88 (ochenta y ocho)

Ministerio de OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. N° 88 del 19 de Enero de 2023.-

DAJ N° 182/2023

REF.: Llamado MOPC N° 91/2019 "REPARACIÓN DE FALLAS Y MANTENIMIENTO A PRECIOS UNITARIOS - AD REFERÉNDUM A LA REPROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA LOTE N° 1 - PUERTO ROSARIO - ROTONDA ARROYO TAPIRACUAY (75 KM); ACCESO A ITACURUBI DEL ROSARIO, GRAL. AQUINO Y VILLA ROSARIO, GRAL. AQUINO Y VILLA ROSARIO (15 KM)", ID N° 366298. Contrato SG Ministro N° 379/2019, suscripto con el CONSORCIO CONSTRUCTORA ASUNCIÓN S.A Y ASOCIADOS - Convenio Modificatorio N° 3. MEU N° 13.487/2021. -

ABG. WALTER RECALDE, DIRECTOR
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

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

I. GENERALIDADES

CARÁCTER DE LA INTERVENCIÓN DE ESTA DIRECCIÓN

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

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

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

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

II. ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 89/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (16/01/2023)

[1] Ley N° 167/93 "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 39.

[2] Roberto Dromi, *El Procedimiento Administrativo* (Editorial Ciudad Argentina 1999) 143-144.

Abg. CARLOS E. PARRA RUIZ DÍAZ
Subdirección de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 04/2023 de la Dirección de Auditoria Interna (12/01/2023)
3. Memorándum UOC N° 56/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (10/01/2023)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (10/01/2023)
5. Memorándum DAV N° 817/2021 del Departamento de Administración Vial (30/08/2021)
6. Memorándum UE GMANS N° 11/2023 de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS (03/01/2023)
7. Memorándum UOC N° 4681/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (16/12/2022)
8. Memorándum UE GMANS N° 396/2022 de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS (13/12/2022)
9. Informe Técnico de la Unidad Ejecutora GMANS (13/12/2022)
10. Borrador de Convenio Modificatorio N° 4
11. Memorándum UOC N° 3769/2019 de la Unidad Operativa de Contratación (21/08/2019)
12. Contrato S.G. Ministro N° 379/2019 (21/08/2019)
13. Proyecto de Resolución Ministerial
14. Informe del Fiscal de Obra Ing. Oscar Samaniego (02/12/2022)
15. Nota MOPC 112/2022 del Consorcio Constructora Asunción S.A y Asociados (MEU N° 51622 – 16/11/2022)
16. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 4

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato SG Ministro N° 379/2019 (21/08/2019)

   - **4.3. CGC. Documentos contractuales posteriores a la formalización del Contrato.** *"El Contrato, una vez formalizado, sólo podrá modificarse mediante Convenios Modificatorios. Estas modificaciones deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03.".*

   - **18. CGC. Obras o trabajos no previstos. 18.1.** *"Si fuere necesario realizar trabajos complementarios que no se hallen previstos en el contrato original, éstos serán acordados entre las partes previa firma de un convenio modificatorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03."*

   - **19. CGC. Convenios modificatorios. 19.1.** *"Cuando fuere necesario ampliar, modificar o complementar las obras objeto del contrato debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución serán acordados mediante convenios modificatorios conforme al Artículo 62 de la Ley N° 2051/03"*

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

   - **Artículo 62 Convenios Modificatorios en Obras Públicas:** *"En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la Auditoria General correspondiente, los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo convenio; y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma del convenio. Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o*

Abg. Carlos Ezequiel Ruiz Díaz
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Luis González Candia
Director de Asuntos Jurídicos

Mat. N° 11.020

separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato".

3. **Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC):** Ley N° 167/1993 "*Que Aprueba con Modificaciones el Decreto-Ley No. 5 de Fecha 27 de marzo de 1991 "Que Establece la Estructura Orgánica y Funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*"

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

IV. CONSIDERACIONES

Mediante Nota MOPC 112/2022 ingresada como expediente MEU N° 51622 de fecha 16/11/2022, el Consorcio Constructora Asunción S.A y Asociados, presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 4 con las documentaciones técnicas correspondientes, dentro de las cuales se menciona cuanto sigue:

"Planilla comparativa de Precios y Computo Métrico. *Las modificaciones indicadas implican un precio total de la obra que se mantiene en la suma de Gs. 68.178.267.857 (guaraníes sesenta y ocho mil ciento setenta y ocho millones doscientos sesenta y siete mil ochocientos cincuenta y siete). Por lo cual no genera un incremento. En el Anexo 2 se presenta la Planilla Comparativa de Cantidades.*

Plazo de Terminación de la obra. Cronograma Físico-Financiero y curva de avance*...Fecha de terminación Modificada C.M. N° 4: 31 de agosto de 2023, se mantiene el plazo del C.M. N° 3...En el Anexo 3 se incluye el Detalle de Computo Métrico modificados por el Convenio Modificatorio N° 4. En el Anexo 4 se incluye el Cronograma y Curva de Avance Físico-Financiero modificados por el Convenio Modificatorio N° 4.*

Anexo 1...Justificación y Alcance de las Principales Modificaciones Propuestas*. Las modificaciones a ser implementadas a través del Convenio Modificatorio N° 4, se basan en una verificación y análisis de las condiciones existentes encontradas en zona de obra y las necesidades emergentes de las mismas. Las modificaciones introducidas corresponden al ajuste de cantidades establecidas contractualmente para algunos ítems de trabajo, a fin de adecuarlas a las condiciones reales existentes..."*

Con relación a ello, el Fiscal de Obras, Ing. Oscar Samaniego, en fecha 02/12/2022, informa: "*...esta Fiscalización de Obra ha revisado cada una de las modificaciones presentadas, así como los demás documentos que componen el presente Convenio Modificatorio N° presentado en fecha 16/11/2022 con MEU N° 51622/2022, encontrando que las mismas están acordes con las necesidades de mantenimiento de la Obra y los montos finales se encuentran dentro de los límites legales permitidos...*"

En virtud a lo expuesto, la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS, en fecha 13 de diciembre de 2022, elabora el siguiente Informe Técnico:

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Jurídico de Contratos, Convenios y Acuerdos
MOPC

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

El monto contractual original para la ejecución de las Obras de Rehabilitación más las Obras de Mantenimiento es de **Gs. 56.819.958.211 (guaraníes cincuenta y seis mil ochocientos diecinueve millones novecientos cincuenta y ocho mil doscientos once)** IVA incluido.

El Convenio Modificatorio N° 1 representó un aumento de **Gs. 7.067.916.721 (guaraníes siete mil sesenta y siete millones novecientos dieciséis mil setecientos veintiuno)** IVA incluido, que representa el **12,44%** de aumento respecto al monto contractual original.

Con el Convenio Modificatorio N° 2 el monto contractual vigente establecido en el Convenio Modificatorio N°1, no sufrió ninguna modificación.

El Convenio Modificatorio N° 3 representó un aumento de **Gs. 4.290.392.925 (guaraníes cuatro mil doscientos noventa millones trescientos noventa y dos mil novecientos veinticinco)** IVA incluido, que representa el **7,55%** de aumento respecto al monto contractual original.

Con el presente Convenio Modificatorio N° 4 el monto contractual vigente establecido en el Convenio Modificatorio N° 3, no sufrió ninguna modificación.

El monto correspondiente al contrato original más el monto del Convenio Modificatorio N° 1, más el monto del Convenio Modificatorio N° 2, más el monto del Convenio Modificatorio N° 3, más el monto del Convenio Modificatorio N° 4 alcanza la suma de **Gs. 68.178.267.857 (guaraníes sesenta y ocho mil ciento setenta y ocho millones doscientos sesenta y siete mil ochocientos cincuenta y siete)** IVA incluido, que representa un aumento acumulado del **19,99%** respecto al monto contractual original.

En relación a los plazos para la ejecución de las obras:

Con el Convenio Modificatorio N° 1, el plazo original establecido para las obras de Rehabilitación fue ampliado en **4 meses**, debido al aumento de cantidades de obras permaneciendo el plazo previsto para los Servicios de Mantenimiento sin modificación, representando esta ampliación un aumento respecto del plazo contractual original del **11,11%.**

Con el Convenio Modificatorio N° 2, el plazo vigente para las obras de Rehabilitación, establecido por el Convenio Modificatorio N° 1, fue prorrogado en **3,65 meses**, debido a lluvias y sus consecuencias y por efectos de la emergencia sanitaria, permaneciendo el plazo previsto para los Servicios de Mantenimiento sin modificación, representando esta prórroga una variación respecto del plazo contractual original del **10,14%.**

Con el Convenio Modificatorio N° 3, el plazo vigente establecido para las obras de Rehabilitación fue ampliado en **2,72 meses**, debido al aumento de cantidades de obras, permaneciendo el plazo previsto para los Servicios de Mantenimiento sin modificación , representando esta ampliación un aumento respecto del plazo contractual original del **7,56%.**

Con el Convenio Modificatorio N° 4, el plazo vigente establecido en el Convenio Modificatorio N° 3 para las obras de Rehabilitación no sufre ampliación, permaneciendo el plazo previsto para los Servicios de Mantenimiento también sin modificación.

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

González Candia
Director
Asuntos Jurídicos
MOPC

Patricia Castillo
Abogada
Mat. Nº 11.020

DETALLES DE VARIACIONES Y PRÓRROGA DE PLAZOS:

	Plazo (meses)	Variación respecto al plazo original (%)
Plazo establecido en el contrato original	36,00 meses	
Plazo ampliado por el CM N° 1 por mayores cantidades	4,00 meses	11,11%
Plazo prorrogado por el CM N° 2 por lluvias y efectos de la emergencia sanitaria	3,65 meses	10,14%
Plazo ampliado por el CM N° 3 por mayores cantidades	2,72 meses	7,56%
Plazo ampliado por el CM N° 4 por ajuste de cantidades	0 meses	0%
Total plazo ampliado por (CM N° 1 + CM N° 3)	6,72 meses	18,67%
Total plazo prorrogado por (CM N° 2)	3,65 meses	10,14%

En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, esta Unidad Ejecutora da su conformidad y recomienda a la Dirección de Vialidad la aprobación del Convenio Modificatorio de Obra N° 4, establecido para el ajuste de cantidades de algunos ítems de trabajos establecidos en el Contrato sin alterar el Monto de **Gs. 68.178.267.857 (guaraníes sesenta y ocho mil ciento setenta y ocho millones doscientos sesenta y siete mil ochocientos cincuenta y siete)** IVA incluido.

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

Se han revisado los Informes Técnicos de la Fiscalización de Obra y de la Unidad Ejecutora GMANS, donde se constata que la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 4 se corresponde con las necesidades reales de la obra.

En base a lo señalado, esta Dirección recomienda la aprobación de la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 4 y remite los documentos al Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones para su gestión a través de las instancias pertinentes.

Así también, cabe mencionar que el presente dictamen no reemplaza el obligatorio parecer de la Dirección de Auditoría Interna institucional prevista en el artículo 62 de la ley 2051/03, el cual obra en el expediente como Informe de Revisión Documentaria DAT N° 04/2023, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, el cual concluye que: *"En base a la verificación documental realizada se concluye que la solicitud de Convenio Modificatorio N° 4, corresponde al ajuste de cantidades establecidas contractualmente para algunos ítems de trabajo, a fin de adecuarlas a las condiciones reales existentes. La justificación de la modificación del Convenio Modificatorio N° 4, se encuentran respaldadas en el Informe Técnico de la Unidad Ejecutora de Proyectos GMANS – Dirección de Vialidad (folios 63 al 66). Se sugiere dar continuidad a los trámites, para luego remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación del Proyecto de Convenio Modificatorio N° 4 del Contrato S.G Ministro N° 379/2019..."*

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° 4, el cual

Coordinación de Contratos y Acuerdos DAJ - MOPC

Asuntos Jurídicos MOPC

Abogada Mat. N° 11.020

realiza un ajuste de cantidades sin modificaciones de monto ni plazo, respecto al Contrato SG Ministro N° 379/2019 suscripto con el CONSORCIO CONSTRUCTORA ASUNCIÓN S.A Y ASOCIADOS en el marco del Llamado MOPC N° 91/2019 "REPARACIÓN DE FALLAS Y MANTENIMIENTO A PRECIOS UNITARIOS - AD REFERÉNDUM A LA REPROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA LOTE N° 1 - PUERTO ROSARIO - ROTONDA ARROYO TAPIRACUAY (75 KM); ACCESO A ITACURUBI DEL ROSARIO, GRAL. AQUINO Y VILLA ROSARIO, GRAL. AQUINO Y VILLA ROSARIO (15 KM)", ID N° 366298, de conformidad a lo establecido en las cláusulas de las condiciones generales del contrato traídas a colación que se encuentran en concordancia con el artículo 62 de la ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Así también, se advierte que, en ocasión de suscripción del convenio modificatorio, el CONSORCIO CONSTRUCTORA ASUNCIÓN S.A Y ASOCIADOS, deberá contar con las garantías contractuales vigentes conforme a las estipulaciones contractuales.

Finalmente, se aclara que el presente dictamen no reemplaza el obligatorio parecer de la Dirección de Auditoría Interna institucional, y, que esta Dirección no tiene competencia para emitir opinión sobre la correspondencia de los montos asignados, estando esta tarea administrativa a cargo de la Unidad Administradora del Contrato, por lo que la misma resulta responsable de la justificación de los fundamentos técnicos que motivan la celebración del convenio modificatorio propuesto, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados. -

Atentamente.

Abg. Blás Gonzalez Cantero
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION
RECIBIDO POR: Hugo A
HORA: 10:30
☐ DIRECCION ADJUNTA
☐ UNIDAD JURIDICA
☐ EVALUACION DE OFERTAS
COORDINACION C ☐ P ☐
☐ DPTO. DE GARANTÍAS
☑ DPTO. DE CONTRATOS
☐ DPTO. INTERNACIONALES Y EXCEPCION
☐ DPTO. LICITACIONES NACIONALES
☐ DPTO. CONTRATACION DIRECTA
☐ DPTO. DE PROGRAMACION
☐ DPTO. DE ADJUDICACIONES
☐ SECRETARIA
☐ MESA DE ENTRADA
FECHA: 20/01/2023

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC

Patricia Castillo
Abogada
Mat. Nº 11.920