DICTAMEN TÉCNICO Y LEGAL Nº 16 /2025

LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL N°93/2021 PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS ESPECIALIZADAS EN OBRAS VIALES PARA EL PROYECTO DE MEJORAS EN LA CONECTIVIDAD FÍSICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO, A SER FINANCIADA CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM). LOTE 2.
CONSORCIO VIAL ORIENTAL (DC INGENIERÍA S.A. – TR CONSTRUCCIONES S.A.)
Contrato S.G. MINISTRO N°226/2022

Asunción, 15 de septiembre de 2025

Considerando las observaciones dadas mediante Nota DNC N° 6928/2025 de la DNCP donde solicitan un Dictamen Ampliatorio sobre los fundamentos y justificaciones realizadas en la prórroga otorgada a la Contratista, esta Dirección Administradora del Contrato expide el siguiente informe:

I. ASPECTOS LEGALES

1.1. Contrato S.G Ministro N° 226/2022

Clausula 9. ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO.
La administración del contrato estará a cargo de: Dirección de Vialidad, Unidad Nacional Ejecutora FOCEM.

1.2. Condiciones Contractuales

Clausula 16. Plazo de Ejecución

Subcláusula b) *Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de fuerza mayor previstos en estas condiciones contractuales o en los casos de inclemencias climáticas. De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prórrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas". Para los casos en que por inclemencias se prorrogaran los plazos, la misma se regirá por las disposiciones vigentes relativas a prórroga de plazos.*

1.3. Aspectos Generales

C. PLAZOS, 2. Prórroga de los Plazos de Ejecución *"Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de fuerza mayor previstos en estas condiciones contractuales o en los casos de inclemencias climáticas.*
De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prórrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas".
Para los casos en que por inclemencias se prorrogaran los plazos, la misma se regirá por las disposiciones vigentes relativas a prórroga de plazos."

3. Fuerza Mayor. *"1. Para fines de esta cláusula, "Fuerza Mayor" significa un evento o situación fuera del control del proveedor que es imprevisible, inevitable y no se origina por descuido o negligencia del mismo.*

Ing. Hugo Maidana Ruiz
Coordinador
UNEFOCEM-DV

Ing. Gustavo Robadin
Encargado de Despacho
Dirección de Vialidad

Tales eventos pueden incluir, ***sin que éstos sean los únicos actos de la autoridad en su capacidad soberana****, catástrofes naturales, incendios, inundaciones, epidemias, pandemias, restricciones de cuarentena, embargos de cargamentos, explosiones, guerra, insurrección, movilización, huelgas, temblores de tierra y decisiones gubernamentales.*

4. Si se produjera un acontecimiento de fuerza mayor, el contratista tendrá derecho a una ampliación razonable de los plazos de ejecución, debiendo quedar claro, no obstante, que no podrá concederse ninguna indemnización al contratista por pérdida total o parcial de su material acopiado en obra, cuyos gastos de seguro se consideran incluidos en el precio del contrato."

1.3. Resolución DNCP N° 1807/2022 *"Por la Cual se Modifica y Amplía el Artículo 71 de la Resolución DNCP N° 5695/2019 y se Reglamenta el Procedimiento y la Comunicación de las Prórrogas y Suspensiones de los Plazos de Ejecución Contractual de Contratos Suscriptos en el Marco de los Procedimientos de Contratación Regidos por la Ley N° 2051/2003."*

1.4 Decreto 2992/2019 *"Por el cual se reglamenta la ley n° 2051/2003, de contrataciones públicas, y su modificatoria la ley n° 3439/2007. Art. 97.- Prórroga. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado, se haya producido la imposibilidad temporal de ejecutar las obras, los días no trabajados no se computarán dentro del plazo de ejecución y serán consideradas prórrogas."*

II. ASPECTOS TÉCNICOS

En la observación realizada la DNCP solicita justificar el motivo por el cual una paralización y modificación contractual es considerada una situación de fuerza mayor.

La obra del Lote 2 está compuesta por un tramo principal de la Ruta Nacional PY 22 (Prog. 50+000 a 88+876), un subtramo de acceso al Puerto Yvapovo (Prog. 0+000 a 17+200) y un tercer frente que corresponde a la construcción de un puente de hormigón armado sobre el Río Ypané de 200 metros.

En fecha 27 de octubre del año 2023, la Fiscalización de la Obra, Consorcio PROSUL–CONSULPAR, instruyó mediante Libro de Obra N° 000130 (anexado) la elevación de la cota del puente, decisión adoptada en atención al cambio de cota máxima histórica del nivel de agua en tiempo de crecida para el Río Ypané por lo que se debió ajustar el diseño a condiciones hidrológicas más severas que las inicialmente previstas, con el fin de garantizar la seguridad y funcionalidad de la infraestructura. En ese momento, la obra se encontraba en ejecución de fundaciones, lo que implicó la suspensión temporal de los trabajos.

Esto derivó a una revisión estructural completa del proyecto ejecutivo, se realizaron estudios de actualización hidrológicos e hidráulicos de la cuenca del Río Ypané así como los estudios geotécnicos complementarios, los cuales revelaron condiciones del suelo más desfavorables que las inicialmente previstas. Por esta razón, se adoptaron los resultados geotécnicos más conservadores con el objetivo de garantizar una mayor seguridad estructural.

Ing. Hugo Maidana Ruiz
Coordinador
UNE PCEM-DV

Ing. Gustavo Robadín
Encargado de Despacho
Dirección de Vialidad

Frente a ello, la contratista informó mediante Libro de Obra N° 000133 (anexado) que se veía obligada a paralizar los trabajos de pilotajes y ejecución de cabezales del puente hasta tanto fueran aprobados por el MOPC los planos revisados.

Cabe señalar que, tratándose de un proyecto financiado con recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), todo cambio de diseño debía contar previamente con la No Objeción del organismo financiador, formalizada a través de un Convenio Modificatorio. Los cambios en el diseño del puente fueron aprobados recién con el Convenio Modificatorio N° 2, lo que habilitó formalmente la ejecución conforme a las nuevas condiciones técnicas.

Si bien la ejecución de los trabajos en el tramo principal fue posible, el tiempo que llevó realizar los nuevos estudios, la evaluación y aprobación del convenio afectó al avance en general, imposibilitando la ejecución del puente.

Por ello, **el tiempo transcurrido para la confección y aprobación del convenio modificatorio 2 se considera como fuerza mayor** debido a que, el proceso de evaluación para la aprobación se vio afectado por diversos factores imprevisibles, como la complejidad del proyecto, la necesidad de realizar nuevos estudios de la zona de implantación del puente y el cumplimiento de requisitos específicos del organismo financiador, no contemplados explícitamente en las normativas vigentes. Estos factores generaron una demora considerable y ajena al control de la contratista.

Al respecto, se realiza el siguiente resumen del tiempo transcurrido para la suscripción del CM N° 2:

- 27/10/2023, la fiscalización de Obras remite la actualización de la cota del puente mediante Libro de Obra N° 0000130.
- 03/11/2023, la contratista informa mediante Libro de Obra N° 0000133 que para dar procedencia al cambio se deben realizar una revisión estructural completa.
- 04/11/2023, inician los estudios complementarios para la verificación estructural y definición del proyecto ejecutivo.
- 06/06/2024, ingresa el expediente MEU N° 23544/2024 del CM N°2, para la evaluación por parte de la UNE-FOCEM.
- 13/06/2024, se remite por correo a la Unidad Técnica FOCEM (órgano financiador) la solicitud de NO OBJECIÓN junto con las documentaciones del CM N°2 para su evaluación.
- 27/08/2024, se otorga la NO OBJECIÓN por parte del órgano financiador.
- 11/11/2024, se suscribe el CM N° 2.

En este punto corresponde mencionar que con la decisión de otorgar la prórroga por fuerza mayor se ha respetado el principio de verdad material e informalismo aplicable en el Derecho Administrativo, en efecto, el artículo 32- Aplicación de principios jurídicos inciso i), de la Ley 6715/21 indica: "...las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento..."

Ing. Hugo Maidana Ruiz
Coordinador
Gestión de Obras

Ing. Gustavo Robadín
Encargado de Despacho
Dirección de Vialidad

A continuación, en base a los fundamentos expuestos, se detallan los plazos contractuales, según las prórrogas otorgadas.

Orden de Inicio: 01/07/2022 (Nota DV N°1483/2022).

Plazo Original: 30 meses

Fin de Plazo Original: 31/12/2024

Fin de Plazo según Convenio Modificatorio N° 1: 13/05/2025 (CONTRATO S.G. MINISTRO N°120/2023)

Fin de Plazo según Convenio Modificatorio N° 2: 15/06/2025 (CONTRATO S.G. MINISTRO N°253/2024)

Fin de Plazo de prórroga aprobada por inclemencias climáticas (julio/2022 a octubre/2024), Nota DV N° 4586/2024: 10/09/2024

Fin de Plazo aprobado por inclemencias climáticas (noviembre/2024 a abril/2025), Nota DV N° 1536/2025: 14/11/2024

Con los días Prorrogables se tiene:

Fin del Plazo con prórroga por Fuerza Mayor 180 días (6 meses): **13/05/2026**.

III. CONCLUSIÓN

En base al análisis y la verificación realizada a la documentación presentada por la Contratista, la nota con su parecer técnico presentada por la Fiscalización y el análisis realizado, se concluye que la solicitud de prórroga se adecua a las disposiciones establecidas en la Cláusula N° 16. Subcláusula (b) de las Condiciones Contractuales del Contrato, a la Resolución DNCP N° 1807/2022 y al Art. 97 del Decreto 2992/2019.

Ing. Hugo Maidana Ruiz
Coordinador
UNE FOCEM-DV

ING. GUSTAVO ROBADIN
Encargado de Despacho
Dirección de Vialidad

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCIÓN DE VIALIDAD