DICTAMEN D.A.J. N° 527 del 11 de MARZO de 2022.-

DAJ N° 1023/2022

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° 5.

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° 508/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (04/03/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 20/2022 de la Dirección de Auditoria Interna (04/03/2022)
3. Memorándum UOC N° 490/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (03/03/2022)

[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.

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

Abg. Blas González Candia
Director
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

4. Informe de verificación de Pólizas y Garantías (03/03/2022)
5. Memorándum UEPE N° 174/2022 de la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos (21/02/2022)
6. Borrador de Convenio Modificatorio N° 5
7. Proyecto de Resolución Ministerial
8. Copia del Convenio Modificatorio N° 1 (23/06/2020)
9. Copia del Convenio Modificatorio N° 2 (17/12/2020)
10. Copia del Convenio Modificatorio N° 3 (04/03/2021)
11. Copia del Convenio Modificatorio N° 4 (14/06/2021)
12. Informe Técnico Justificativo
13. 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 SG 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 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*

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

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos

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

Como primer término, por Informe Técnico la Unidad Administradora expone la propuesta del Convenio Modificatorio N° 5, en los siguientes términos: "

"…III. CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN A LA TRAMITACIÓN DEL CONVENIO MODIFICATORIO N°5

Por medio del Convenio Modificatorio Nº 5 se pretende introducir modificaciones con respecto al ÍTEM Nº 102 – SERVICIOS ESPECIALIZADOS – 28.2. GASTOS Y SERVICIOS DE LA UNIDAD COORDINADORA DE PROYECTOS, específicamente en lo que respecta al Ítem 28.3.1. ESPACIO FÍSICO Y MOBILIARIO. Si bien dicho ítem fue previsto para cubrir una típica demanda de la Administración de la Obra, de contar con un espacio físico con equipamiento idóneo para realizar las tareas que le corresponden, dicha necesidad ya se encuentra cubierta, teniendo en cuenta que la Unidad Administradora cuenta con oficinas previamente equipadas.

En ese contexto, se plantea el presente convenio, con el fin contar con las herramientas que cubran las necesidades emergentes en el transcurso de la etapa de construcción y desarrollo de la obra, asi como las actividades que se generan por imprevistos y circunstancias, que impiden el avance optimo, se requiere que puedan abarcar actividades y/o servicios que cumplan con los requerimientos necesarios, de manera oportuna, con la flexibilidad que el carácter de las contingencias lo ameritan.

En efecto, en reemplazo del ítem ESPACIO FÍSICO Y MOBILIARIO, se agrega el item "REQUERIMIENTOS EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO", en el marco del cual serán ejecutados únicamente gastos relacionados con el proyecto que surjan de imprevistos, contingencias, inconvenientes relacionados al carácter y complejidad de esta obra, siempre con el fin de garantizar una mejor organización según las necesidades que demanda la obra en construcción y una respuesta oportuna a las situaciones acaecidas en el marco de la ejecución de tan importante obra urbana.

Ab. Belén Leiva Ríos
Abogada
Nº 45.903

I. MODÍFICACIONES A SER INTRODUCIDAS:

- *Introducir modificaciones en lo que respecta al ÍTEM 102 SERVICIOS ESPECIALIZADOS de las ESPECIFICACIONES TÉCNICAS CONSTRUCTIVAS - PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA SOBRE EMPEDRADO DEL TRAMO DE LA CALLE COLONIA ELISA – SANTIAGO DE AV. AMÉRICO PICCO A AV. ENRIQUE VON POLESKY – DIRECCIÓN DE VIALIDAD*
- *De los Servicios Especializados (ÍTEM 102), se redistribuyen entre si los montos asignados en cada sub ítem.*
- *Se elimina el sub ítem 28.2.1 Espacio físico y mobiliario del ítem 28.2 GASTOS Y SERVICIOS DE LA UNIDAD COORDINADORA DE PROYECTOS. Dicho ítem representa la cantidad de G. 583.710.000 (quinientos ochenta y tres millones setecientos diez mil guaraníes).*
- *Así mismo el monto indicado más arriba G. 583.710.000 (quinientos ochenta y tres millones setecientos diez mil guaraníes) se reasigna al ítem nuevo "REQUERIMIENTOS EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO," conforme al ANEXO I del presente Convenio Modificatorio.*
- *Se AGREGA el Anexo 1 a las ESPECIFICACIONES TÉCNICAS CONSTRUCTIVAS - PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA SOBRE EMPEDRADO DEL TRAMO DE LA CALLE COLONIA ELISA – SANTIAGO DE AV. AMÉRICO PICCO A AV. ENRIQUE VON POLESKY – DIRECCIÓN DE VIALIDAD - SERVICIOS ESPECIALIZADOS, en el que se detalla la redistribución y los montos correspondientes a cada uno de los servicios, provisiones e instalaciones que componen los Servicios Especializados del Contrato.*

ANEXO I

Ítem N°: 102 - Servicios especializados			UNIDAD:	GL	GL
E) MATERIALES	UNIDAD	CONSUMO	COSTO UNITARIO Gs.	COSTO TOTAL Gs.	COSTO TOTAL REDISTRIBUCIÓN Gs.
Gastos y servicios para la unidad coordinadora de proyecto	-		-	-	
Espacio físico y mobiliario	GI	1,000	583.710.000	583.710.000	-
Comunicación	GI	1,000	92.079.545	92.079.545	10.974.796
Servicio de comunicación	GI	1,000	26.672.727	26.672.727	76.823.575
Equipos de informática y de impresión	GI	1,000	36.363.636	36.363.636	33.750.000
Movilidad para la jefatura de la Unidad Coordinadora de Proyecto	GI	1,000	126.009.545	126.009.545	240.378.634
Servicios de movilidad	GI	1,000	75.605.727	75.605.727	32.924.389
Personal de apoyo para la unidad	GI	1,000	532.859.877	532.859.877	948.575.803
Personal de apoyo	GI	1,000	319.715.926	319.715.926	-
Costos de operación de la unidad	GI	1,000	268.800.000	268.800.000	307.598.324
Costos de operación	GI	1,000	164.170.909	164.170.909	-
Equipamiento de oficina	GI	1,000	43.454.545	43.454.545	43.413.891
Gastos y servicios para la supervisión	-		-	-	-
Alquiler de vivienda amoblada y equipada	GI	1,000	128.500.000	128.500.000	119.793.025
Requerimientos en el marco de la Administración del contrato	GI	1,000	-	-	583.710.000
SUB TOTAL			E) TOTAL	2.397.942.437	2.397.942.437
COSTO DIRECTO TOTAL: CD: [D + E + F]	(Gs/GL)			2.397.942.437	2.397.942.437
GASTOS GENERALES [% S/(CDT)] (GG)	(Gs/GL)			257.125.634	257.125.634
BENEFICIOS E IMPUESTOS [% S/ (CDT)] (Bel)	(Gs/GL)			239.794.244	239.794.244
COSTO UNITARIO: [CDT + G. G. + Bel] (CU)	(Gs/GL)			2.894.862.315	2.894.862.315
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (i.v.a.)	(Gs/GL)			289.486.232	289.486.232
COSTO UNITARIO ADOPTADO [CU + IVA]	(Gs/GL)			3.184.348.547	3.184.348.547

- *En caso de que luego de la asignación y/o ejecución de un ítem, surja un remanente, este podrá ser asignado a otro ítem previsto dentro del ANEXO 1.*
- *La ejecución de los gastos detallados como "Servicios Especializados", se llevará a cabo mediante nota oficial de instrucción de pago emitida por la Dirección de Vialidad.*
- *En el ítem "Requerimientos en el marco de la administración del contrato", serán ejecutados únicamente gastos relacionados con el proyecto".*

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

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

Al respecto, la Unidad Administradora del Contrato concluye: *"Esta Unidad Administradora considera que las modificaciones en cuestión, se encuentran de acordes a las previsiones contractuales y conforme a la normativa, por lo que somete a consideración y parecer de la Dirección de Asuntos Jurídicos para proseguir con los trámites pertinente".*

Por otro lado, por Memorándum UEPE N° 174/2022 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° 5 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° 20/2022, de fecha 04 de marzo de 2021, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, el cual concluye que: *"...En base a la verificación documental del Convenio Modificatorio se concluye que la solicitud de Convenio Modificatorio N° 5, corresponde a una eliminación de un ítem y la reasignación de esos recursos, sin modificación de plazo o monto. La justificación de las modificaciones del Convenio Modificatorio N° 5, se encuentran respaldadas en el respaldadas en el Informe Justificativo... y en el Memorándum UEPE N° 174/2022...responsables del sustento y veracidad del contenido de los mismos...".*

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° 5, que tiene por objeto introducir modificaciones en lo que respecta al "ÍTEM 102 SERVICIOS ESPECIALIZADOS de las ESPECIFICACIONES TÉCNICAS CONSTRUCTIVAS - PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA SOBRE EMPEDRADO DEL TRAMO DE LA CALLE COLONIA ELISA – SANTIAGO DE AV. AMÉRICO PICCO A AV. ENRIQUE VON POLESKY – DIRECCIÓN DE VIALIDAD", 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].

Abg. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J.N. Nº 45.903

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

[3] Ley N° 1535/99 *"DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO"*, Artículo 83.- Infracciones:

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. C.S.J. Nº 45.903

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION
RECIBIDO POR: Hugo
HORA: 12:15
☐ DIRECCION ADJUNTA
☐ UNIDAD JURIDICA
☐ EVALUACION DE OFERTAS
COORDINACION C ☐ P ☐
☐ DPTO. DE GARANTÍAS
☐ DPTO. DE CONTRATOS
☐ DPTO. INTERNACIONALES Y EXCEPCION
☐ DPTO. LICITACIONES NACIONALES
☐ DPTO. CONTRATACION DIRECTA
☐ DPTO. DE PROGRAMACION
☐ DPTO. DE ADJUDICACIONES
☐ SECRETARIA
☐ MESA DE ENTRADA
FECHA: 11/03/22
Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC

"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 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.