada el 01/05/2020, la fecha de finalización de las obras quedó hasta el 1/11/2021, más la ampliación de plazos por Convenio Modificatorio N° I, la fecha de finalización de la ejecución de la Obra corresponde al día 18/02/2022.*

Por la otra parte, Construpar S.A. firmó contrato el 27/09/2019, con un plazo de ejecución de 18 meses, considerando la orden de inicio dada el 01/05/2020, la fecha de finalización de las obras quedo hasta et 01/11/2021, más la ampliación de plazos por Convenio Modificatorio N° 1, y una prórroga por lluvias y sus consecuencias, la fecha de finalización de la ejecución de la obra corresponde al día 24/04/2022.

A continuación, se presenta un cuadro de análisis de las fechas debidas a las prórrogas que han sido aprobadas y las ampliaciones de plazo por Convenio Modificatorio.

	Lote 1 - CIVSA	*Lote 2 – Construpar S.A*
Orden de Inicio	*1/5/2020*	*1/5/2020*
Plazo Contractual (etapa de construcción) (meses)	*18*	*18*
Fin de Plazo Contractual	*1/11/2021*	*1/11/2021*
Ampliación de Plazo por CM N° 1 (días)	*108*	*108*
Fin de ampliación de plazo por CM N° 1	*18/02/2022*	*18/02/2022*
Prórroga por lluvias y sus consecuencias (días)	-	*66*
Fin de la prórroga por lluvias y sus consecuencias	-	*24/4/2022*

En cambio, contractualmente el periodo de prestación de los servicios de Fiscalización del Consorcio CC, es de 21 meses para la fiscalización de la ejecución de las obras contados a partir del 1 de abril del 2020, fecha de Orden de Proceder, la fecha de fin de la fiscalización de la obra corresponde al 1 de enero de 2022.

En base al desfasaje existente entre el final de los servicios de Fiscalización y el fin de las obras de las contratistas, mencionado más arriba y debido a la necesidad de seguir supervisando y verificando la ejecución de los trabajos para garantizar la buena calidad de los mismos, se requiere ampliar la prestación de los servicios de Consultoría de Fiscalización de obras.

Conforme se establece en el Contrato, clausula 2.6 Modificaciones. "Solo podrán modificarse los términos y condiciones de este Contrato, incluido el alcance de los Servicios, mediante acuerdo por escrito entre las Partes (ver Artículo 63 de la Ley NO 2051/03).", es decir mediante un Convenio Modificatorio.

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.756

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DICTAMEN D.A.J. Nº 1207 **del** 13 **de** Junio **de 2022.-**

DAJ Nº 1205/2022

La empresa Fiscalizadora, Consorcio CC, ha presentado una proforma de convenio modificatorio de contrato, el cual prevé cubrir el desfasaje indicado anteriormente, hasta el límite impuesto por Ley. El equipo técnico de la DCV ha analizado el pedido de ampliación y el valor del servicio adicional de fiscalización (tiempo y esfuerzo) basado en los costos de los profesionales necesarios que demanda ese aumento, (según PR-4 Desglose por Remuneraciones) y los gastos reembolsables (Formulario PR-5 Desglose de gastos reembolsables) asociados que fueron propuestos por el Consultor en su Propuesta de Precio, los cuales fueron el resultado de la negociación entre las partes (MOPC y el Consorcio CC).

Teniendo en cuenta los siguientes puntos:

La necesidad de contar con los servicios de fiscalización en el mayor tiempo que sea posible para los fines de verificación y supervisión de obras;

Lo establecido en el Artículo N° 63 de la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas, la cual indica cuanto sigue: Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos.

Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.

Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello.

Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública;

En base a lo expuesto, se realiza el análisis de la ampliación de plazo correspondiente a la Consultora de Fiscalización Consorcio CC:"

Consultora	Consorcio CC
Monto de contrato Gs. .	3.325.142.859
Orden de inicio:	1/04/2020
Plazo contractual (meses):	21
Fin de plazo contractual:	01/01/2022
Ampliación de plazo por CM N° 1 (meses) :	6
Fin de la ampliación de plazo por CM N° 1:	01/07/2022
Monto de AMPLIACIÓN Gs.	619.088.728

Mat. C.S. 10.054.710 Godoy Roa... Abogada Mat. 7556

Abg. Blas González Carrillo
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DICTAMEN D.A.J. N° 1207 del 13 de Junio de 2022.-

DAJ N° 1205/2022

Porcentaje de AMPLIACIÓN	18,62
Monto total Gs.	3.944.231.587

Se concluye que el Contrato de Fiscalización de Obras, deberá tener una ampliación efectiva de los servicios por un plazo de 6 meses, siendo el monto de la ampliación de Gs. 619.088.728 (guaraníes seiscientos diecinueve millones ochenta y ocho mil setecientos veintiocho), IVA incluido, que corresponde a un 18,62 % con respecto al monto contractual, y la fecha de terminación de la prestación de los Servicios de Fiscalización es el 01/07/2022.

El Departamento de Ejecución de la DCV, como encargada de la Supervisión de los Servicios, eleva a consideración de la Dirección de Caminos Vecinales el Convenio Modificatorio N° 1 del Consorcio CC, encargado de los Servicios de Fiscalización de Obras de Construcción de Tramos de Caminos Vecinales en los Departamentos de Amambay, Concepción, Caazapá, Guairá y Misiones. PAQ. 1. Proyecto de Mejoramiento de Caminos Vecinales y Puentes en la Región Oriental.

En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, se recomienda a la Dirección de Caminos Vecinales proseguir con los tramites de aprobación del Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato SG MINISTRO N° 57/2020 firmado con el Consorcio CC.

Por lo que, la Dirección de Caminos Vecinales expone cuanto sigue: *"En base a lo señalado, esta Dirección recomienda la aprobación de la propuesta de Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato S.G Ministro N° 57/2020, firmado con el Consorcio CC y remite los documentos a consideración para su gestión a través de las instancias pertinentes"*

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° 1**, por el cual se aumenta al monto contractual la suma de **Gs. 619.088.728 (guaraníes seiscientos diecinueve millones ochenta y ocho mil setecientos veintiocho),** IVA Incluido, equivalente al 18,62 % de aumento, a su vez, se amplía el plazo de prestación de servicios **6 (seis) meses,** respecto al Contrato SG Ministro N° 57/2020, suscripto con el CONSORCIO CC en el marco del Llamado MOPC N° 41/2019 "LPI PARA LA CONTRATACIÓN DE FISCALIZACIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE AMAMBAY, CONCEPCIÓN, CAAZAPÁ, GUAIRA Y MISIONES", ID N° 363.573, 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 63 de la ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y la Resolución DNCP N° 5695/2019 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

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].

Mario Colloy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.756

[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 administración 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

Ing. Luis González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DICTAMEN D.A.J. N° 1407 del 13 de Junio de 2022.-

DAJ N° 1205/2022

Así también, se advierte que, en ocasión de la suscripción del Convenio Modificatorio N° 01, el CONSORCIO CC deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer cobertura por el monto y periodo de ejecución, por lo que debe disponer, si fuere necesario, la extensión de la vigencia de todas las garantías exigidas en el contrato.

Finalmente, se aclara que esta Dirección se limita a la verificación legal de los antecedentes obrantes en el expediente, quedando a cargo de la Unidad Administradora del Contrato, la justificación de los fundamentos técnicos que motivan la celebración del convenio modificatorio propuesto.

Atentamente. –

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat C S J N°51.756

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES – SOCIOS JURÍDICOS

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 [illegible] DE CONTRATACION

RECIBIDO: FB

HORA: 09:55

- [ ] DIR[illegible]
- [ ] [illegible]
- [ ] [illegible]
- [ ] [illegible]
- [ ] [illegible]
- [ ] [illegible]
- [ ] [illegible]
- [ ] DPTO.
- [ ] DPTO.
- [ ] SECRET.
- [ ] MESA [illegible]

FECHA: 14/06/22

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC