DICTAMEN D.A.J. Nº 1422 del 15 de Julio de 2021.-

DAJ Nº 3410/2021.

REF.: Llamado MOPC N° 456/2019 "LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE SOBRE EL RIO PARAGUAY ENTRE ASUNCIÓN (CAPITAL)Y CHACO'I (DEPARTAMENTO DE PRESIDENTE HAYES) -- AD REFERÉNDUM A LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTARIA, ID N° 369.587. Contrato S.G. Ministro N° 20/2020, suscripto con el CONSORCIO UNION. Adenda N° 1 – Art. 55 Interés Público.

SRTA. LINCY LUCENA, DIRECTORA
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre el Adenda N° 1 y la resolución respectiva.

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.

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*".

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.

ANTECEDENTES

1- Memorándum UOC N° 1.970/2021, de la Unidad Operativa de Contratación (15/07/2021)
2- Dictamen UOC N° 06/2021, de la Unidad Operativa de Contratación (15/07/2021)
3- Memorándum UEP DCyP N° 445/2021, de la UEP Defensa Costera y Puentes (14/07/2021)
4- Copia de la Nota DNCP/DJ N° 6031/2021, de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (02/06/2021)
5- Memorándum COAF GVMOPC N° 728/2021, de la Coordinación Administrativa Financiera

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

Abg. Marcos González Candia
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

(15/07/2021)
6- Memorándum UEP DCyP N° 446/2021, de la UEP Defensa Costera y Puentes (15/07/2021)
7- Informe Técnico de la UEP Defensa Costera y Puentes (14/07/2021)
8- Documentación Técnica
9- Borrador de Adenda N° 1
10- Proyecto de Resolución Ministerial
11- Nota CGR N° 3886, de la Controlaría General de la República – (MEU 28773/21 – 13/07/2021)

NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato SG Ministro N° 20/2020 (19/02/2020). –

- Condiciones Generales del Contrato

20.2 *"Si no fuere posible acordar los términos del convenio modificatorio, la Contratante podrá ejercer sus derechos establecidos en el artículo 55 de la Ley N° 2051/03".*

- Condiciones Especiales del Contrato.

CGC 11.1. *"El Precio del Contrato es a "Suma Global", por lo que dicho precio comprende todos los gastos resultantes de la ejecución completa de las obras, como así también los gastos para el desarrollo del Diseño Final de Ingeniería de las obras, incluidos los gastos generales y todos los impuestos, derechos y gravámenes de toda índole por cuyo pago sean responsables el Contratista y/o empleados y subcontratistas en el país del Contratante y en cualquier otro país con motivo de la ejecución de las obras objeto del Contrato...".*

2. **Pliego de Bases y Condiciones.**

- IAO 21.1. *"Las ofertas serán presentadas por el sistema de: DOS SOBRES (PROPUESTA TÉCNICA Y PROPUESTA ECONÓMICA) a través de la modalidad SUMA ALZADA".*

2- **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 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.

Abg. Blas González Cardia
Director
Dirección 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

DAJ N° 3410/2021.

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra 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 N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas"

- Artículo 55: Derecho de las Contratantes: *"Las contratantes gozan de los siguientes derechos; ...b) a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito...".*

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...".*

CONSIDERACIONES

Por Memorándum UOC N° 1.970/2021, de fecha 15 de julio de 2021 la Unidad Operativa de Contratación solicita Dictamen sobre la procedencia de la Adenda N° 1 y la verificación del Proyecto de Resolución.

Al respecto, en fecha 14 de julio de 2021 la UEP Defensa Costera y Puentes, remite el Informe Técnico elaborado en el marco del contrato de referencia, a los efectos de proseguir con los tramites de aprobación de la Adenda N° 1.

En tal sentido, la UEP DCyP, en su parte pertinente manifiesta cuanto sigue:

"...1. ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

La presente documentación técnica fue preparada y analizada por el equipo técnico de la Unidad Ejecutora de Proyecto – Defensa Costera y Puentes (UEP DCyP) dependiente de la Dirección de Vialidad del Gabinete del Viceministerio de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

DAJ N° 3410/2021.

Esta documentación técnica se encuentra basada en informes y estudios presentados por el Consorcio Unión, con comentarios y recomendaciones del Departamento de Proyectos Viales, y de la Unidad de Defensa Costera y Puentes (UEP DCyP), además de las notas presentadas por el Centro de Armadores Fluviales y Marítimos (CAFyM) del Paraguay, la Dirección General de Marina Mercante, y notas de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

Las modificaciones a implementarse en el contrato a través de la presente Adenda N°1 se fundamentan principalmente en los requerimientos realizados por la CONTRATANTE, en base a las consideraciones y recomendaciones requeridas por la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), la Administración Nacional de Navegación y Puerto (ANNP), y la Cámara de Armadores Fluviales y Marítimos de Paraguay (CAFYM), donde solicitan que sean considerados en el Diseño Final de Ingeniería del Puente sobre el Río Paraguay, los parámetros propuestos por la CAFYM, DMM y la ANNP, con objeto de otorgar a la navegabilidad una mejor opción al paso, seguridad y fluidez, lo que determina la necesidad de la adecuación del Proyecto Ejecutivo del Puente Atirantado.

Los estudios y diseños establecidos por estos parámetros fueron realizados por el Contratista en razón de los términos del contrato, el cual establece que los servicios incluyen la elaboración del Diseño Final de Ingeniería del proyecto y cuya revisión y aprobación es realizada por el equipo técnico del MOPC.

El alcance del diseño final ingeniaría completo del proyecto estudiado comprende:

- *Diseño Geométrico*
- *Diseño de Pavimento*
- *Diseño de Obras de Artes*
- *Diseño de Obras Complementarias*
- *Cómputos, Costos y Presupuestos*
- *Especificaciones Técnicas, Constructivas, Ambientales y Especiales*
- *Estudio de Mantenimiento y Re-evaluación Económica*
- *Sistema de Información Georreferenciada*
- *Manual de Mantenimiento y Operación*

Las adecuaciones referidas en los apartados anteriores se basan en los requerimientos de los ajustes de los parámetros del diseño solicitado por el CONTRATANTE, además de la solicitud de la instalación de la baranda anti suicidio en el tramo Atirantado, que cumpla con las condiciones de altura definidas, así como la redefinición de los estudios hidrológicos que surgen de las condiciones particulares de localización de las obras de drenajes en el tramo comprendido en tramo entre las progresivas 4+000 a 4+800.

Los fundamentos de las principales modificaciones propuestas se citan a continuación:

1.2 OBRAS DE DRENAJE

El Contratista dentro del alcance de Diseño Final de Ingeniería ha desarrollado el Informe de Hidrología, presentado por Nota MOPC N°19/2020 de fecha 29 de Junio de 2020 correspondiente a la presenta de Informe de Avance de Diseño Final de Ingeniería, en cual se ha considerado todo el estudio de la cuenca del proyecto, verificando o diseñando todas la obras de artes necesarias requeridas, debiendo mencionar en particular las variaciones respecto a las prevista en el estudio

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

de factibilidad de la licitación, donde se observaron relocalizaciones de alcantarillas, aumento de dimensiones de algunas estructuras, o construcción de bocas de acceso intermedias para mantenimiento. Dichas modificaciones no provocan variación de monto de contrato en consideración que son ajuste de proyecto y diseño en el alcance del contrato original. Por Nota N° DV 1622/20 de fecha 10 de agosto de 2020 se da la orden de ejecución para la Construcción de las Alcantarillas de la Progresiva 0+000 a 4+000.

Por recomendación de especialista en Hidrología del Departamento Vial de MOPC, se definió la incorporación de alcantarillas adicionales, con objeto de poder mejorar la atención de las microcuencas definidas que facilitarían al desarrollo del escurrimiento de agua, lo cual fue ordenado según Libro de Obra N°152 con fecha 16 de diciembre de 2020, donde se solicita el estudio y análisis para la construcción de alcantarillas adicionales en las progresivas 1+300 y 1+700.

La implementación de estas obras implica un incremento del monto contractual por pedido de obras adicionales por parte del Comitente, surgiendo la variación por un aumento de cantidades, siendo el precio unitario el mismo que el contractual establecido.

El estudio de factibilidad definía que entre las progresivas 4+200 a 4+800 la solución de drenaje estaba compuesto por un sistema de alcantarillas celulares conformado por tres alcantarillas celulares triples de 2x2 metros y tres alcantarillas celulares séxtuples de 3x3 metros, diseño que fue considerado y presentado como parte del Diseño Final de Ingeniería, presentando el diseño estructural por Nota MOPC N°13/2020, MEU 22360/20 y Nota MOPC n°16/2020, MEU 23298/20, de fechas 5 de Junio y 11 de Junio de 2020, respectivamente .

A partir de la verificación de la capacidad portante del terreno, en la reunión de carácter técnica entre las partes, cuyas conclusiones está incluidas en minuta de fecha 2 julio del año del 2020, donde participaron el equipo de la Fiscalización/Supervisión de la Unidad Defensa Costera y Puentes, el Departamento de Proyectos Viales, y especialistas por parte de la Contratista, se observó el inconveniente mencionado y se planteó ver alternativas de solución.

En consideración de que las alcantarillas previstas en estudio de Factibilidad podrían tener asentamientos debido a la falta capacidad portante del terreno y teniendo en cuenta las dificultades en cuanto al mantenimiento, el Departamento de Proyectos Viales sugiere la realización de puentes en dicho sector, lo cual resulta una solución hidráulica con mejor comportamiento, parecer que la Unidad Ejecutora de Defensa Costera y Puentes (UEP DC'yP) manifiesta su acuerdo. A partir de estas premisas se procedió a la revisión de la hidrología con el objeto de la redefinición de las cuencas y el estudio de alternativas estructurales que permitiera contemplar dichas condiciones.

A partir de esto se determinó la ejecución de tres puentes de 18 m de longitud a ser implantados en las progresivas 4+196 4+488 y 4+713.

Dichas estructuras están conformadas por puentes con un vano libre de 15 metros, cuya estructura está compuesta por 12 vigas pretensadas de 17,90 metros de longitud y 1,30 de altura, de 22 cm de espesor del tablero, apoyadas en estructura de II°A° que conforman el estribo del tipo flotante.

Los estribos de los puentes estarán conformados por estructura definida como "sistema de Muro de Tierra Armada", cuyos cálculos, planos, metodologías y proceso constructivo ha sido diseñados bajo sistema registrado de Freyssinet Tierra Armada S.A.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
Abg. Elias González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

Esta modificación de proyecto no significa variación de monto de contrato en razón que el monto establecido para la construcción de los puentes a implantar es equivalente al monto de las estructuras de las alcantarillas a ejecutar inicialmente en dicho tramo.

1.3 PUENTE ATIRANTADO

El alcance de las obras según el Pliego de Bases y Condiciones del contrato incluye la elaboración del Diseño Final de Ingeniería del Proyecto, cuyos Estudios de Factibilidad, Técnica, Socioeconómica y Ambiental fueron desarrollados por la CONTRATANTE y utilizado en el llamado como una ingeniería básica. Dentro del objeto del llamado está la elaboración del Diseño Final de Ingeniería y construcción del Proyecto de la Alternativa 2, Solución atirantada del puente, que consistía en un puente atirantado con luz de 260 metros en el vano principal y una altura de 22 metros de galibo sobre las cotas de aguas máximas – adecuándose a las normativas nacional e internacional- sin cambiar la tipología del mismo de "Solución Atirantada".

Durante la etapa de revisión de antecedentes y estudios para la elaboración del Diseño Final de Ingeniería la CONTRATANTE dio participación activa a las entidades y gremios asociados, actores claves que interactúan en la Hidrovía Paraguay-Paraná, durante la construcción y operación del Puente Atirantado, teniendo especialmente en cuenta la participación de los técnicos, profesionales y usuarios de la vía de navegación, quienes a través del Centro de Armadores Fluviales y Marítimos del Paraguay (CAFyM) remitieron diferentes comunicaciones donde se solicitaba considerar la revisión de las dimensiones establecidas en los Términos de Referencia, particularizando sus pedidos en la altura de galibo del proyecto a ejecutar, así como las condiciones de navegabilidad planteadas en relación a la presencia de nuevos puntos críticos en el sistema de navegación, conforme a lo manifestado por el Centro de Armadores Fluviales y Marítimos del Paraguay (CAFyM).

En ese este sentido el CONTRATANTE remitió al Contratista las comunicaciones DV N° 509/2020 y DV N° 514/2020 donde se adjuntaba las Notas del Centro de Armadores Fluviales y Marítimos del Paraguay (CAFyM) en conjunto con las notas de la Dirección de Marina Mercante (DMM) y de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), donde los mismos solicitaban que se tenga consideración la altura y ancho necesarios del galibo mencionado, que es un parámetro importante para la navegación de buques por debajo del puente, pidiendo que se tomaran como referencia mínima, la altura y ancho del Puente Remanso Castillo (Asunción) y el Puente de Nanawa (Concepción), requiriendo también que se evaluara las disposiciones de los pilares del vano central en correspondencia con la navegación por lo menos en niveles de aguas normales .

Por lo expresado anteriormente, además de las opiniones relevantes, inquietudes e informaciones recogidas de las distintas reuniones mantenidas con los representantes de los diversos gremios e instituciones que participan en la problemática de la navegación por el Rio Paraguay, la CONTRATANTE por Nota DV N° 847/2020, sugirió a la CONTRATISTA considerar en los estudios y análisis técnicos correspondientes del Diseño Final de Ingeniería los parámetros mencionados por CAFYM en su Nota N° 053/2020, MEU N° 19.499/2020 de fecha de 3 de Junio de 2020, donde solicitan que se tenga en cuenta los aspectos requeridos para una navegabilidad funcional y segura en el paso del sector afectado a las obras, inclusive previendo el crecimiento del tráfico fluvial actual y a largo plazo, en base a los estudios de la CAFyM, la Administración Nacional de Transporte Aquaviario del Brasil y de la Universidad del Estado del Paraná (Brasil), donde exponen que los volúmenes de transporte actual de mercadería a través de la hidrovía, entre los que podemos mencionar el mineral de hierro de Bolivia, soja de Brasil, productos de exportación de Bolivia,

Abg. Blás González Quintana
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

combustibles para Bolivia y los productos de importación y exportación de nuestros puertos nacionales, donde la previsión de la demanda de dichos productos indican que se triplicaran para el año 2030, por lo tanto reiteran en dicha nota la necesidad de optimizar la estructura del puente atirantado considerando los siguientes parámetros; distancia mínima entre eje de pilas 300 m, vanos simétricos de 150 metros y el mínimo de galibo vertical del paso central a 29 metros de altura sobre las cotas de aguas máximas.

Como dato adicional del ***Transporte fluvial en Paraguay y su importante participación en la economía*** *adjuntamos en el Anexo 8 la publicación del suplemento económico del Diario ABC de fecha 04 de julio del 2021.*

Así mismo resulta complementario a éste pedido la comunicación realizada por la CONTRATANTE en Nota DV Nº 1.291/2020 donde se remite copias de las notas de la CAFyM Nº 82/2020 expediente MEU Nº 32.670/2020 de fecha 10 de Agosto de 2020, de la ANNP N° 02/2020 de fecha 24 de Agosto de 2020 expediente MEU Nº 34.866 y el Memorándum de la DGMM Nº 168/2020, donde las instituciones mencionadas se expiden sobre los parámetros definidos en los términos de diseño de otro proyecto de puente sobre el Rio Paraguay, pero que resulta importante en el criterio de definir políticas y normas de diseños de estructuras de puentes sobre el Rio Paraguay.

En particular dichas notas realizan las consideraciones sobre el comportamiento y características de la navegación sobre el Río Paraguay y en particular las dimensiones de barcos, convoy de barcazas, estructuras existentes y estructuras a construir sobre el Rio Paraguay.

En tal sentido resulta importante indicar que, según lo expresado en dichas notas, la ANNP (Administración Nacional de Navegación y Puertos) indica que es criterio de esa Institución, para proyectos de construcción de transportadores fluviales, que se debe establecer como altura de seguridad de la navegación 29 m entre el espejo de agua de la máxima crecida registrada y la parte inferior del puente, el cual es un punto fundamental para garantizar la navegación segura y el comercio nacional y regional a través de la Hidrovía.

De la misma manera la DMM en la nota señalada, sugiere que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones como institución competente recomiende que se tome los recaudos para definir que el galibo del futuro puente no sea menor que el Puente Remanso Castillo y Puente Nanawa, además esta Secretaría de Estado, dentro de la visión ***"Estrategia País"*** *considera que fortalecer el transporte por el modo fluvial a partir del uso de la Hidrovía Paraguay – Paraná, el cual es de vital importancia para la economía del Paraguay, ya que representa la principal vía de exportación e importación de sus productos, al no contar con un litoral marítimo Por lo que el Gobierno Nacional instruyó al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones que todos los puentes sobre el Río Paraguay deberán tener un gálibo de navegación de 29 metros sobre las aguas máximas.*

En base a las consideraciones anteriores, utilizando los parámetros definidos, el Consorcio Unión desarrollo el Diseño Final de Ingeniería, resultando el Proyecto en análisis del presente informe, con las siguientes características: Puente Atirantado de 603 metros de longitud, compuesto de un vano central de 300 metros de longitud y dos vanos laterales de 151,5 metros. El tablero del tramo principal está compuesto por una sección en cajón de 4,20 metros de altura máxima y 31,32 metros de ancho, compuesto por tres celdas, una central rectangular, donde estarán distribuidos los tirantes y dos celdas laterales triangulares. El complemento del tablero es con losas en voladizos adyacentes.

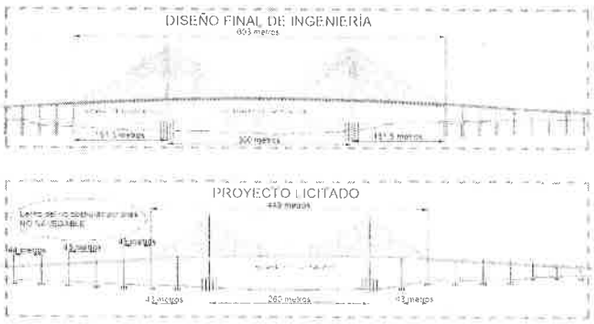
Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

DAJ N° 3410/2021.

Con los parámetros adoptados, que fueron mencionados precedentemente creemos oportuno mencionar las ventajas debido a la optimización del Diseño del Puente Atirantado:

- *Una disminución considerable de la resistencia al viento, debido a la forma del tablero, lo cual dota a la estructura de un mejor comportamiento ante los efectos dinámicos.*
- *Tirantes de mayor capacidad y diámetro dota al tablero de mayor rigidez, al ser un solo plano evita turbulencias en el viento y se reduce la posibilidad de vibraciones indeseables.*
- *Aumenta 40 m el vano central, aumenta el canal de navegación, consecuentemente aumenta la seguridad de navegación, se reduce la posibilidad de colisiones y contribuye a la esbeltez del puente (De un canal de navegación a dos canales de navegación en el vano central).*



- *El vano lateral de 150m de longitud, ofrece la opción de un canal de navegación adicional alternativo (lado accidental) aprovechando el calado del río en dicho sector.*
- *Al aumentar el vano, se reduce el número de pilas en el lecho del rio, lo cual implica menos intervenciones en el cauce del río, y menor impacto visual, ambas consideraciones positivas desde el análisis de Impacto Ambiental.*
- *La reducción de pilas en el lecho del rio, genera menos obstrucciones al flujo de las aguas.*
- *Además, genera mejores condiciones de navegabilidad y señalización, así como la eliminación de puntos críticos con la finalidad de disminuir los tiempos de transporte y mitigar riesgos de accidentes (colisiones).*
- *Desde el punto de vista estético, presenta una gran esbeltez, por sus formas continuas y aerodinámicas.*
- *Permite una inspección y mantenimiento de los tirantes, sin ningún tipo de acceso singular.*
- *Con la inclusión de la iluminación decorativa en los tirantes, el efecto visual resultante es impactante y de una belleza singular.*

1.3.1 Tablero

La definición de la sección del tablero de puente tuvo como objetivo resolver serios problemas de diseño que presentaba el modelo definido en la etapa de anteproyecto, dado que dicha sección es susceptible a los efectos originados por el viento, además de la posibilidad de generarse en la zona inferior fenómenos de remolinos, contribuyendo a la inestabilidad del tablero afectando el confort vial y peatonal, por lo que la sección adoptada, el tablero en sección de cajón, presenta un mejor comportamiento ante los efectos producidos por el viento.

La solución del mono cajón presentado con los pares de cables triangulares generan una sección con resistencia a la torsión y dotándole de una sección aerodinámica muy privilegiada a la resistencia a la acción del viento y con un elevado desempeño sísmico elástico.

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

DAJ N° 3410/2021.

El Contratista, por pedido del Comitente, incluyo en el desarrollo de ingeniería el Estudio de comportamiento de la estructura de puente Atirantado en el Ensayo de Túnel de Viento, ensayo, que aunque no estaba contemplado en el alcance del contrato, en consideración de la importancia de la obra, se incluyó como valor agregado a la Ingenieria del Proyecto.

Se realizo el estudio en túnel de viento con un modelo a escala a cargo de Vento-S Consultoria em Engenharia do Vento Ltda. Los ensayos fueron realizados en el Túnel de Viento Prof. Joaquim Blessmann perteneciente al Laboratorio de Aerodinámica de Construcciones (LAC) de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil. Los resultados obtenidos desde el punto de vista aerodinámico fueron satisfactorios para ambas configuraciones ensayadas (con y sin baranda anti-suicidio). Por otro lado, también fue ensayado de manera numérica por medio de elementos finitos, para las distintas etapas constructivas del tablero y el puente, dando también resultados satisfactorios para las configuraciones de stress ensayadas. Este modelado numérico fue realizado por la empresa Controllato LTDA. (Brasil)

1.3.2 Pilones

Los pilones principales, de 90 m de altura sobre el tablero, poseen un tramo inferior hueco y otro superior macizo donde se montarán las silletas multitubos. La sección transversal tiene un ancho de 3,20 m de ancho y variando de 7,00 metros en la base a los 5,00 metros en la parte superior de los pilones.

1.3.3 Disposición de los tirantes

La construcción de un plano único de los tirantes sobre pila central presenta muchas ventajas que consideramos primordiales, en cuanto al comportamiento estructural, una única pila vertical opone mucha menos resistencia al viento; en relación al mantenimiento periódico de estos tirantes, la disposición adoptada posibilita el acceso mucho más simple para el control y reajuste de los tirantes; finalmente desde el punto de la estética, la estructura en sí genera una elegancia particular, sin producirse visualmente una bifurcación en el caso de la utilización de dos planos de tirantes.

Los tirantes se colocarán en un plano único, anclados en el centro de los tableros y pasante a través de los pilonos en disposición de distribución espacial tipo semi-arpa. Dicha condición permite una inspección y mantenimiento sin ningún tipo de acceso singular, sin interferencia del tráfico vial, aumentando la durabilidad de los elementos de anclaje en razón de encontrarse protegido.

La condición de la ubicación de los anclajes de los tirantes dentro de la sección del tablero aumenta las condiciones de seguridad frente a vandalismo, y un acceso seguro para su revisión.

La solución de colocar en un solo plano paralelo al eje del tablero tiene la ventaja que al tratarse de tirantes de mayor capacidad y diámetro los dota de mayor rigidez, y el uso de un solo plano evita turbulencias en el viento y se reduce la posibilidad de vibraciones indeseables.

Al tratarse de una estructura singular debemos tener en cuenta el impacto visual que se logra con el diseño del puente atirantado y en particular con el sistema de tirante en un solo plano, mejorando la lectura visual de la estructura, ofreciendo un mejor encuadramiento estético, así como una inserción ambiental con entorno más amigable.

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

1.3.4 Fundaciones

La base de los pilones esta constituidos por un cabezal de 23,40 m x 28,40 m de lado y 6.90 metros de altura, que sostiene dos pilares laminares paralelos de 1,00 m de espesor y ancho variable de 11,00 m a 21,22 m y 26,20 m de altura, estructura de hormigón postensado, estando la misma montada sobre 30 pilotes de 2,00 metros de diámetro y aproximadamente de 48,00 m de profundidad en promedio.

1.3.5 Vano libre del puente

Con el aumento de la separación de las pilas de 260 m a 300 m, se aumenta el ancho del canal navegable, por ende aumentando la seguridad de la navegación, generando la reducción del número de pilas en el agua lo que representa inigualable ventajas ambientales y de estética , propiciando una lámina de agua mucho más amplia, sin obstáculos, casi triplicando el ancho de longitud de apoyo de los vanos laterales , disminuyendo los obstáculos a la navegación, habilitando un canal adicional de navegación, evitando así que la localización del puente sea un punto singular en la hidrovía.

El proyecto presentado el cual se destaca por sus amplios vanos libres, un vano central de 300 metros y los laterales de 151,50 metros con un solo plano de tirantes central, consigue adecuarse y permanecer en total sintonía con la arquitectura paisajista y el entorno. El diseño del tablero, con formas altamente adecuadas a los efectos aerodinámicos y suspenso desde los tirantes de una forma que visualmente proporciona mucha ligereza, creando una imagen de la estructura casi flotantes en el aire, conjuntamente con la solución de un mástil tipo obelisco sin ningún tipo de bloqueo, con una altura de 90 metros sobre el tablero, resulta una solución con un mayor impacto estético en comparación al proyecto original y otros puentes atirantados ya construidos, elevando aún más la categoría de icono al proyecto en ejecución.

En base a lo expuesto precedentemente podemos resumir y mencionar consideraciones que nos permitan resaltar las mejoras en la navegación de la vía y aspectos técnicos importantes tales como: comportamiento estructural, durabilidad, mantenimiento, seguridad para los usuarios, calidad estética y menor impacto ambiental.

1.3.6 Barandas anti-suicidios

Otro aspecto que determina un ajuste por parte de la CONTRATANTE a través de la Nota DV N°1.533/2020, donde se solicita que se incluya en el tramo del Puente Atirantado la baranda "anti-suicidio", proponiendo como modelo de diseño la baranda detallada en la sección MD del Anexo N° 7 Atlas de Plano de Informe Final.

En tal sentido el contratista ha diseñado dicha barrera cuyo diseño, planos y memoria de cálculo fueron presentados por Libro de Obra N°154 del 18 de diciembre de 2020.

Dichas condiciones fueron incluidas en los estudios de comportamiento de la sección estructural de viento, resultados que fueron presentados en los informes.

1.3.7 . Sistema de anticolisión con las pilas del puente

Abg. Blas González Benítez
Director
Dirección 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

DAJ N° 3410/2021.

El estudio de factibilidad licitado proponía como sistema de defensa la retención de las barcazas sin que se produzcan daños sobre las pilas del puente y en las barcazas.

El mismo propone la instalación de cuatro barreras de retención, dos instaladas aguas arriba y dos aguas abajo del puente compuesta por flotadores de superficie tipo Yokohama y boyas modulares Anclas y Cadenas.

Dicho sistema tiene la ventaja de que evita el daño de los barcos, con bajos costos de instalación y menor tiempo de instalación, requiriendo un rígido y costoso plan de control, mantenimiento y revisión permanente de afectación por parte de tráfico fluvial.

Respecto a esta situación fue consultada la CAFyM, en donde los mismos operadores mencionan riesgos que pueden provocar la colisión de las barcazas, sin garantías suficientes, provocando daños a la estructura, por lo cual recomiendan la instalación de una alternativa técnica con mayor seguridad. Dicha recomendación y análisis fueron ratificados por los especialistas consultores, quienes definieron la necesidad evaluar los sistemas previstos, en particular aquellas defensas que se encuentran aguas arribas del puente.

En base a la condición de análisis de comportamiento de las embarcaciones tipo y la modelación de las alternativas de maniobra y funcionamiento de las estructuras, se propone la instalación de defensas rígidas aguas arriba, con un concepto similar a las que existen en el Puente Remanso.

Dicha infraestructura consiste en la instalación de estructura maciza de Hormigón Armado (capacidad de carga de impacto de 4000 toneladas), que se conforma con un polígono de 12 lados, de 17 metros de base aproximadamente, la cual se encuentra fundada sobre 12 pilotes de 1,60 metros de diámetro, y estructura de tabique realizado en base a prefabricados de 1,50 metros de alto, que se encastran de manera trabada en la estructura de los pilotes.

Para dar condiciones de macizo, el interior de la estructura estará rellena con piedras y tendrá una losa montada en la parte superior de dos metros de espesor. La cota de terminación de la losa está definida en 63,16 metros.

Debido a la adición del canal de navegación secundario surge la necesidad de proteger también uno de los apoyos de pilas advacentes a los apoyos centrales, lado occidental, el cual no estaba previsto en el estudio de factibilidad.

De lo expuesto se resume que el diseño final propones es la construcción de 3 defensas rígidas del tipo dolfines localizados aguas arriba de los apoyos 53, 54 y 55, en tanto que para aguas abajo se opta por la instalación de tres sistemas de defensas compuestas tipo flotantes.

La composición de los costos de las defensas rígidas (más conocidos como dolfines) tienen precios unitarios similares a los a los precios de tramo atirantado, por ser trabajos realizados en el lecho del Río y de naturaleza similar a las estructuras a construir. (INFORME ANEXO 8)

Todas condiciones expresadas anteriormente en referencia al ÍTEM 8 B PUENTE ATIRANTADO (L = 603 M) generan un incremento en el monto contractual en razón de la necesidad de adecuar el Puente Atirantado al requerimiento de cumplir los parámetros propuestos por CAFYM.

Abg. Elias Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

1.3.8 Infraestructura para conductos de media tensión

En el marco del Diseño Final de Ingeniería el MOPC solicita por pedido de la ANDE la inclusión de una estructura de ductos para el cableado de red subterránea en el Puente Héroes del Chaco con el fin de evitar montaje de una estructura adosada.

Tal lo indicado por el Ministerio estas medidas deben concurrir en soluciones adecuadas que se deberán implementar en forma coordinada. En relación con la importancia y definiciones que tiene dicha infraestructura durante la ejecución de las obras es que el MOPC se compromete a la instalación de los ductos indicados.

Dicha situación establece un incremento del monto contractual en razón de que el pedido de la ANDE no estaba considerado en el alcance de la licitación, pero resulta criterio adecuado considerar mejoras que permita implementar gracias a políticas de planificación de crecimiento de sistema de alimentación a partir de la utilización estructura a construir... ".

En lo que respecta a la Lista de Cantidades y sus precios, el Informe Técnico refiere: "*...4. **PLANILLA COMPARATIVA – LISTA DE CANTIDADES Y SUS PRECIOS. 4.1. COMPUTO MÉTRICO Y PRESUPUESTO.** Se debe destacar que, de dicho proceso inicial de contratación, la oferta presentada por la firma adjudicada, ha sido inferior a los demás oferentes, resultando 20,85% menor al precio de referencia (997.368.561.846 Gs.) utilizado en la licitación de este proyecto.*

Inclusive con la introducción de las modificaciones previstas en esta Adenda, con un aumento en las dimensiones del Puente Atirantado para optimizar su funcionalidad, el aumento en el precio final del Contrato, no alcanza a la segunda oferta presentada y aun así resulta 9,50% inferior al precio de referencia, por lo que se cumple igualmente el principio de economía y eficiencia... ".

"...En el ANEXO 4 - Planilla de Presupuesto conteniendo lista de cantidades y sus precios se incluyen una planilla Comparativa entre lo indicado en el Contrato y la Adenda N° 1 en relación, a las variaciones introducidas en las cantidades de obras de los ítems contractuales, incorporación de ítems nuevos y el presupuesto final de la obra. El monto del contrato original con I.V.A. es de Gs 789.417.216.701 (Guaraníes setecientos ochenta y nueve mil cuatrocientos diecisiete millones doscientos dieciséis mil setecientos uno. -), debido a las variaciones introducidas el monto total de la Adenda N° 1 asciende a Gs. 902,641,813,663 (Guaraníes Novecientos dos mil seiscientos cuarenta y un millones ochocientos trece mil seiscientos sesenta y tres) IVA incluido, significando un aumento de Gs. 113,224,596,962 (Guaraníes Ciento trece mil doscientos veinticuatro millones quinientos noventa y seis mil novecientos sesenta y dos) IVA incluido, que representa el 14,34% sobre el monto de contrato... ".

"...Según el Memorándum V.M.A.F N°38/2021 emitido por el Viceministerio de Administración y Finanzas, Se puede observar que priman los principios de economía y eficiencia puesto que el valor o costo del trabajo adicional por las modificaciones a ser introducidas en el Contrato inicial, no supera las limitaciones previstas en la norma, que dispone que los costos pueden ampliarse hasta 20% del valor del total del Contrato. Además, es importante señalar que, al añadir el costo de la Adenda, aun así, se mantiene como la mejor oferta económica con relación a la siguiente mejor oferta, dando cumplimiento al principio de economía y eficiencia. Con lo cual se considera que se atiende los requerimientos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas sobre la razonabilidad de los precios de los ítems nuevos incorporados basados en los principios de economía

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

eficiencia y transparencia, que obran en el Anexo N°1 Documentos de análisis económico y de costo de los precios referenciales…".

Por su parte, el Dictamen UOC N° 06/2021 de fecha 15 de julio de 2021, la Unidad Operativa de Contratación menciona:

> Estas solicitudes fueron presentadas por notas a esta Secretaría de Estado, están adjuntadas al expediente, así como las notas del Consorcio Unión y del Ministerio de Obra Públicas y Comunicaciones, sobre estas propuestas de modificaciones de los parámetros del Diseño Final de Ingeniería.
>
> En base a las consideraciones expuestas por dichas entidades y por el gremio de usuarios, el Consorcio Unión definió los parámetros básicos que permitieron desarrollo del Diseño Final de Ingeniería, teniéndose un Puente Atirantado de 603 metros de longitud, compuesto de un vano central de 300 metros de longitud, y dos vanos laterales de 151,5 metros de longitud. En comparación al proyecto licitado, e cual consistió en un puente atirantado de 449 metros de longitud, compuesto de un vano central libre de 260 metros de longitud (con un canal navegable de 110 metros de longitud), y dos vanos laterales obstruidos por columnas sobre pilotes no aptos para la navegación de 94,50 metros de longitud.
>
> El tablero del tramo atirantado está compuesto por una viga cajón de 4,20 metra de altura y 31,32 m de ancho. Compuesto de 3 celdas, una central rectangular, donde se colocarán los tirantes y dos celdas laterales triangulares. El complemento es con losas en voladizos adyacentes.
>
> Por lo anteriormente expuesto, y atendiendo a las consideraciones desarrollada con los argumentos mencionados en el "Documento de Justificación Técnica" adjunto al expediente se puede concluir que la propuesta presentada por el Consorcio Unión en el Diseño Final de Ingeniería resulta con parámetros superiores a lo licitado y atiende las necesidades de las embarcaciones que utilizan el Río Paraguay.
>
> A continuación, exponemos algunas de los aspectos que nos permiten identificar las ventajas del Diseño Final de Ingeniería propuesto:
>
> - El MOPC, considera fundamental como "Estrategia País" fortalecer el transporte por el modo fluvial a partir del uso de la Hidrovía Paraguay – Paraná, el cual es de vital importancia para la economía del Paraguay, ya que representa la principal vía de exportación e importación de sus productos, al no contar con un litoral marítimo.
> - Una disminución considerable de la resistencia al viento sobre la estructura.
> - Desde el punto de vista estético, presenta una gran esbeltez, por sus formas continuas y aerodinámicas.

- Tirantes de mayor capacidad y diámetro dota al tablero de mayor rigidez, al ser un solo plano evita turbulencias en el viento y se reduce la posibilidad de vibraciones indeseables.
- Permite una inspección y mantenimiento sin ningún tipo de acceso singular.
- En caso de inclusión de iluminación decorativa en los tirantes, el efecto visual resultante es impactante y de una belleza singular.
- Aumenta 40 m el vano central, aumenta el canal de navegación. Consecuentemente aumenta la seguridad de navegación, se reduce la posibilidad de impacto y contribuye a la esbeltez del puente.
- Además, genera mejores condiciones de navegabilidad y señalización, así como la eliminación de puntos críticos con la finalidad de disminuir los tiempos de transporte, costos de operación y mitigar riesgos de accidentes (colisiones).
- El vano lateral de 151,5 m de longitud, ofrece la opción de un canal de navegación alternativo.
- Al aumentar el vano, se reduce el número de pilas en el lecho del río, lo cual implica menos intervenciones en las márgenes del río (Impacto Ambiental), y menor impacto visual.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

- La reducción de pilas en el lecho del río, genera menos obstrucciones al flujo de las aguas. Atendiendo a las consideraciones analizadas y estudiadas el Diseño Final de Ingeniería y los contenidos desarrollados en este documento, esta Unidad manifiesta su conformidad a los documentos técnicos respaldatorios.

Este Informe contiene el resultado de un análisis y estudios exclusivamente de "carácter técnico" que contiene recomendaciones debidamente respaldadas y sustentadas, que forman parte de los elementos que servirán apoyo durante el proceso de evaluación y decisión del Administrador que tiene la competencia, uno de los elementos esenciales del acto administrativo sobre la formalización del documento,en estudio (Adenda N°1) que en definitiva debe resolver el asunto.

Es oportuno reiterar que el presente contrato suscripto con el Consorcio Unión, es bajo la modalidad de Suma Global o Suma Alzada, cuyo alcance se encuentra en el Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DNCP).

Considerando que el precio global contratado sufrirá variaciones que significan aumento del monto del contrato original, la correspondencia jurídica para la formalización de la Adenda N°1, no puede ser analizada por la Unidad Ejecutora de Defensa Costera y Puentes (UEP DCYP), por estar fuera de su alcance y competencia.

Por lo tanto, se solicita que el aumento del monto del contrato original, sea derivado para su estudio y análisis de su viabilidad contractual y legal a la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ), con el objetivo de que la concreción de esta AdendaN°1, sea formalizada e implementada en el marco de las normativas legales vigentes.

Además, es fundamental que la dependencia Administrativa correspondiente, agregue al Expediente, previa a la formalización de la Adenda N°1, el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP), necesario a los efectos de disponer los respaldos presupuestarios que permita al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones comprometer gastos y ordenar pagos de manera a cumplir con las disposiciones establecidos en la ley 1535/99.

En tal sentido, la Unidad Operativa de Contratación, concluye:

III- CONCLUSION.

El Artículo 55 inciso b) se refiere al derecho de las contratantes a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público. Este derecho constituye una potestad o prerrogativa de la administración, reconocida en todos los contratos públicos, aún a falta de previsión expresa. Se justifica en la necesidad de adecuar las condiciones contractuales a la variación de las circunstancias que demanden la satisfacción de los intereses públicos.

En este caso, el administrador del contrato ha argumentado que teniendo a vista los informes técnicos existen razones técnicas para la modificación del contrato, y elevan estudios sobre el interés público comprometido, así como un análisis respecto a la protección de los principios de la contratación pública, con lo cual responden a lo señalado por la Direccion Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en su Nota DNCP/DJ N° 6031/2021.

Es conveniente precisar que la definición de las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de bases y condiciones, en la etapa de convocatoria, así como las razones técnicas argüidas en los informes que justifican la modificación del contrato, son responsabilidad del sector técnico de obras que impulsó la contratación y administra el contrato, ya que esta Unidad Operativa no cuenta con la debida competencia técnica ni legal pertinente para expedirse respecto del fondo de lo planteado.

Que, atendiendo a lo establecido en la carta orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, que establece que corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos, dictaminar sobre las cuestiones de orden jurídico surgidos del cumplimiento de las funciones y atender a las consultas formuladas por las dependencias del Ministerio en la materia de su competencia; y realizar el asesoramiento jurídico de los contratos en que el Ministerio sea parte, se eleva el presente dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos, para el dictamen correspondiente.

Srta. LINCY ROMINA LUCENA VERA.
Directora.
Unidad Operativa de Contratación.

Pasando al análisis jurídico de lo planteado, como primer punto corresponde mencionar que el presente contrato es bajo la modalidad de "Suma Alzada", respecto el Manual de Gestión de

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

Contratos en Obras Públicas de la DNCP, define al contrato a Suma Alzada como " *aquel en el cual el Contratista oferta un precio fijo y global a cambio de una construcción completamente terminada y en estado de funcionamiento. Este precio se mantiene invariable*".

En tal sentido, y considerando la modalidad del contrato, resulta importante traer a colación la Nota DNCP N° 6031/2021, por la cual la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, como consecuencia de una consulta realizada por este Ministerio ha manifestado cuanto sigue: "*...Siguiendo lo expuesto en el Manual de Gestión de Contratos en Obras Públicas de la DNCP, en el contrato de suma alzada se paga al Contratista un precio fijo y global en base a su oferta, repartida en plazos pactados previamente, de acuerdo con el avance de la Obra. Este precio se mantiene invariable no siendo abonables -en principio- las modificaciones del Contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones del proyecto. La oferta del Contratista se basa normalmente en un estudio del proyecto de ingeniería básico suministrado por la Contratante, pero los riesgos de errores en dicho Proyecto se entienden asumidos por el Contratista, quien debe realizar un estudio completo y exhaustivo del proyecto que le entrega la Contratante y añadir en él todo aquello que considera que falte ya que la cifra de su oferta se considera "cerrada" una vez firmado el Contrato.*"

Continúa diciendo la DNCP que "*el contrato a suma alzada es justamente una garantía de que las obras sean entregadas en tiempo y cumplimiento las especificaciones técnicas señaladas, pues no podrían existir modificaciones "necesarias" para el correcto funcionamiento de la obra, pues es característica principal del contrato por suma global alzada la entrega de una obra en funcionamiento, siendo además la invariabilidad del precio pactado, la regla general para la ejecución de contratos de obra bajo el sistema a suma alzada*".

Así también dicha Nota hace referencia a que "*en virtud de la invariabilidad de la remuneración, el precio pactado no puede ser modificado por ajustes o modificaciones del contratista (asumidos en su proyecto), pero el contratista tampoco puede cargar con el costo de modificaciones exigidas por la Contratante, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni en el proyecto, o como requisito del pliego*".

Por otro lado, la Nota menciona que "*lo manifestado no excluye la posibilidad de que existiese la necesidad de obras adicionales que respondan al interés público comprometido, que pudiesen justificar las modificaciones bajo el imperio del Art. 55 de la Ley N° 2051/03*".

De lo expuesto, se observa que en la modalidad de Suma Alzada *el precio se mantiene invariable*, ahora bien, la DNCP en su carácter de órgano rector a través de la Nota citada más arriba ha manifestado que si bien el precio no puede ser modificado por ajustes o modificaciones del contratista, tampoco el contratista puede cargar con el costo de modificaciones exigidas por la Contratante, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni en el proyecto, o como requisito del pliego.

Al respecto, la DNCP indica que lo manifestado anteriormente no excluye la posibilidad de que si existiese la necesidad de obras adicionales que respondan al interés público comprometido, pudiesen justificarse bajo el imperio del Artículo 55 de la Ley N° 2051/03.

Así también hace referencia a *que no basta con invocar el interés público comprometido como un elemento etéreo para la toma decisiones, sino que debe darse la comprobación objetiva y documental del interés público comprometido*, considerando los siguientes factores:

- *Si existiesen obras adicionales, los precios de los rubros sean los originalmente pactados.*
- *En caso de rubros no previstos debe pasar por el mismo proceso riguroso de análisis que el realizado tanto para la estimación de costos como en la evaluación de ofertas.*

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

Abg. Blas González Zandia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

DAJ N° 3410/2021.

- *La propuesta de aumente de valor por el contratista deberá ser analizada detalladamente, y la contratante deberá determinar su razonabilidad.*
- *La necesidad de cambio no se deba a negligencia imputable al contratista, es decir, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni el proyecto, o como requisito del pliego.*
- *Debe cumplirse con la normativa de contrataciones públicas en todo lo referido a las modificaciones por interés público por cuanto exige: Artículo 57, Res. DNCP N° 5695/19.*

En tal sentido, el Artículo 55 de la Ley 2051/03, estipula que los derechos de los contratantes y en particular el inc. b) del citado artículo faculta: "*...a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiera mérito*".

Por otro lado, Artículo 56 de la Resolución DNCP N° 5695/19, establece que en ningún caso las modificaciones podrán significar la alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato.

Por su parte el Artículo 57 de la resolución ut supra mencionada dispone que 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, en tal sentido, esta Dirección atendiendo a la justificación técnica y económica elaborada por la UEP DCyP, considera pertinente realizar las siguientes apreciaciones:

a. <u>Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.</u>

El contrato de obra se caracteriza por las variaciones de lo inicialmente previsto, es más dichas alteraciones son propias de la especial naturaleza del contrato aludido[1], que las exige en muchos de los casos, y, cuya frecuencia dependerá, entre otras cosas, de la complejidad de la obra, su duración en el tiempo y la singularidad de la misma.

El presente contrato es bajo la modalidad de "suma alzada", en el cual se paga al Contratista un precio fijo y global en base a su oferta, repartido en plazos pactados previamente, de acuerdo con el avance de la Obra[2].

Al respecto, la Administración al momento de fijar las disposiciones del contrato determina la extensión de las prestaciones, tanto las propias como las del contratista, a las cuales ambos se someten. No obstante, por la finalidad y objeto de los contratos ***(interés público)*** la Administración puede variar su contenido adecuándolo a nuevas necesidades públicas que puedan surgir durante la ejecución del contrato, sobre todo tratándose de contratos de obra pública cuya ejecución se prolonga en el tiempo.

Que la valoración del interés público es una atribución discrecional de la Administración Contratante, tiene relación con motivos de oportunidad, mérito o conveniencia que justifica adoptar una determinada decisión u otra entre varias alternativas igualmente viables. Cabe decir que cuando está en juego el interés público la Administración puede actuar respecto a la competencia propia que le ha sido atribuida por el ordenamiento vigente.

En razón a todo lo expuesto, y considerando que lo manifestado no excluye la posibilidad de que si existiese la necesidad de obras adicionales y que el interés público se encuentre comprometido, la

[1] DIEZ – PICAZO: *Ob., cit., p. 147* y SALVADOR CODERCH: *Ob., cit., p. 11999,* señalan que las variaciones o cambios del contrato (las desviaciones de lo realizado en relación a lo previsto), pertenece a la naturaleza de las cosas o a la propia naturaleza del contrato.
[2] Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas DNCP

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

Convocante tiene la prerrogativa que le concede el Artículo 55 inc. b) de la Ley 2.051/03 "a modificar unilateralmente el Contrato por razones de interés público.

Las modificaciones a implementarse en el contrato a través de la presente Adenda N° 1 se fundamentan principalmente en los requerimientos realizados por la CONTRATANTE, en base a las consideraciones y recomendaciones realizadas por la Dirección de Marina Mercante (DMM), la Administración Nacional de Navegación y Puerto (ANNP) y la Cámara de Armadores Fluviales y Marítimos de Paraguay (CAFYM), donde solicitan que sean considerados en el Diseño Final de Ingeniería del Puente sobre el Río Paraguay, los parámetros propuestos por la CAFYM, DMM y la ANNP, con objeto de otorgar a la navegabilidad una mejor opción al paso, seguridad y fluidez, lo que determina la necesidad de la adecuación del diseño del Puente Atirantado, objeto principal del Contrato, introduciendo modificaciones que no se entienden como previstas originalmente en el pliego ni en el proyecto.

b. **<u>Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.</u>**

El interés público se encuentra comprometido en relación a la principalmente por la Obra a ser ejecutada, en el sentido de que se trata de un Puente que une dos regiones del país y al mismo tiempo que afecta el tránsito fluvial del Río Paraguay que es una de las principales vías de transporte de mercaderías del país.

Esta circunstancia genera que, habiendo surgido en la etapa de desarrollo del Proyecto de Diseño Final, solicitudes de estamentos relevantes para la economía nacional, se han realizado numerosas consideraciones para la elaboración de dicho proyecto final l mismo, y y se ha tenido especialmente teniendo en cuenta la forma en la obra va a que afectar al tránsito fluvial y esas consideraciones llevan a que se deban realizar modificaciones al proyecto que no estaban contempladas a partir del anteproyecto pero que resultan relevantes por su repercusión económico financiara que la las tornas de interés público, y como se había expuesto, se dio participación a los usuarios de la Hidrovía, a fin de que realicen sus consideraciones al respecto.

Es importante tener en cuenta que la construcción de un Puente de esta envergadura, se deben prever un impacto al mayor plazo posible, principalmente teniendo en cuenta el desarrollo de las actividades de navegación del Río Paraguay. No es dable por ello pensar que los problemas que hoy se presentan puedan ser solucionables a futuro por otras intervenciones, pues las modificaciones necesarias implicarían una nueva construcción, por lo que si no se realizan en el momento oportuno que es ahora, obligaran necesariamente a afrontar las consecuencias negativas para la navegabilidad y las repercusiones económicas que ellas tendrían a nivel país lo que evidentemente compromete el interés público.

Las modificaciones a ser introducidas mejoran la navegabilidad funcional, adecuada y segura del paso del tránsito fluvial donde estará el puente, ampliando el mismo a tres pasos útiles para la navegación de embarcaciones de gran porte, a cambio de un único paso como estaba previsto originalmente y cumplen con las expectativas que los sectores afectados expusieron en el momento de plantear sus necesidades.

Los beneficios económicos y sociales que generarán dichas modificaciones se traductraducirán en en el desarrollo de la industria y comercio alrededor de la Hidrovía, teniendo en cuenta el auge de dicho desarrollo en sectores río arriba de la Hidrovía afectada, principalmente en el norte del país, por lo

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

que prever las circunstancias de crecimiento del mismo, provocará un aumento en el tránsito fluvial del sector, considerándose fundamental que el Puente a ser construido, no impacte de manera negativa en el desarrollo del país.

Además, se debe de mencionar que el desarrollo de una nación se mide por la calidad de sus vías de comunicación y el ordenamiento del tránsito. Ninguna sociedad concibe su desarrollo al margen de un eficiente sistema de comunicación; y en este caso, considerar la necesidad de que la Obra no se convierta en un obstáculo que dificulte el tránsito fluvial, deviene imprescindible para garantizar la competitividad de nuestros productos nacionales.

También se hace mención a la importante industria de astilleros de nuestro país, que se halla capacidad para construir unidades de navegación cada vez con mayor porte. Esta circunstancia es importante resaltar, ya que la navegabilidad de los ríos siempre se ve limitada en los pasos de los puentes, encareciendo el transporte fluvial, como una desventaja al momento de importar y exportar mercaderías, impactando inclusive en la competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional.

Por último, no podemos dejar de expresar que la construcción de un Puente de esta envergadura, se deben prever un impacto al mayor plazo posible, ya que una modificación una vez construido significaría prácticamente la construcción de un nuevo puente, con el costo y dificultades que ello conllevaría, lo cual se tornará en gastos y tiempo irrecuperables.

Así las cosas, se considera que de no tomarse la determinación de introducir las modificaciones que fueron analizadas, se estaría afectando sustancialmente el interés público en el uso de dicho sector de paso fluvial de la Hidrovía, ya que se estaría obstaculizando un adecuado tránsito por la misma, la seguridad de la navegación en dicho paso, e impactando negativamente en el desarrollo de la industria y comercio de la región, privando al país de un transporte más económico, seguro y eficaz, lo que impacta a nivel económico país e inclusive en la competitividad regional y mundial de los productos nacionales.

c. <u>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.</u>

Teniendo en cuenta que el proceso de contratación inicial se realizaron estudios preliminares, que indicaban los parámetros que se debía tener en cuenta, a nivel de Anteproyecto, para el desarrollo del Diseño Final del Puente Atirantado.

Durante el proceso de elaboración del Diseño Final y Proyecto Ejecutivo, se han realizado las tareas propias para la elaboración del mismo, que conllevan estudios mucho más profundos y que no se encuentran dentro de la previsión que brinda un anteproyecto.

Debe considerarse además que no se trata aquí de que la previsión original, tenida en cuenta en el anteproyecto y que sirvió al contratista para la presentación de su oferta estuviera errada, sino que las consideraciones no eran suficientes para prever una afectación del interés público, el puente en su forma original cumpliría con el objetivo principal de unir dos regiones del país, no impediría la navegación, pero como se vio recién en etapa posterior a la adjudicación, sus previsiones afectarían la navegabilidad al punto de hacer que las modificaciones tuviesen repercusiones económicas importantes.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección 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

DAJ N° 3410/2021.

Si bien en la primera etapa de proyecto se dio participación a diversos sectores, usuarios interesados en la navegabilidad del ríos como ser el de los armadores, no expuso su objeciones que una vez realizadas resultaron de suma relevancia al punto de motivar la modificación.

Como se expresó, ya realizados estudios y sobre todo con la participación de organismos y usuarios del paso de la Hidrovía afectada, se ha permitido finalmente a la CONTRATANTE delinear los parámetros mínimos que se deben dar, para que la construcción del puente no obstaculice el tránsito fluvial y permita una navegación adecuada, práctica y segura y estos parámetros resultan ser diferentes de los planteados originalmente

Estos parámetros son el resultado de otro nivel de estudio solo posible durante la determinación el Diseño Final y Proyecto Ejecutivo de la obra en cuestión y que son parte no ya de los trabajos previos de programación del proyecto, sino de la propia ejecución del mismo y ellos han dado a la Contratante elementos nuevos, que provocan la necesidad de introducir las modificaciones necesarias para lograr el objetivo de una comunicación vial entre las regiones, como así también una previsión de un crecimiento sostenido en el tránsito fluvial y todo el sector afectado.

d. <u>Una explicación clara de los motivos por los cuales:</u>

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

El objeto del Contrato incluye la construcción del Puente Atirantado y todas las obras de conexión con el mismo. Las modificaciones a ser introducidas por medio de esta Adenda, atañen a la solución del Puente Atirantado (propiamente dicho), por lo que se refiere a una parte de la Obra contratada. Igualmente, se tiene en cuenta que las obras que son objeto del Contrato ya fueron iniciadas, quedando pendiente únicamente la parte correspondiente al Puente Atirantado.

No puede pensarse en la ejecución del proyecto en una posibilidad de licitar modificaciones por separado, pues ellas implican un cambio sustancial en el proyecto que solo puede ser hecho durante la etapa de construcción por lo que no resulta posible a la Contratante realizar un proceso de contratación ordinario o excepcional para la ejecución de la parte correspondiente al Puente Atirantado de un Contrato de Obra vigente y en marcha, ya que podría producir una brecha de indefinición que resultará en un perjuicio al momento de la ejecución de los Contratos.

Debe tenerse en cuenta además, que las modificaciones a ser introducidas no sobrepasan los límites legales permitidos en cuanto a costos y no alteran la naturaleza ni la finalidad del Contrato.

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

En esta Adenda N° 01, el M.O.P.C. observa de manera irrestricta los Principios Generales que rigen la actividad en materia de Contrataciones Públicas, y en este caso específico el incremento de costo se ajusta a las previsiones de la Ley y el documento Contractual respetando el principio de la austeridad presupuestaria, pero previendo y salvaguardando las condiciones para todas las partes, que garantizan una correcta y debida ejecución de las Obras contratadas.

Los principios cuya no afectación deben tenerse en cuenta son principalmente el de **economía y eficiencia** respecto de los mismos, se debe notar que las modificaciones contribuyen a su cumplimiento, pues en primer lugar ellas apuntan a que las finalidades de las obras de contribuir al desarrollo del país se realicen de forma mas eficiente, pues facilitaran y abarataran el transporte fluvial y al mismo tiempo y como consecuencia de esa eficiencia la economía se verá

Abg. Blas González Garcia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

recompensada. Se debe destacar también, que incluso con la modificación y el sobre costo que sobre el precio pactado significa, el costo de la obra se mantiene por debajo de los precios referenciales originales y no alcanza al monto de la segunda mejor oferta recibida en ocasión de la licitación.

En cuanto a los principios de igualdad y libra competencia, en su oportunidad los oferentes han tenido en forma pública y transparente, toda la información necesaria para la presentación de sus ofertas en igualdad de condiciones. Por lo que estos principios no están afectados, las circunstancias imprevistas al tiempo de la realización de las ofertas eran iguales e imprevistas para todos los oferentes, el aceptar hoy las modificaciones no afecta la realidad del respeto de dichos principio, pues tal como ya se señaló, habiendo sido adjudicado el llamado al oferente con el precio más bajo, esa situación de constituirse como la mejor oferta no se ve modificada, pues aún con el incremento necesario el precio sigue siendo inferior al del siguiente competidor.

En cuanto al principio de transparencia y publicidad, podemos incluso decir que su cumplimiento en esta licitación ha llevado a que los operadores de la hidrovía pudieran presentar sus objeciones y posibilitado que las mismas sean tomadas en cuenta en salvaguarda del interes publico comprometido en una obra de esta envergadura.

Así las cosas, podemos notar que esta decisión de la Contratante de modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público al amparo del artículo 55, inc. b) de la Ley de Contrataciones Públicas, no atenta contra ninguno de los principios que rigen los procesos de contrataciones públicas, ni crea condiciones más favorables a la Contratista adjudicada, en detrimento de los demás oferentes de esta Licitación.

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato:

La naturaleza y la finalidad del Contrato S.G. Ministro N° 20/2020, es la construcción de un Puente Atirantado que une a las ciudades de Asunción (Banco San Miguel) con Chacho-i. Es evidente que las modificaciones a ser introducidas a través de esta Adenda en el Contrato Principal, no modifica la naturaleza ni la finalidad del Contrato sino que al tiempo de cumplir con dicha finalidad permiten el cumplimiento de objetivos a nivel regional como ser la eficiente utilización de la hidrovía.

Las disposiciones trascriptas establecen la posibilidad de introducir modificaciones unilaterales a los contratos suscriptos como consecuencia del proceso regido por la Ley N° 2051/03, que requieran la atención del interés público.

Al respecto, corresponde mencionar que los contratos administrativos, tienen un objeto y finalidad específica, la cual radica en la satisfacción del interés público y de las necesidades colectivas, como enseña, Agustín Gordillo, *"El interés público no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes", es decir, la "necesidad pública, o necesidad de interés público, significa la suma de las necesidades individuales; no presupone necesariamente que todos los individuos de la sociedad deban tenerla, sino sólo que una mayoría de ellos la tiene.*

Por otro lado, resulta importante resaltar que para el proceso de licitación, conforme se observa en los Términos de Referencia se tomaron como referencia Estudios de Factibilidad Técnico, Económico y Socioambiental, donde se desarrolló un anteproyecto de ingeniería de la alternativa

Abg. Dias Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

tipo puente, posteriormente, durante la ejecución del contrato, en el proceso de elaboración y estudio del Diseño Final y Proyecto Ejecutivo, se han realizado las tareas propias para la elaboración del mismo, que conllevan estudios mucho más profundos y que no se encuentran dentro de la previsión que brinda un anteproyecto.

Así también, por Nota CGR N° 3886, de fecha 13 de julio de 2021, la Controlaría General de la República, expresa su criterio sobre la Opinión Jurídica de la DNCP/DJ N° 3031/2021, referente a la modificación de contratos bajo la modalidad de Suma Alzada, en los siguientes términos:

> **CRITERIO DE LA CGR S/ OPINION JURIDICA DE LA DNCP (Nota DNCP/DJ N° 6031/21), Y DENUNCIA, REFERENTE A MODIFICACION DE CONTRATOS BAJO LA MODALIDAD DE SUMA ALZADA**
>
> Es importante destacar, que la entidad rectora EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS a través del dictamen emitido, (que si bien se entiende al mismo como NO VINCULANTE A NINGUN PROCESO) sienta precedente ante la posibilidad de modificación de un Contrato Firmado bajo la modalidad de SUMA ALZADA. Al respecto este Organismo Superior de Control entiende y sostiene el criterio que el Derecho Administrativo postula el principio de que los efectos de los contratos se extiendan a terceros que pudieran hallarse vinculados o no a su objeto, lo que implica otra consecuencia de carácter flexible y abierto que caracteriza la figura convencional en el derecho público.

Todo esto teniendo como base el "interés público" ya que una de las características más notorias que exhibe el régimen de la ejecución del contrato administrativo radica en la existencia de prerrogativas a favor de la Administración. Es decir, la Administración/convocante puede ejercer modificaciones de forma unilateral DENTRO DE LOS LIMITES establecidos por el derecho positivo, la cual es susceptible de serle impuesta a la contratista. Pero no así, cuando la modalidad las condiciones y bases establecidas por la propia convocante la condiciona a la erogación con un monto invariable.

Pero al optar por la modalidad de pago en el Contrato de Obra a suma alzada, en la cual, "se paga al Contratista un precio fijo y global en base a su oferta, repartida en plazos pactados previamente, de acuerdo con el avance de la Obra. Este precio se mantiene invariable no siendo abonables -en principio- las modificaciones del Contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones del proyecto. La oferta del Contratista se basa normalmente en un estudio del proyecto de ingeniería básico suministrado por la Contratante, pero los riesgos de errores en dicho Proyecto se entienden asumidos por el Contratista, quien debe realizar un estudio completo y exhaustivo del proyecto que le entrega la Contratante y añadir en él todo aquello que considera que falte ya que la cifra de su oferta se considera "cerrada" una vez firmado el Contrato.

El Contratista sólo puede cobrar exclusivamente el monto global ofertado, ya que ha incluido en él todos los aspectos que de acuerdo con sus previsiones son necesarios para la correcta terminación y funcionamiento de la instalación, aunque no estuvieran incluidos en el Proyecto recibido para el estudio.

Es así que previa a la elección de la modalidad de pago la Convocante debe realizar una previsión adecuada en la planificación y proyección de la obra, en cumplimiento de Principios básicos que rigen a las Contrataciones Públicas. Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas", que en el Artículo 4°, dispone: *PRINCIPIOS GENERALES La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios: a)Economía y Eficiencia. Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria" b) Igualdad y Libre Competencia. Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y*

Abg. Blás González Cabrera
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

Asimismo, en el Artículo 62 estipula: "*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*".

Finalmente se unifica criterios con lo expuesto por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en su Dictamen, el sentido que, "*En virtud de la invariabilidad de la remuneración, el precio pactado no puede ser modificado por ajustes o modificaciones del contratista (asumidos en su proyecto), pero el contratista tampoco puede cargar con el costo de modificaciones exigidas por la Contratante, que no hayan sido originalmente previstas en el pliego, ni en el proyecto, o como requisito del pliego*". "*Es por ello que, lo manifestado no excluye la posibilidad de que existiese la necesidad de obras adicionales que respondan al interés público comprometido, que pudiesen justificar las modificaciones bajo el imperio del Art. 55 de la Ley N° 2051/03*.", "*...En ese entendimiento es que, no basta con invocar el interés publico comprometido como un elemento etéreo para la toma de decisiones, sino que debe darse la comprobación objetiva y documental del interés público comprometido, apoyado en la contrastación y protección de los principios de la contratación pública.* (Lo subrayado es de la CGR).

A tal efecto, la DNCP señala que, "*...debe cumplirse con la normativa de contrataciones públicas en todo lo referido a las modificaciones por interés público por cuanto exige: "**ARTÍCULO 57, Res. DNCP N° 5695/19. 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 comprometido el interes 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."

Consecuentemente, EN CASO DE REALIZARSE DICHA MODIFICACION, es la convocante la única responsable de determinar sus necesidades y obtención de las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, gestionando contrataciones eficientes y adecuadas al marco legal aplicable, se recalca lo que establece la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" en el artículo 18° "*Las Entidades del Sector Público que para el cumplimiento de sus funciones deban realizar adquisiciones de bienes y servicios, suministros, locaciones de obras, enajenaciones y arrendamientos u otros actos similares, deberán implementar los trámites previstos en la Ley de Organización Administrativa y Leyes Especiales, sin requerimiento del dictamen previo de la Contraloría General, siendo de su exclusiva responsabilidad el cumplimiento de ellas.*".

Finalmente se sugiere dar a conocer al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el resultado del presente dictamen, dejando constancia que la revisión efectuada se limitó a los antecedentes de la contratación publicados en el Portal de la DNCP hasta la fecha del presente dictamen, y a los documentos remitidos en contestación a la Nota CGR N°2772/21, por lo que no deberá interpretarse que las conclusiones son resultado de una auditoria, ni la aprobación de todo lo actuado en el marco de

Abg. Blas González Garcia
Director
Dirección 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

DAJ N° 3410/2021.

las contrataciones de referencia, la Contraloría General se reserva la facultad de realizar posteriores verificaciones de conformidad a las atribuciones que le confiere la ley

Es nuestro dictamen

Abg. Eulogio Rivas
Auditor DCCAC

Abg. Andrea Cuenca
Auditor DCCAC

Lic. Leticia Alonso
Directora DCCAC

Abg. Paul Rolando Ojeda
Director General
Dirección General de Contro de Contrataciones Públicas del Estado (DGCCPE)

Conforme a todo lo expuesto y considerando el Informe Técnico, la Nota DNCP/DJ N° 6031/2021 de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas el criterio expuesto en la Nota CGR N° 3886 de la Contraloría General de la República, esta Dirección observa que las modificaciones a implementarse se enmarca en un interés público que se encuentra comprometido en relación a la Obra a ser ejecutada fundamentado principalmente en los requerimientos realizados por la Contratante, en base a consideraciones y recomendaciones realizadas por la Dirección General de Marina Mercante (DGMM), la Administración Nacional de Navegación y Puerto (ANNP) y la Cámara de Armadores Fluviales y Marítimos de Paraguay (CAFYM), donde solicitan que sean considerados en el Diseño Final de Ingeniería del Puente sobre el Río Paraguay, los parámetros propuesto con objeto de otorgar a la navegabilidad una mejor opción al paso, seguridad y fluidez, lo que determina la necesidad de la adecuación del diseño del Puente Atirantado, objeto principal del Contrato, introduciendo modificaciones que no se podrían entender como previstas originalmente en el pliego ni el proyecto, por lo que no se podría considerar como modificaciones que resulten necesarias por negligencia del contratista.

En relación con lo expuesto, cabe señalar que la potestad de ampliar, modificar o complementar obras objeto del contrato debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante la ejecución del contrato, implica el ejercicio de una potestad o prerrogativa pública[3] de modificación unilateral[4] del contrato, la cual ha sido conferida a la Entidad en reconocimiento de su calidad de garante del interés público[5], para abastecerse de los bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de las funciones que le ha conferido la ley.

[3] LINARES JARA, Mario. *Adicionales de Obra Pública. Obra Pública y Contrato, Adicionales, Función Administrativa, Control Público, Arbitraje y Enriquecimiento sin causa*, en: Revista de Derecho Administrativo N° 7, Pág. 181.

[4] Según Dromi, por el principio de mutabilidad *"(...) la Administración tiene **competencia para variar por sí lo establecido en el contrato** y alterar las prestaciones y condiciones de su cumplimiento"*. (El resaltado es nuestro). DROMI, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, segunda edición, 1995, pág. 505.

[5] Manuel de la Puente señala que esta potestad responderá al ejercicio de las prerrogativas especiales del Estado, pues se enmarca dentro de lo que la doctrina denomina *"cláusulas exorbitantes"* que caracterizan a los regímenes jurídicos

Abg. Dias Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

Que la valoración del "interés público" es una atribución discrecional de la Administración Contratante y tiene relación con motivos de oportunidad, mérito o conveniencia que justifican adoptar una determinada decisión u otra entre varias alternativas igualmente viables. Cabe decir que cuando está en juego el interés público la Administración puede actuar respecto a la competencia propia que le ha sido atribuida por el ordenamiento vigente.

De todo lo expuesto hasta aquí surge que las modificaciones pueden ser considerados en aras a la satisfacción del interés público.

Finalmente, se aclara 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 de la Adenda N° 1 propuesta, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados.

CONCLUSIÓN

Por tanto, de conformidad a los fundamentos expuestos y basado en los antecedentes e informes técnicos remitidos por la Unidad Operativa de Contratación y la UEP Defensa Costera y Puentes, esta Dirección considera que las modificaciones al contrato a cargo del CONSORCIO UNION son aplicables en el ámbito de aquellos que se fundamentan en el interés público, traducido aquí sobre en la protección de los intereses de desarrollo económico a nivel país que se da por la potenciación de la vías de transporte como incentivo para el progreso industrial y comercial y la competitividad en general, por lo que atendiendo la prerrogativa de las Contratantes reconocida en el artículo 55, inciso b) de la Ley N° 2.051/03, exclusivamente en lo referente al interés público como finalidad de los contratos administrativos, no habría impedimentos para realizar las modificaciones al Contrato S. G. N° 20/2020 , señalando que las consideraciones expuestas en el presente dictamen están sujetas a la revisión por parte del Organismo de aplicación de la Ley N° 2.051/03 *"De Contrataciones Públicas"*.

En cuanto a la modalidad de contrato a suma alzada utilizada, si bien es cierto que en ella el precio se mantiene invariable no siendo abonables, **en principio,** las modificaciones del Contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones del proyecto, ello es solo **en principio**, pues cuando surge en base al interés público la necesidad que se ejecuten trabajos o actividades que no fueron contempladas en el proyecto inicialmente ofertado y contratado, la variabilidad del precio es justificada, al afectarse la premisa básica o esencial para que el contratista pueda presentar una oferta correcta ante la suma alzada, es que el proyecto que estudia, sea el mismo que luego se ejecute y ordenada una modificación sustancial como en este caso además y que determinan que el ejecutor realice actividades que no se encontraban contempladas en el expediente técnico, generándose sobrecostos, estos deben ser abonados

La presente Adenda asciende a un monto de Gs. 113.224.596.962 (Guaraníes ciento trece mil doscientos veinte cuatro millones quinientos noventa y seis mil novecientos sesenta y dos) IVA incluido, lo que representa una variación de 14,34% respecto al monto del contrato original, es decir, dentro de los límites del 20 % establecidos en la Ley y las reglamentaciones establecidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la presente Adenda N°1 modifica el plazo estimado de ejecución, siendo el nuevo plazo de ejecución de 40 meses, siguientes a la fecha de Orden de Proceder emitida el 22 de abril de 2020.

---

especiales de derecho público –*como es el que subyace a las contrataciones del Estado*– en los que la Administración Pública representa al interés general, el servicio público, y el contratista se representa al interés privado. DE LA PUENTE Y LAVALLE, Manuel. *Las Cláusulas Exorbitantes*, en: THEMIS Revista de Derecho de la Pontifica Universidad Católica del Perú, N° 39, Pág. 7.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3410/2021.

Así también, se advierte que, en ocasión de suscripción de la Adenda N° 1, el CONSORCIO UNIÓN, deberá ampliar las garantías contractuales vigentes tanto en monto como en plazo a fin de cumplir con las exigencias del 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.

Atentamente.

Abog. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION
RECIBIDO POR: FB.
HORA: 16:58
☐ DIRECCION ADJUNTA
☐ UNIDAD JURIDICA
☐ EVALUACION DE OFERTAS
COORDINACION C ☐ P ☐
☐ DPTO. DE GARANTIAS
☑ DPTO. DE CONTRATOS
☐ DPTO. INTERNACIONALES Y EXCEPCION
☐ DPTO. LICITACIONES NACIONALES
☐ DPTO. CONTRATACION DIRECTA
☐ DPTO. DE PRECALIFICACION
☐ DPTO. DE ADJUDICACIONES
☐ SECRETARIA
☐ MESA DE ENTRADA
FECHA: 15/07/21
Coordinador General
UOC - MOPC