DICTAMEN D.A.J. N° 254 del 18 de febrero de 2021.-

DAJ N° 432/2021

REF.: Llamado MOPC N° 10/2015 "LPN PARA SERVICIOS DE CONSULTORÍA DE FIRMAS PRECALIFICADAS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ORIENTAL. PAQUETE 2". ID N° 290.263. Contrato SG Ministro N° 25/2016, suscripto con el Consorcio TCI - Convenio Modificatorio N° 5. -

SRTA. LINCY LUCENA, DIRECTORA
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del convenio modificatorio y la resolución respectiva.

ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 142/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (29/01/2020)
2. Proyecto de Resolución Ministerial
3. Dictamen UOC N° 01/2021 de la Unidad Operativa de contratación (29/01/2021)
4. Memorándum DCV N° 113/2021 de la Dirección de Caminos Vecinales (27/01/2021)
5. Informe Técnico del Departamento de Ejecución de la DCV (27/01/2021)
6. Borrador del Convenio Modificatorio N° 5
7. Memorándum DAJ N° 117/2021 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (22/01/2021)
8. Memorándum UOC N° 101/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (25/01/2021)
9. Memorándum UOC N° 3860/2020 de la Unidad Operativa de Contratación (21/12/2021)
10. Memorándum DCV N° 2148/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (21/12/2020)
11. Memorándum DAJ N° 2477/2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (17/12/2020)
12. Memorándum DCV N° 2109/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (16/12/2020)
13. Copia de la Nota del Representante Legal del Consorcio TCI, Gustavo Manuel Cuevas (28/06/2019)
14. Borrador del Convenio Modificatorio N° 5
15. Proyecto de Resolución Ministerial
16. Informe Técnico del Departamento de Ejecución de la Dirección de Caminos Vecinales (05/08/2020)
17. Memorándum DAJ N° 2422/2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (11/12/2020)
18. Memorándum DCV N° 1978/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (30/11/2020)
19. Borrador del Convenio Modificatorio N° 5
20. Memorándum UOC N° 3287/2020 de la Unidad Operativa de Contratación (13/11/2020)
21. Memorándum DAJ N° 2075/2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (12/12/2020)
22. Memorándum DCV N° 1651/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (19/10/2020)
23. Memorándum DAJ N° 1667/2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (01/10/2020)
24. Memorándum UOC N° 2199/2020 de la Unidad Operativa de Contratación (11/08/2020)
25. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (13/08/2020)
26. Memorándum DCV N° 1241/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (06/08/2020)
27. Informe Técnico del Departamento de Ejecución de la Dirección de Caminos Vecinales (05/08/2020)
28. Proyecto de Resolución Ministerial
29. Borrador del Convenio Modificatorio N° 5

Rosario Godoy Rojas
Abogada
Mat. C.S.J. 756

Abog. Ethel M. Díaz de Martínez
Directora
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

64 (sesenta y cuatro)

30. Nota TCI N° 31/2020 del Represente Legal del Consorcio TCI (MEU N° 29674 – 22/07/2020)
31. Nota TCI N° 29/2020 del Represente Legal del Consorcio TCI (25/03/2020)
32. Nota DCV N° 1071/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (05/03/2020)
33. Nota TCI N° 28/2020 del Represente Legal del Consorcio TCI (MEU N° 9506 – 19/02/2020)
34. Nota TCI N° 24/2019 del Represente Legal del Consorcio TCI (03/10/2019)
35. Nota del Represente Legal del Consorcio TCI (26/07/2019)
36. Nota TCI N° 30/2020 del Represente Legal del Consorcio TCI (MEU N° 28006 – 13/07/2020)

NORMATIVA APLICABLE

1. **Ley de Contrataciones Públicas:** Ley N° 2051/2003 "*De Contrataciones Públicas*"

   Artículo 55- DERECHOS DE LAS CONTRATANTES *"Las contratantes gozan de los siguientes derechos: a) a que se ejecuten los contratos en sus términos y condiciones y, en su caso, a exigir su cumplimiento forzoso;* ***b) a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito;*** *c) a suspender o rescindir el contrato por razones de interés público; d) a declarar la resolución o rescisión del contrato, y determinar los efectos procedentes en cada caso; y e) a imponer las sanciones previstas en los contratos y a ejecutar las garantías, cuando el proveedor o contratista no cumpla con sus obligaciones. Las resoluciones adoptadas por las contratantes en ejercicio de estas prerrogativas, se ejecutarán de inmediato."*

2. **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.*"

   - SECCIÓN V - Interés Público. ARTÍCULO 56. Modificaciones al amparo del Interés Público comprometido. *"Las modificaciones a los contratos, amparadas en las disposiciones contenidas en el Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberán considerar, a más de las reglas que surgen del propio texto del Artículo en cuestión, una limitación del 20% (veinte por ciento) del valor total del contrato, de forma separada o conjunta, incluidas las modificaciones realizadas conforme a los Artículos 62 o 63 de la citada Ley, según sea el caso. En ningún caso las modificaciones podrán significar la alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato"*

   - ARTÍCULO 57. Requisitos del dictamen. *"El Dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 Inciso b) de la Ley N° 2051/03, deberá cumplir necesariamente con los siguientes requisitos: a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación. b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra*

Rosario Godoy Rodas Abogada Mat. C.S.J. N° 51.760

comprometido el interés público. c) Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado. d) Una explicación clara de los motivos por los cuales: i. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación, ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03, y iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del 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…*".

CONSIDERACIONES

Por Nota TCI N° 28/2020, el Represente Legal del Consorcio TCI con expediente MEU N° 9506 de fecha 19 de febrero de 2020, presenta al Director de Caminos Vecinales, Ing. Rodolfo Segovia, Acuerdo de prolongación de tramo y propuesta económica. -

Al respecto, el Ing. Rodolfo Segovia, Director de la Dirección de Caminos Vecinales, en fecha 05 de marzo de 2020, manifiesta cuanto sigue: *"Tengo el agrado de dirigirme a ustedes en relación a la Nota TCI N° 28/2020 con MEU n° 9506/2020 a los efectos de informarles que iniciaremos los trámites administrativos necesarios para la firma del Convenio Modificatorio N° 5, en el cual se incluirá tanto la ampliación de los tramos solicitados, como así también la prórroga de los plazos contractuales…"*

Por Nota TCI N° 31/2020, el Represente Legal del Consorcio TCI con expediente MEU N° 29674 de fecha 22 de julio de 2020, presenta al Director de Caminos Vecinales, Ing. Rodolfo Segovia, la solicitud de prórroga en el plazo de los servicios. –

Abog. Ethel M. Díaz de Martínez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

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

63 (sesenta y tres)

DAJ N° 432/2021

Por lo que, el Departamento de Ejecución de la Dirección de Caminos Vecinales en fecha 27 de enero de 2021, elaboró el siguiente Informe Técnico:

Vista la necesidad institucional de obtener los Diseños Finales de Ingeniería de los tramos de caminos vecinales incluidos en Programas con financiación externa para su ejecución y, amparado en lo dispuesto en el inciso b) del artículo 55° Derechos de la Contratante de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas que reza: *a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito;*

Considerando lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019, se expone a continuación los requisitos del Dictamen a considerar:

a) **Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.**
El cronograma de presentación de informes se vio afectado en varias oportunidades debido a los inconvenientes surgidos en la zona de los trazados, tanto con propietarios de los inmuebles afectados por los trazados de los caminos identificados, como así también con varias comunidades indígenas de la zona.

Esto es, la problemática en el Tramo 2.1 Cruce Liberación – Colonia Felicidad - Barrio Alianza – Puente Rio Curuguaty'y, se desarrolló a causa de la negativa de varios propietarios que se negaron al paso del trazado por sus propiedades. El tramo, donde el 60% de su longitud (23,00 km), transcurre por terrenos particulares que requieren autorización de sus propietarios para ejecutar los trabajos de consultoría.

En fecha 15 de noviembre del año 2018 se realizó una reunión en la Municipalidad de Liberación, con presencia del Intendente Municipal Freddy Silva, donde las autoridades locales, aglutinadas por medio de una "COMISION INTERSECTORIAL PROASFALTO" constituida en fecha 01 de setiembre de ese año, se comprometían a brindar apoyo en las gestiones con los propietarios que aún no accedían al paso del trazado en parte de sus propiedades. Además en la misma reunión, se presentó la Resolución J.M. Nro 67/2018 por la cual se declaraba de **interés distrital el proyecto del camino asfaltado Liberación – Maracaná**. Estas medidas fueron reflejo de un actuar proactivo de las autoridades locales, en pos de lograr la liberación de la franja que permitiría a su vez, que el Consorcio desarrolle sus compromisos contractuales.

En lo que respecta al Tramo 2.3 Yasy Cañy – Manduará – Empalme camino a Luz Bella, se tuvo que realizar modificaciones al trazado original debido a que el mismo atravesaba territorios indígenas que requerían la apertura de nuevas picadas, que tanto la Dirección de Gestión Socio Ambiental (DGSA) del MOPC, como el INDI consideraron inviables como opciones de trazado.

El MOPC por medio de la nota DCV N° 330/2017 de fecha 06 de febrero de 2017, aprueba una alternativa de trazado que igualmente atravesaba tres comunidades indígenas, pero con un camino en utilización. Fueron realizadas audiencias públicas con las comunidades afectadas, quienes otorgaron su visto bueno por medio de actas y se pudo avanzar con el diseño del camino. El informe de la Fase B (Ambiental-Social) fue presentado a la DGSA en fecha 18 de julio de 2018, habiendo sido aprobado en fecha 30 de setiembre de 2019 por medio de la Nota DCV 1850/2019.

Estas circunstancias de problemáticas iniciales llevaron a la incertidumbre sobre la posibilidad de continuar con la ejecución del contrato, las cuáles se fueron superando paulatinamente, por lo que el MOPC imparte en la misma nota DCV N° 1850/19, la orden de inicio para el desarrollo del Diseño Final de Ingeniería (Fase C), habiéndose superado los obstáculos iniciales presentados, pero ya con los plazos contractuales vencidos.

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

Martínez
Asesor Jurídicos
MOPC

DAJ N° 432/2021

Por tanto, ante el requerimiento institucional de conclusión y obtención de los Diseños Ejecutivos de los tramos en cuestión, considerando que los mismos se encuentran incluidos en Programas de Financiación externa, conforme se detalla más abajo, **es necesaria la modificación de los plazos contractuales, vigencia y presentación de informes, para la obtención de los insumos requeridos para la ejecución de los proyectos**, de acuerdo al siguiente detalle de financiación:

- Tramo Capiibary - Primero de Marzo - Mariscal López, financiación FONPLATA PAR-23/2016 en el marco del Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales y Puentes en la Región Oriental (SNIP 384), obra licitada mediante llamado LPI N° 82/2019 (ID 366.412);
- Tramo Luz Bella – Manduará – Yasy Kañy, financiación BID PR-L1084 en el marco del Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales en la Región Oriental (SNIP 329), obra a ser licitada mediante llamado LPI N° 135/2020 en curso, tras la definición de los recursos complementario de la Operación BID PR-L1092 para completar su financiación.
- Tramo Cruce Liberación – Colonia Felicidad - Barrio Alianza – Puente Rio Curuguaty´y, financiación FONPLATA PAR-23/2016 en el marco del Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales y Puentes en la Región Oriental (SNIP 384), prevista su licitación en el ejercicio fiscal 2021, como meta físico-financiera del Programa.

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

Considerando que los tramos de caminos vecinales comprendidos en el contrato en cuestión corresponde a una zona estratégica de nuestro país, se puede mencionar el interés público de los pobladores de la zona, quienes se han manifestado incluso para solicitar la intervención del MOPC mediante el mejoramiento y asfaltado de tramo Capiibary - Primero de Marzo - Mariscal López, conforme se puede verificar en la publicación periodística de fecha 25 de junio de 2019, **Productores cierran ruta 10 y piden asfalto al MOPC** *(https://www.ultimahora.com/productores-cierran-ruta-10-y-piden-asfalto-al-mopc-n2827789.html)*

Se han conformado además, conforme se mencionó en el punto precedente, comisiones de apoyo a la implementación de estos proyectos, como ser la Comisión Pro-camino Maracaná – Luz Bella y su solicitud ingresada al MOPC mediante expediente MEU N° 27023/2019, por la cual solicitan la urgente aprobación del trazado vial del tramo 2.1 en elaboración por el Consorcio TCI (Llamado MOPC N° 73/2015) y reitera su pedido de urgente solución a la problemática social y educativa que los afecta, la falta de terminación del camino que une dos comunidades Luz Bella (San Pedro) y Maracaná (Canindeyú). Este requerimiento fue respondido por el señor Ministro de Obras Públicas, mediante su nota MOPC N° 1305/2019 de fecha 27 de junio de 2019.

Por tanto, es evidenciada la necesidad de ejecución de los proyectos previstos en este Contrato, a fin de atender a las necesidades concretar plasmadas y manifestadas por las comunidades afectadas a dichos tramos de caminos vecinales.

c) Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.

Las causales del retraso suscitado en la ejecución del contrato, han sido explicadas en detalle en el literal a) del presente informe, siendo dichas circunstancias de fuerza mayor y ajenas, tanto al desempeño de la Contratista, como a las previsiones institucionales posibles.

d) Una explicación clara de los motivos por los cuales:

i. **La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación:**

La solución del inconveniente suscitado en la ejecución contractual no radica en un nuevo procedimiento licitatorio, sino en encontrar soluciones técnicas y sociales favorables para todos los actores involucrados en los proyectos en cuestión.

ii. **No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2051/03:**

Considerando que la problemática expuesta no corresponde directamente a un proceso licitatorio, queda entendido que no atenta contra los Principios Generales de la actividad de

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

62 (sesenta y dos)

contratación pública, por el contrario, lograr la obtención de los Diseños Finales de Ingeniería, como así también su implementación y ejecución, redundan para la eficiencia de las gestiones institucionales enmarcadas en los Programas viales con financiación externa, referidas anteriormente.

iii. **No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato:**
No corresponde alteración alguna a la naturaleza ni finalidad del contrato, sino más bien al logro de los mismos.

Por lo tanto, queda establecido el requerimiento de **modificación del contrato mediante Convenio Modificatorio N° 5**, en sus cláusulas correspondientes a plazo de prestación de servicios y vigencia contractual, como regularización y cierre del contrato suscrito con el **Consorcio TCI**, *amparado en el inciso b) del artículo 55° de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas*.

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° 5 del Consorcio TCI, encargado de la elaboración de Estudios de Ingeniería de Tramos de Caminos Vecinales en Departamentos de la Región Oriental, paquete 2.
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° 5 del Consorcio TCI. H/A

Asimismo, la Dirección de Caminos Vecinales ha providenciado que *"...esta dirección recomienda la aprobación de la propuesta de Convenio Modificatorio N° 5 y remite los documentos a consideración para su gestión a través de las instancias pertinentes"*

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, por el cual se prorroga la prestación de los servicios 550 (quinientos cincuenta) días, respecto al Contrato SG Ministro N° 25/2016 suscripto con el Consorcio TCI, en el marco del Llamado MOPC N° 10/2015 "LPN PARA SERVICIOS DE CONSULTORÍA DE FIRMAS PRECALIFICADAS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ORIENTAL. PAQUETE 2". ID N° 290.263, de conformidad a lo establecido en el artículo 55 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, el Consorcio TCI, deberá contar con las garantías contractuales vigentes y, a fin de poseer la cobertura correspondiente, disponer la ampliación del periodo 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, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados.

Atentamente.

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

Abog. [illegible]
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC