DICTAMEN D.A.J. Nº 429 del 08 de Abril de 2024.-

DAJ Nº 1162/2024

REF.: Llamado Nº 110/2019 – "Licitación Pública Internacional para Servicios de Consultoría para la Fiscalización del Proyecto de Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro", ID Nº 369.718. Contrato S.G. Ministro Nº 416/2020 suscripto con el CONSORCIO CONTROL RUTA 5. Convenio Modificatorio Nº 1. MEU Nº 36.721/2023.

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

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio Nº 1 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato S.G. Ministro Nº 416/2020, suscripto con el **CONSORCIO CONTROL RUTA 5.** Al respecto, esta Dirección señala:

I- GENERALIDADES

CARÁCTER DE LA INTERVENCIÓN DE ESTA DIRECCIÓN

La Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) es la entidad encargada por la carta orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para dictaminar sobre las cuestiones y consultas que surjan del cumplimiento de las funciones del Ministerio en cuanto a su aspecto jurídico.[1]

Esta Dirección emite *dictámenes*, que son opiniones sobre cuestiones jurídicas analizadas. Los dictámenes no son decisiones, sino elementos que forman parte del proceso de decisión del administrador. En doctrina, se reconoce que "*El dictamen forma parte de los actos previos a la emisión de la voluntad y se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal*".[2]

La Dirección tiene participación en muchas actividades en carácter de *órgano consultivo y asesor*, por lo que sus dictámenes se basan en los parámetros de la consulta y los documentos remitidos.

Es por eso que el presente dictamen se limitará a desarrollar una opinión jurídica no vinculante para contribuir como un elemento más en la toma de decisiones de la consultante; y puede estar sujeto a otros factores que no fueron puestos a conocimiento de esta Dirección, por lo que nos reservamos la facultad de emitir pareceres adicionales sobre los temas analizados, de constatarse hechos, remitirse documentos o precisarse aclaraciones sobre cuestiones que no fueran originalmente previstas en la consulta redactada por la dependencia recurrente y los documentos adjuntados por la misma en el expediente.

II- ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC Nº 861/2024 de la Unidad Operativa de Contratación (01/04/2024)
2. Memorándum FOCEM N° 163/2024 de la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM (06/03/2024)
3. Borrador de Convenio Modificatorio N° 1
4. Proyecto de Resolución Ministerial
5. Informe Técnico Complementario de la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM (26/02/2024)
6. Memorándum D.A.J. N° 439/2024 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (21/02/2024)
7. Memorándum UOC Nº 389/2024 de la Unidad Operativa de Contratación (19/02/2024)

[1] **Ley N° 167/93** "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley Nº 5 de fecha 27 de marzo de 1991 "Que establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones". Artículo 39.
[2] **Roberto Dromi**, *El Procedimiento Administrativo* (Editorial Ciudad Argentina 1999) 143-144.

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

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Abg. JOSE M. AREVALO KUNERI
Tel: (+595 21) 4149 621
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

8. Informe de Verificación de Póliza y Garantías – Pago de Anticipo (15/02/2024)
9. Informe de Verificación de Póliza y Garantías – Certificados o Servicios (15/02/2024)
10. Memorándum FOCEM N° 48/2024 de la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM (18/01/2024)
11. Correo UTNF N° 32/2024 (17/01/2024)
12. Memorándum UOC N° 70/2024 de la Unidad Operativa de Contratación (09/01/2024)
13. Memorándum FOCEM N° 16/2024 de la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM (05/01/2024)
14. Memorándum UOC N° 42/2024 de la Unidad Operativa de Contratación (04/01/2024)
15. Memorándum FOCEM N° 1076/2023 de la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM (01/12/2023)
16. Informe Técnico de la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM (30/11/2023)
17. Copia del Convenio de Financiamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur COF N° 01/18
18. Copia del Contrato S.G. Ministro N° 461/2020 (04/11/2020)
19. Memorándum Interno UNE - FOCEM N° 15/2023 del Supervisor de Obra (14/11/2023)
20. Memorándum Interno UNE - FOCEM N° 12/2023 del Supervisor de Obra (31/10/2023)
21. Nota D.V. N° 2748/2023 de la Dirección de Vialidad (28/08/2023)
22. Nota del Representante Legal del CONSORCIO CONTROL RUTA 5 - Expediente MEU N° 36.721/2023 (31/08/2023)
23. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 1

III- NORMATIVA APLICABLE

1- Contrato S.G. Ministro N° 461/2020 (04/11/2020)

Condiciones Generales del Contrato:

- **2.6 Modificación.** *"Sólo podrán modificarse los términos y condiciones de este Contrato, incluido el alcance de los Servicios, mediante acuerdo por escrito entre las Partes. No obstante, de acuerdo con lo estipulado en la subcláusula 7.2 de estas CGC, cada una de las Partes deberá dar la debida consideración a cualesquiera modificaciones propuestas por la otra Parte".*

2- Ley de Contrataciones Públicas: Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas"

- **Artículo 63. Convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios.** *"Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos. Tratándose de contratos en los que se*

incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate. Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello. Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente…".

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. Nº 45.903

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

29 Ecenta (nueve)

DAJ N° 1162/2024

3- **Resolución de Convenios Modificatorios, Reajustes de Precios y otros:** Resolución DNCP N° 5695/2019 "Por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los procedimientos de contratación en sus diferentes etapas".

- **Artículo 42. Dictamen técnico y legal.** *"En todos los casos, con la comunicación de los procesos descriptos en el presente Capítulo, la Convocante deberá acompañar un dictamen técnico y legal, que explique los motivos y exponga los fundamentos y justificaciones de la modificación realizada, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N° 2051/03. En ningún caso, las modificaciones regladas en la presente Resolución podrán eximir al proveedor, contratista o consultor de las responsabilidades que, por el incumplimiento de sus obligaciones, por causas atribuibles al mismo, requieran la aplicación de sanciones o penalidades".*

- **Artículo 46. Ampliaciones del monto.** *"Cuando la modificación implique una ampliación del monto del contrato, la misma deberá respetar los límites establecidos en los Artículos 62° y 63° de la Ley N° 2051/03, según corresponda. Cuando se requiera la emisión de un Código de Contratación, como consecuencia de la modificación, deberá contar además con la disponibilidad presupuestaria que cubra el monto a ser ampliado, debiendo remitirse por medio del SICP el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP de Ampliación)"*

- **Artículo 61. Otras Modificaciones.** *"Todas las modificaciones contractuales que no se hallen descritas en los artículos anteriores, y siempre que las mismas no impliquen otorgar condiciones más favorables al proveedor, contratista o consultor, deberán remitirse a través del módulo "Otras modificaciones", con la misma documentación solicitada para los procedimientos de Ampliaciones de Plazo, o la que la DNCP considere necesaria, atendiendo al caso particular".*

4- **Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC):** Ley N° 167/1993 *"Que Aprueba con Modificaciones el Decreto-Ley N° 5 de Fecha 27 de marzo de 1991 "Que Establece la Estructura Orgánica y Funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones"*

- **Artículo 4:** *"El Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones es la autoridad máxima designada por el Poder Ejecutivo para administrar y desarrollar las actividades del Ministerio…Las atribuciones y deberes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones son, entre otras las de: …i) Representar administrativamente al Ministerio: ordenar gastos: firmar contratos relacionados con asuntos propios de la Cartera…".*

IV- CONSIDERACIONES

Como primer término, cabe señalar que mediante Nota ingresada como expediente MEU N° 36.721/2023 en fecha 31 de agosto de 2023, el Representante Legal del CONSORCIO CONTROL RUTA 5, eleva a consideración la propuesta del Convenio Modificatorio N° 1, con las documentaciones técnicas correspondientes, exponiendo cuanto sigue:

"…Consecuentemente, surge la necesidad que tiene la Contratante de incluir en los Servicios prestados por el CONSORCIO CONTROL RUTA 5 para los Servicios de CONSULTORÍA PARA LA FISCALIZACIÓN DEL PROYECTO DE MEJORAS EN LA CONECTIVIDAD FÍSICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO, A SER EJECUTADA CON FINANCIAMIENTO DEL FOCEM (Lote 1), los rubros necesarios para permitir el acompañamiento integral del Consorcio Consultor durante el periodo considerado según las indicaciones dadas a través de la Nota MOPC DV N° 2748/2023…".

Al respecto, el Supervisor de Obras, Ing. Hugo Maidana Ruiz, mediante Memorándum Interno UNE - FOCEM, informa cuanto sigue: *"…esta Supervisión sugiere dar curso a la propuesta presentada por*

Ma. Belen Leiva Ros Abogada C.S.J. N° 45.903

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ Coordinador y Abogado DAJ - MOPC

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

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621
Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

DAJ N° 1162/2024

el Consorcio fiscalizador, atendiendo que el documento cumple con los requerimientos y que la justificación para su aprobación es suficiente".

En lo que respecta, al Informe Técnico elaborado por la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM en fecha 30 de noviembre de 2023, esta Dirección solicitó a través de Memorándum D.A.J. N° 439/2024, un Informe Técnico Complementario en el cual conste la justificación técnica respecto a la ampliación del plazo de 12 (doce) meses a ser otorgado a la firma consultora, como así también se justifique los ajustes a las cantidades de participación de los personales técnicos.

En ese sentido, por Informe Técnico Complementario, de fecha 26 de febrero de 2024, la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM, indica:

La Empresa CONSORCIO CONTROL RUTA 5 a través del expediente MEU N° 36721/2023 de fecha 30 de agosto de 2023, remite a la Dirección de Vialidad la propuesta de Convenio Modificatorio N° 1 al CONTRATO S.G. MINISTRO N° 461/2020, para Servicios de Consultoría para la Fiscalización del Proyecto Mejoras en la Conectividad física del departamento de San Pedro, a ser ejecutada con financiamiento del FOCEM.

La Dirección de Asuntos Jurídicos mediante MEMORANDUM D.A.J. N° 439/2024 de fecha 21 de febrero de 2024, solicita un Informe Técnico Complementario al Convenio Modificatorio N° 1 al CONTRATO S.G. MINISTRO N° 461/2020.

El CONVENIO MODIFICATORIO N° 1 está en concordancia con lo dispuesto en el Art. 63 de la Ley 2051/03 y lo establecido en las Condiciones Generales del Contrato (CGC) en la Cláusula 2. INICIO, CUMPLIMIENTO, MODIFICACIÓN Y RESCISIÓN DEL CONTRATO. Sub cláusula 2.6 – "Modificación", Cláusula 7 -. EQUIDAD Y BUENA FE. Sub cláusula 7.1 – "Buena Fe" y Sub cláusula 7.2 – "Aplicación del Contrato".

Al respecto, se remite el Informe con las aclaraciones y correcciones solicitadas.

1. **Justificación respecto a la ampliación del plazo de 12 (doce) meses:**
   - El desfasaje entre la orden de Proceder para la prestación de los servicios de fiscalización recibida en fecha 12/11/2020 y la orden de inicio de la Contratista de obra recibida en fecha 01/07/2022. "Informe de supervisión (foja 24) e Informe Técnico UNE-FOCEM (foja 53)".

     Al respecto, se señala que la Empresa fiscalizadora ha recibido la orden de proceder aproximadamente 20 meses antes que la Empresa contratista reciba la orden de inicio, de esta modo en el mes N°12 (Julio de 2023) de ejecución de la obra por parte de la Empresa contratista (plazo contractual de 30 meses), finaliza el contrato de fiscalización, por lo que emerge la necesidad de ampliar el plazo contractual con el fin de dar continuidad a los servicios prestados, ya sea de control de ejecución de obra de suma importancia ya que permite el acompañamiento integral de las actividades como también de las actividades competentes a la liberación de Franja de dominio.

2. **Justificación respecto a los ajustes de cantidades de participación de personales técnicos:**
   - Debido al desfasaje entre las ordenes de inicio de la Consultora y la Contratista, se han optimizado los recursos utilizados por la Fiscalización, en función a las necesidades propias del servicio antes y después de la Orden de Inicio emitida a la Empresa Contratista, a partir de la cual fueron incorporados personales y recursos a medida de la estricta necesidad

Ma. Belen Leiva Ríos Abogada Matrícula Nº 45.508

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ Dirección de Contratos, Convenios

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (021) 4149 621

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

presentada, causando remanentes en algunas remuneraciones de personal y en otras han topeado las horas-hombres asignadas, de la misma forma que en los gastos reembolsables, resultando así la necesidad de ajustar dichas cantidades a lo realmente ejecutado hasta el mes de julio/2023 y la programación propuesta hasta agosto/2024. (foja56).

3. Plazos

- Orden de proceder: **12 de noviembre de 2022.**
- Plazo contractual de 32 meses: **12 de julio de 2023.**
- Prórroga otorgada por Nota DV N° 1563/2023: **31 de agosto del 2023.**
- El presente Convenio amplía el plazo para la ejecución de los servicios 12 (doce) meses, quedando como fecha de terminación el **31 de agosto del 2024.**

4. Importe Total a pagar

- El presente convenio Modificatorio 1 ajusta las cantidades de participación de los personales técnicos detallados en la planilla de Desglose de Remuneración de Personal y Calendario de Actividades del Personal, pero no representa variación con respecto al monto contractual.

Se remite a la Dirección de Vialidad para proseguir con los trámites de aprobación del Convenio Modificatorio 1.

Ing. Hugo Maldana
Supervisor de Obra
M.O.P.C.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
FOCEM
Unidad Nacional de Proyecto

Ing. JUAN PINTOS VILLATE
Coordinador General Interino
Unidad Nacional Ejecutora- FOCEM

Se ha revisado el Informe Técnico Complementario elaborado por la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM, donde se pronuncia ante la solicitud realizada por la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) respecto a la propuesta de Convenio Modificatorio N°1.

En consecuencia, la Dirección de Vialidad ha providenciado:

Se ha revisado el Informe Técnico Complementario elaborado por la Unidad Nacional Ejecutora - FOCEM, donde se pronuncia ante la solicitud realizada por la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) respecto a la propuesta de Convenio Modificatorio N°1.

En base a lo señalado, esta Dirección aprueba dicho Informe Complementario y remite los documentos para su gestión a través de las instancias pertinentes.

Por su parte, mediante Correo UTNF N° 32/2024, la Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF), informa cuanto sigue:

Mg. Belen Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.903

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ
Asesor de Contratos, Convenios y Licitaciones
DAJ - MOPC

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Abg. JOSE M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

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° 1162/2024

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con relación a la nueva solicitud de No Objeción al Convenio Modificatorio N°01 del contrato de Fiscalización de obras del Lote I del **Proyecto FOCEM "Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro"** (COF N°01/18), remitida por comunicación electrónica UTNF N° 30/2024 del 16/01/2024, ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de la República del Paraguay.

Al respecto, esta Unidad Técnica manifiesta su No Objeción al texto modificado del borrador de Contrato y de Resolución correspondientes al Convenio Modificatorio N°01 del contrato de Fiscalización de obras del Lote I del referido Proyecto, remitidas mediante la citada comunicación electrónica UTNF N° 30/2024. Asimismo, aprovechamos la ocasión para señalar que, en relación con los restantes documentos que respaldan la solicitud original - comunicada por el OE a través de las comunicaciones UTNF N°429/2023 y 443/2023-, y que no han recibido ninguna modificación en esta nueva solicitud, la UTF ya había otorgado su No Objeción a través de la comunicación electrónica de fecha 22/11/2023.

V- CONCLUSIÓN

Por tanto, atendiendo a la documentación remitida, la normativa aplicable y las consideraciones expuestas precedentemente, esta Dirección considera que se cumplen las formalidades legales exigidas para la formalización del **Convenio Modificatorio N° 1**, por el cual se amplía 12 (doce) meses el plazo de ejecución de servicios, así también se ajusta las cantidades de participación de los personales técnicos, lo cual no representa una variación al monto contractual, respecto al **Contrato S.G. Ministro N° 461/2020**, suscripto con el **CONSORCIO CONTROL RUTA 5** en el marco del **Llamado N° 110/2019 – "Licitación Pública Internacional para Servicios de Consultoría para la Fiscalización del Proyecto de Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro", ID N° 369.718**, de conformidad a lo establecido en las cláusulas de las condiciones generales del contrato traídas a colación que se encuentran en concordancia con el artículo 63 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 N° 01, el CONSORCIO CONTROL RUTA 5, deberá contar con las garantías contractuales vigentes.

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.

Atentamente. –

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

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ-MOPC

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

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