DICTAMEN D.A.J. Nº 1760 **del** 09 **de** Octubre **de 2023.-**

DAJ Nº 4477/2023

REF.: Llamado MOPC Nº 202/2019 "LPN - "Mejoramiento de la Seguridad Vial en Varios Tramos de la Red de Carreteras - Lote 4". ID Nº 370.316. Contrato SG Ministro Nº 284/2020, suscripto con la firma CDD Construcciones S.A. - Convenio Modificatorio Nº 2. MEU Nº 32.575/2023.

Abg. LISE ALEJANDRA VERA MORENO, **Directora**
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio Nº 2 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato SG Ministro Nº 284/2020, suscripto con la firma **CDD Construcciones S.A.** Al respecto, esta Dirección señala:

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 Nº 1863/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (18/092023)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT Nº 77/2023 de la Dirección de Auditoria Interna (14/09/2023)
3. Memorándum UOC Nº 1822/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (13/09/2023)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Certificados o Servicios (13/09/2023)
5. Memorándum DSV Nº 208/2023 del Departamento de Seguridad Vial (31/08/2023)
6. Informe Técnico del Departamento de Seguridad Vial de la Dirección de Vialidad (31/08/2023)
7. Proyecto de Resolución Ministerial
8. Borrador de Convenio Modificatorio Nº 2
9. Nota D.V Nº 02/2021 de la Dirección de Vialidad (05/01/2021)

[1] Ley Nº 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 DIAZ
Director Interino
Dirección de Asuntos Jurídicos

10. Memorándum DAV N° 936/2023 del Departamento de Administración Vial (11/08/2023)
11. Memorándum DSV N° 185/2023 del Departamento de Seguridad Vial (09/08/2023)
12. Informe Técnico del Departamento de Seguridad Vial de la Dirección de Vialidad (09/08/2023)
13. Proyecto de Resolución Ministerial
14. Borrador de Convenio Modificatorio N° 2
15. Informe Técnico Fiscalización de Obra
16. Copia del Convenio Modificatorio N° 1
17. Copia del Contrato S.G Ministro N° 284/2020 (17/08/2020)
18. Nota MOPC Señalización N° 031/2023 de la firma CDD Construcciones S.A. (MEU N° 32.575 – 26/07/2023)
19. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio de Obra N° 2

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato SG Ministro N° 284/2020 (17/08/2020)**

Condiciones 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"*

- **19. Obras o trabajos no previstos. 19.1.** *"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"*

- **20. Convenios Modificatorios. 20.1** *"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. **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*

Abg. CARLOS F. FARIÑA RUIZ DIAZ
Director Interino
Dirección de Asuntos Jurídicos

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 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, mediante Nota MOPC Señalización N° 031/2023 ingresada como expediente MEU N° 32.575 en fecha 26 de julio de 2023, la firma CDD Construcciones S.A. eleva a consideración de la Dirección de Vialidad la propuesta del Convenio Modificatorio N° 2, con las justificaciones técnicas correspondientes, exponiendo cuanto sigue:

2. *ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES PROPUESTAS*

Las modificaciones a implementarse en el Contrato a través del Convenio Modificatorio N° 2 incluyen, principalmente, el ajuste del cómputo métrico de varios ítems, por la necesidad de actualizar la funcionalidad del proyecto a las condiciones de las vías, tanto rutas nacionales, departamentales y caminos vecinales, y se basaron en la verificación del Proyecto, el análisis de las condiciones existentes en zona de Obras y las necesidades emergentes de las mismas.

El alcance de los estudios de revisión y actualización realizados incluyó de manera general, la verificación y actualización de los tramos que están con necesidades urgentes de Señalización Vial, por ese motivo se incluyeron tramos adicionales a solicitud tanto de la Contratante MOPC, Fiscalización de Obra, así como de los representantes de Municipios de localidades afectadas a las rutas.

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Director Interino
Dirección de Asuntos Jurídicos

Se prevé la ejecución de trabajos necesarios para el buen funcionamiento de los nuevos proyectos de señalización y a las recomendaciones para mejorar la seguridad, como mayores cantidades de pintura realizadas con máquina, así como la colocación de más carteles a los costados de las rutas, el retiro de cartelería no acorde a las EETT o dañados y el reemplazo por carteles nuevos, para evitar confusión de los usuarios de la vía. A esto se suma también la instalación de más pórticos de señalización y pórticos de señalización especiales, a fin de informar a los usuarios de las vías de puntos de interés y ciudades importantes, así como advertir a los mismos de puntos notables donde se requiera circular con precaución.

Los ajustes mencionados fueron analizados técnica y económicamente, considerando las limitaciones del presente contrato.

Al respecto, el Fiscal de Obra, Ing. Felipe Eduardo Peralta Duarte, expone lo siguiente:

Las modificaciones a implementarse en el Contrato a través del Convenio Modificatorio N°02 se fundamentan en el ajuste del cómputo métrico de varios ítems por la necesidad de actualizar la funcionalidad del proyecto a las condiciones de las vías, tanto de rutas nacionales, departamentales y caminos vecinales previendo la ejecución de trabajos necesarios en función a los proyectos de señalización y la recomendación de mejorar la seguridad vial.

Sé prevé ejecución de trabajos de señalización horizontal de nuevos tramos con pintura, así como la remoción de carteles verticales dañados, no acorde a la EE.TT y la colocación de carteles y pórticos.

Los tramos a señalizar, tanto horizontal como verticalmente, eran inicialmente en el Contrato de 718 km, en el Convenio Modificatorio N°01 se aumentaron a 947,60 km y en el presente Convenio Modificatorio N°02 se volvió a incrementar a 1018,5 Km de rutas en varios departamentos de la región oriental.

El presente Convenio Modificatorio N.° 02 no modifica el plazo de la obra.

Por su parte, el Departamento de Seguridad Vial de la Dirección de Vialidad, en fecha 31 de agosto de 2023, emite el siguiente Informe Técnico:

En atención a lo mencionado, el Departamento de Seguridad Vial luego de verificar la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra da su conformidad a los siguientes puntos:

N°	Aplica	No Aplica	Concepto
1-	☑	☐	El Informe de la Fiscalización del MOPC expone los objetivos del Convenio Modificatorio y determina las justificaciones que hacen a las modificaciones necesarias.
2-	☑	☐	Existe correspondencia de las justificaciones que hacen a las modificaciones planteadas con lo establecido en las Cláusulas Contractuales y en las Especificaciones Técnicas.
3-	☑	☐	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-	☐	☑	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-	☑	☐	Los cálculos aritméticos de las Planillas de Cantidades y Precios Unitarios se encuentran correctos.

Rosalía Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.755

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Director Interino
Dirección de Asuntos Jurídicos

6-	☑	☐	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-	☐	☑	Se adjunta el Informe de Disponibilidad Presupuestaria del Departamento de Administración Vial.
8-	☑	☐	Este Convenio Modificatorio no altera el compromiso contractual vigente en cuanto a la necesidad presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2023.
9-	☐	☑	Los Precios Unitarios de los ítems nuevos se encuentran dentro de los márgenes admisibles.
10-	☑	☐	Se ha observado y constatado in situ las necesidades reales de la obra que fueron informados por la Fiscalización de Obra.
11-	☐	☑	Se adjunta no objeción del ente financiero externo.

Las modificaciones introducidas en la Propuesta de Convenio Modificatorio Nº 02 se basan en la necesidad de realizar las adecuaciones y ajustes identificados como necesarios a los efectos de optimizar el alcance de las mejoras dentro del proyecto original, para de tal forma continuar proporcionando vías que mantengan las condiciones de Seguridad Vial, conforme a la justificación técnica de la obra.

Las modificaciones introducidas en el presente Convenio Modificatorio N° 02 representan una disminución de Gs. 9.559.531 (guaraníes nueve millones quinientos cincuenta y nueve mil quinientos treinta y uno) IVA incluido, con relación al Convenio Modificatorio N° 01.

Cabe mencionar que las modificaciones introducidas en el Convenio Modificatorio N° 01 fue un aumento de Gs 5.586.164.019 (guaraníes cinco mil quinientos ochenta y seis millones ciento sesenta y cuatro mil diecinueve) IVA incluido, con relación al Monto Contractual Original.

El total de las modificaciones introducidas equivalen a una variación del 19,20% con respecto al monto contractual original de Gs. 29.049.834.158 (guaraníes veintinueve mil cuarenta y nueve millones ochocientos treinta y cuatro mil ciento cincuenta y ocho) IVA incluido, por lo que el monto contractual con el presente Convenio Modificatorio N° 02, asciende a la suma **Gs. 34.626.438.646 (guaraníes treinta y cuatro mil seiscientos veintiséis millones cuatrocientos treinta y ocho mil seiscientos cuarenta y seis) IVA incluido.**

Descripción	Monto (Gs.)	Variación (Gs.)	Porc. (%)
Contrato Original	29.049.834.158	-	100,00%
Convenio Modificatorio N° 01	34.635.998.177	5.586.164.019	119,23%
Convenio Modificatorio N° 02	34.626.438.646	-9.559.531	119,20%

El presente borrador de Convenio Modificatorio N° 02 no modifica el plazo de ejecución de la obra.

En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, este Departamento da su conformidad y recomienda a la Dirección de Vialidad proseguir con los trámites de aprobación.

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

Se ha revisado el Informe Técnico elaborado por el Departamento de Seguridad Vial, donde se constata que la propuesta del Convenio Modificatorio N° 02 se corresponde con las necesidades reales de la obra, a fin de lograr una buena terminación de la misma.

En base a lo señalado, esta Dirección da su conformidad para la aprobación de la propuesta del Convenio Modificatorio N° 02 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° 77/2023, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna en fecha 14 de septiembre de 2023, en el cual se expone lo siguiente:

7- **CONSIDERACIONES**

El Informe Técnico del Departamento de Seguridad Vial refiere:...*Así mismo, en el Informe Técnico de la Fiscalización se manifiesta que se ha analizado y verificado todos los documentos que hacen a la Propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 2 e informa que se encuentran correctos y en correspondencia con lo establecido en el Contrato de Obra.*

MONTO

Las modificaciones introducidas en el presente Convenio Modificatorio N° 2 representan una disminución de Gs. 9.559.531 (guaraníes nueve millones quinientos cincuenta y nueve mil quinientos treinta y uno) IVA incluido, equivalente al -0.033 %, con relación al monto contractual original.

Detalles de las modificaciones realizadas al CONTRATO S.G. MINISTRO N° 284/2.020.

DESCRIPCIÓN	MONTO TOTAL EN GS. - IVA INCLUIDO	% EN RELACIÓN AL MONTO CONTRACTUAL
CONTRATO ORIGINAL	29.049.834.158	100,00
CONVENIO MODIFICATORIO N° 1	5.586.164.019	19,23
CONVENIO MODIFICATORIO N° 2	-9.559.531	-0.033
CONTRATO ORIGINAL + CM N° 1 + CM N° 2	**34.626.438.646**	**119.20**

PLAZO

El presente Convenio Modificatorio N°2 no modifica el plazo de la obra.

V° B° DEL VICEMINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS

Se observa el **V° B°** del Viceministro de Obras Públicas, en el Proyecto de Resolución del Convenio Modificatorio N° 2 (folios 70 al 72).

8. **CONCLUSIONES**

Es nuestra opinión, y en base a las documentaciones que respaldan el expediente, la **Dirección de Auditoría Interna**, concluye que corresponde la prosecución de los trámites administrativos al proyecto de **Convenio Modificatorio N° 2**, del **CONTRATO S.G. MINISTRO N° 284/2.020**, del LLAMADO MOPC Nº 202/2.019. MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD VIAL EN VARIOS TRAMOS DE LA RED DE CARRETERAS. LOTE 4. ID N° 370.316. Las modificaciones introducidas, se encuentran respaldadas en los Informes Técnicos respectivos (folios 56, 73 al 75).

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 disminuye al monto contractual la suma de Gs. 9.559.531 (guaraníes nueve millones quinientos cincuenta y nueve mil quinientos treinta y uno) IVA Incluido, lo que no representa una modificación en el plazo de ejecución de las obras, respecto al Contrato SG Ministro N° 284/2020 suscripto con la firma CDD Construcciones S.A. en el marco del Llamado MOPC N° 202/2019 "LPN - "Mejoramiento de la Seguridad Vial en Varios Tramos de la Red de Carreteras - Lote 4". ID N° 370.316, 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" y la Resolución DNCP N° 5695/2019 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Así también, se advierte que, en ocasión de suscripción del Convenio Modificatorio, la firma CDD Construcciones S.A., deberá contar con las garantías contractuales vigentes a fin de poseer cobertura por 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

[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 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.

Abg. CARLOS E. PARIÑA RUIZ DIAZ
Director Interino
Dirección de Asuntos Jurídicos

85(ochenta y cinco)

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.

Rosario ... Rojas
Abogada
Mat C.S.J. N°51.756

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Director Interino
Dirección de Asuntos Jurídicos

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION
RECIBIDO POR: FB
HORA: 12:56
☐ 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: 09/10/23
Abg. Lise Alejandra Vera
Directora
UOC - MOPC