76 (Setenta y seis)

Ministerio de OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. Nº 798 del 29 de Marzo de 2022.-

DAJ N° 715/2022

REF.: Llamado MOPC N° 180/2019 "Licitación Pública Nacional para la Fiscalización de la Construcción de Nuevos Establecimientos Penitenciarios", ID N° 371.055. Contrato S.G. Ministro N° 278/2020 suscripto con Consorcio Ingeniería Civil. MEU N° 44.057/2021. Convenio Modificatorio N° 1.

DR. WALTER RECALDE, DIRECTOR
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre el convenio modificatorio y la resolución respectiva, en el marco del llamado de referencia.

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° 385/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (22/02/2022)
2. Dictamen UOC N° 07/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (22/02/2022)
3. Memorándum DOP – DA N° 45/2022 del Departamento de Arquitectura (18/02/2022)

[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.

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

Ing. Ángel 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

4. Proyecto de Resolución Ministerial
5. Memorándum D.A.J. N° 273/2022 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (09/02/2022)
6. Memorándum UOC N° 4.096/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (28/12/2021)
7. Memorándum DOP N° 687/2021 de la Dirección de Obras Públicas (22/12/2021)
8. Memorándum DOP – D.E. y C. N° 153/2021 del Departamento de Evaluación y Control (17/12/2021)
9. Memorándum DOP – DA N° 609/2021 del Departamento de Arquitectura (15/12/2021)
10. Borrador de Convenio Modificatorio N° 1
11. Copia de Contrato S.G. Ministro N° 278/2020 (17/08/2020)
12. Informe de verificación de Pólizas y Garantías (06/12/2021)
13. Copia de la Resolución N° 806/2020 (27/05/2020)
14. Copia de la Orden de Inicio D.O.P. N° 09/2020 (19/08/2020)
15. Informe Técnico de la Supervisión de la Obra (14/12/2021)
16. Nota del Consorcio Ingeniería Civil - Expediente MEU N° 44.057/2021 (26/10/2021)
17. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 1

III. NORMATIVA APLICABLE

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

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

2. **RESOLUCIÓN DNCP N° 5695/2019** "*Por la cual se establece el mecanismo para la Comunicación y Difusión de los Procedimientos de Contratación en sus diferentes etapas.*"

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

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

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.J. Nº 45.90

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

explicación clara de los motivos por los cuales: i. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación, ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03, y iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato"

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

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

IV. CONSIDERACIONES

Primeramente, por Nota ingresada mediante Expediente MEU N° 44.057/2021 de fecha 26 de octubre de 2021, el Consorcio Ingeniería Civil remite la propuesta del Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato de Referencia, manifestando cuanto sigue: "*El presente Convenio Modificatorio N° 01 del Contrato de Consultoría entre el MOPC y Consorcio de Ingeniería Civil, es a efectos de formalizar los cambios necesarios para cubrir los mayores insumos en cuanto a tiempo de utilización del personal, infraestructura y equipamientos requeridos para la prestación a cabalidad de los servicios de fiscalización, hasta cubrir el plazo contractual de ejecución de Obra aprobada y vigente con el Convenio Modificatorio N° 4 de Obra, y el monto permitido contractualmente, considerando, entre otros, los siguientes aspectos:*

- *Fiscalización e inspección de los trabajos de construcción de las obras pendientes por ejecutar, debido a ampliaciones de las obras y plazos, contemplada en los Convenios Modificatorios aprobados para el Contrato Original de la Contratista Consorcio Cordillera, plazo aprobado para el Convenio N° 4 que se extiende hasta el día 26 del mes de marzo de 2022, según Resolución Ministerial N° 2426/2021 – Contrato SG Ministro N° 338/2021, del Contrato SG Ministro N° 287/2019, convenio firmada en fecha 17/11/2021.*
- *Participación en las Reuniones de coordinación entre la DOP, el MTJ y la Contratista.*
- *Preparación de Informes Mensuales sobre el progreso de la Obra.*
- *Revisión y Verificación mensual de certificaciones y facturaciones.*
- *Elaboración de Informes Especiales.*
- *Participación activa de los especialistas, en la verificación del diseño ejecutivo y acompañamiento de la construcción de la Obra en sus diferentes especialidades.*
- *Recepción Provisoria y Definitiva de Obras.*
- *Elaboración del Informe Final de los servicios de Fiscalización.*

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.9

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

En virtud del presente Convenio Modificatorio N° 1, el Consorcio Ingeniería Civil, dará continuidad a lo previsto en la propuesta técnica, con Profesionales, Especialistas y Técnicos requeridos, hasta el plazo previsto en el presente Convenio N° 1".

En tal sentido, a través del Informe Técnico, la Supervisión de Obra, manifiesta:

"...El presente Convenio Modificatorio N.° 01 del Contrato de Consultoría entre el MOPC y el Consorcio de Ingeniería Civil, se elabora a fin de formalizar los cambios necesarios para cubrir los mayores insumos en cuanto a tiempo de utilización del personal, infraestructura y equipamientos requeridos para la prestación a cabalidad de los servicios de Fiscalización, hasta cubrir el plazo contractual de ejecución de Obra aprobada y vigente con el Convenio Modificatorio Nº 4 de Obra, y el monto permitido contractualmente, considerando, entre otros, los siguientes aspectos:

- *Fiscalización e inspección de los trabajos de construcción de las obras pendientes por ejecutar, debido a ampliaciones de las obras y plazos, contempladas en los Convenios Modificatorios aprobados para el Contrato Original de la Contratista Consorcio Cordillera, plazo aprobado para el Convenio Nº 4 que se extiende hasta el día 26 del mes de marzo de 2022, según Resolución Ministerial Nº 2426/2021-Contrato SG Ministro Nº 338/2021, del Contrato SG Ministro Nº 287/2019, convenio firmado en fecha 17/11/2021.*
- *Participación en las Reuniones de coordinación entre la DOP, el MJT y la Contratista.*
- *Preparación de Informes Mensuales sobre el progreso de la Obra.*
- *Revisión y Verificación mensual de certificaciones y facturaciones.*
- *Elaboración de Informes Especiales.*
- *Participación activa de los especialistas, en la verificación del diseño ejecutivo y acompañamiento de la construcción de la Obra en sus diferentes especialidades.*
- *Recepción Provisoria y Definitiva de Obras.*
- *Elaboración del Informe Final de los servicios de Fiscalización.*

En virtud del presente Convenio Modificatorio N°1, el Consorcio de Ingeniería Civil, dará continuidad a lo previsto en la propuesta técnica, con Profesionales, Especialistas y Técnicos requeridos, hasta el plazo previsto en el presente Convenio.

MONTO

El monto total del servicio originalmente contratado es de Gs 2.400.000.000 (dos mil cuatrocientos millones de guaraníes) IVA incluido. En el Presente Convenio Modificatorio N°1, el incremento en el monto es de Gs. 480.000.000 (cuatrocientos ochenta millones de guaraníes) IVA incluido, lo que representa un incremento del 20% respecto al monto contractual, siendo el monto final modificado Gs. 2.880.000.000 (dos mil ochocientos ochenta millones de guaraníes) IVA incluido.

FORMA DE PAGO

Informe mensual N° 17 correspondiente al mes de diciembre 2021. Gs. 80.000.000
Informe mensual N° 18 correspondiente al mes de enero 2022. Gs. 80.000.000
Informe mensual N° 19 correspondiente al mes de febrero 2022. Gs. 80.000.000

Ma. Belén Leiva
Abogada
C.S.J. N° 45.900

94 (Setenta y cuatro).

DAJ N° 715/2022

Informe mensual N° 20 correspondiente al mes de marzo 2022.	*Gs. 80.000.000*
Informe mensual N° 21 correspondiente al mes de abril 2022.	*Gs. 80.000.000*
Informe mensual N° 22 correspondiente al mes de mayo 2022.	*Gs. 80.000.000*

Los informes mensuales deberán estar aprobados por la Supervisión del MOPC para procesar el pago correspondiente a cada informe.
El pago del último informe estará sujeto a la Recepción Definitiva de las Obras fiscalizadas.

PLAZO

El Plazo previsto en el Convenio Modificatorio Nº 4 de la Empresa Contratista de Obra - Resolución Ministerial Nº 2426/2021, Contrato SG Ministro Nº 338/2021 al Contrato SG Ministro Nº 287/2019 - Convenio firmado en fecha 17/11/2021, es hasta el 26 de marzo de 2022.
En consecuencia, la fecha de conclusión de los Servicios de Consultoría para la Fiscalización de la Obra, prevista originalmente para el 27 de noviembre de 2021, se amplia y prorroga hasta el 26 de mayo de 2022, considerando lo establecido en los siguientes puntos:

- *La adenda N° 9 al PBC que menciona: "Fase 3: Destinada al periodo comprendido entre la recepción provisoria y el informe final de obras. Con una duración de sesenta (60) días. Treinta (30) días posteriores a la recepción definitiva de la obra, la fiscalización entregara su informe final."*

- *Página 45 del PBC*

PERIODO DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS
"La prestación de los servicios tiene un plazo estimado conforme se estipula en estos Términos de Referencia. No obstante, los Servicios de Fiscalización deberán ser prestados desde la orden de inicio hasta la terminación y Recepción Definitiva de las Obras."
Este convenio prorroga y amplía el plazo de ejecución de prestación de servicios de la Fiscalización de Obras por los siguientes motivos:

AMPLIACIÓN

- *Página 47 del PBC*

VALOR DEL CONTRATO Y PLAZO
En caso de existir obras adicionales a fiscalizar y reajustes de las obras debido a aumentos de salarios, gasoil y cemento portland, la fiscalización tendrá derecho a solicitar el pago de reajustes con respecto al monto original del contrato de fiscalización. Este monto adicional no podrá sobrepasar el 20% del monto del contrato de fiscalización de obras.
Plazo contractual = 15 meses x 20% de ampliación = 3 meses incluidos en el CM2 de Obra.
Considerando que el Convenio Modificatorio N°2 de Obra, incrementa el plazo de entrega de obras en 3 meses, por aumentos de cantidades y rubros no previstos, en consecuencia, se amplía también el Servicio de Fiscalización.

PRORROGA

- *Página 54 del PBC*

Ma. Belen Leiva Rios
Abogada
Mat. C.S. Nº 45.903

Andrés González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 715/2022

SECCIÓN VII. CONDICIONES GENERALES DEL CONTRATO.
2.7.4. Prórroga de plazos
Todo plazo dentro del cual una Parte deba realizar una actividad o tarea en virtud de este Contrato se prorrogará por un período igual a aquel durante el cual dicha Parte no haya podido realizar tal actividad como consecuencia de un evento de fuerza mayor.
Prórroga por inclemencias climáticas = 88 días incluidos en el CM3 de Obra.

Es así que, como se ha mencionado más arriba, la fecha de conclusión de los Servicios de Consultoría para la Fiscalización de la Obra, prevista originalmente para el 27 de noviembre de 2021, se AMPLÍA en 3 meses hasta el 27 de febrero de 2022 y a su vez se PRORROGA 88 días hasta el 26 de mayo de 2022.

Teniendo en cuenta la PRORROGA y la AMPLIACIÓN del plazo, se prevé la culminación del Plazo de Obra para la fecha 26 de mayo de 2022.

El presente Convenio Modificatorio Nº 1 no modifica el Plazo de Vigencia del Contrato Original, que es hasta el cumplimiento total de las obligaciones.

La Supervisión de Obra declara, que conforme a la Ley 2051/2003" De Contrataciones Públicas- Art. 63 -Convenios Modificatorios en Adquisiciones, Locaciones y Servicios", que éste Convenio no excede el veinte por ciento del monto originalmente pactado y no tiene por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas.

En conclusión, luego de analizados y verificados todos los puntos señalados, se informa que se encuentran correctos y en correspondencia con lo establecido en el Contrato de Fiscalización de Obra, por lo que se recomienda seguir con los tramites y se remite este informe a consideración de la Dirección de Obras Públicas del MOPC.

El Departamento de Evaluación y Control-DOP, ha realizado la revisión documentaria del expediente presentado por la Supervisión de Obra e informa que el expediente cuenta con toda la documentación solicitada, firmada por los responsables. Este Departamento no realiza la verificación in situ de la obra y sus necesidades; la justificación de las modificaciones y sus costos la realiza la Supervisión de Obra y se encuentra sustentada en el Informe y la documentación Técnica (planillas, análisis de costos, justificación técnica, etc.) firmada por la misma. Se remite este informe a consideración de la Dirección de Obras Públicas, para seguir con los trámites."

En ese sentido, la Dirección de Obras Públicas ha providenciado: *"En base a lo señalado, esta Dirección recomienda proseguir con los trámites para la aprobación de la propuesta de Convenio Modificatorio de Fiscalización de Obra N° 1 y remite los antecedentes a consideración del Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones para su gestión a través de las instancias pertinentes".*

Ahora bien, por Memorándum D.A.J. N° 273/2022 la Dirección de Asuntos Jurídicos solicita:

Por tanto, esta Dirección antes de emitir parecer jurídico, deriva los antecedentes a la Dirección de Obras Públicas a los efectos de solicitar se sirva remitir cuanto sigue:

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 5[illegible]

Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

- *Informe Técnico de la Propuesta de suscripción del Convenio Modificatorio N° 1, desarrollado de acuerdo a los requisitos establecidos en el Artículo 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019.*

- *Además, la justificación técnica deberá contemplar que con la celebración del Convenio Modificatorio N° 1, no se estaría otorgando condiciones más ventajosas (económicas o técnicas) al Consultor que las que se encontraban originalmente previstas en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato, en virtud al principio de igualdad y libre competencia consagrados en el art. 4 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".*

- *Adecuar el Borrador de Resolución Ministerial que autoriza la suscripción del Convenio Modificatorio N° 1, justificando adecuadamente la pertinencia de las modificaciones propuestas al amparo del interés público.*

- *Posteriormente, remitir el presente expediente a la Unidad Operativa de Contratación para la prosecución de los trámites pertinentes para la formalización del convenio modificatorio, a fin de ésta elabore el dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 2051/2003, conforme al Artículo 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019.*

En tal sentido, por Memorándum DOP – DA N° 45/2022 el Departamento de Arquitectura de la Dirección de Obras Públicas manifiesta:

"...Al respecto, se pasa a justificar el Convenio Modificatorio N° 1 con el CONSORCIO DE INGENIERÍA CIVIL aplicando el Art. 55 inciso b) la Ley 2051/03 y de acuerdo a los requisitos de los Art. 56 y 57 de la Resolución DNCP N° 5695/19.

En lo referente al Art. 56, se cumple lo establecido en el mismo, ya que:

- *el aumento no sobrepasa el 20% del valor total del contrato, incluidas las modificaciones realizadas "...conforme a los Art. 62 o 63..." de la Ley 2051/03, y*

- *al mantener la actividad para la que fue contratada la empresa, en este caso el Consorcio, y al ser el objeto del Convenio Modificatorio la fiscalización para la buena terminación de la obra, que fue el objetivo inicial, la finalidad ni la naturaleza del contrato no se alteran en absoluto.*

Con respecto al Art. 57, se pasa a exponer los requisitos y sus justificaciones:

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.

La modificación del contrato a través del Convenio Modificatorio N° 1 se debe a que el contrato 278/2020 en cuestión tiene por objeto la "Fiscalización de la Construcción de Nuevos Establecimientos Penitenciarios", cuyo contrato de Construcción se vio prorrogado a través del Convenio Modificatorio N° 4 por motivos de Inclemencias climáticas, fuerza mayor (falta de pago por parte de la Contratante por más de 4 meses), suspensión de obras a través de acta, falta de liberación del sitio de obras (para la construcción de la Planta de Tratamiento de Efluentes), hasta el 26 de marzo de 2022.

En consecuencia, el contrato de fiscalización de obra también debe ser ampliado de forma a cumplir con establecido en el Pliego de Base y Condiciones que dice "PERIODO

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.993

Ing. Rubén González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS La prestación de los servicios tiene un plazo estimado conforme se estipula en estos Términos de Referencia. No obstante, los Servicios de Fiscalización deberán ser prestados desde la orden de inicio hasta la terminación y Recepción Definitiva de las Obras".

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

Primeramente es pertinente mencionar que tanto el Contrato de Construcción de Nuevos Establecimientos Penitenciarios como el de su Fiscalización de Obras están amparadas en la Ley N° 6365/19 "QUE DECLARA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y AMPLIA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019", en la Ley N° 6705/20 "QUE AMPLIA LA VIGENCIA DE LA LEY N° 6365/2019...", y en la Ley N° 6884/21 "QUE AMPLÍA LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY N° 6365/2019".

En segunda instancia, es importante considerar que el Contrato de Construcción de Nuevos Establecimientos Penitenciarios contempla una obra de más de 35.000 m2, de gran envergadura, con una inversión de más de 74 mil millones de guaraníes, que por su complejidad requiere la participación de una Empresa Fiscalizadora de Obras con especialistas en distintas áreas como ser las de Estructuras, Instalaciones Hidrosanitarias, Instalaciones Eléctricas (con generadores, transformadores, etc.), Instalaciones de Prevención Contra Incendios PCI, Instalaciones de Señales Débiles, la de Geología y Geotecnia, especialistas ambientales y técnicos en las áreas mencionadas, topógrafo, técnicos en Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional, Laboratoristas, para una supervisión detallada por parte de ellos.

Además, se debe tener en cuenta que es una instalación que albergará seres humanos, cuyas vidas deben ser protegidas por el Estado Paraguayo, por lo que las instalaciones deben ser seguras y garantizadas.

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.

Se dieron muchas situaciones que obligaron a ampliar el plazo de ejecución de la obra y que fueron imposibles de prever, entre ellas las inclemencias climáticas y la pandemia de COVID 19, habiendo esta última influido en la actividad económica, lo cual ha afectado a los fondos del Estado, que ha derivado en la falta de pago a los contratistas.

Otros motivos que fueron imposibles de prever son la falta de cemento en el mercado y la disminución de personal por contagio por efecto de la pandemia.

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.

No resulta conveniente teniendo en cuenta que:

- *en primer lugar, el contrato de consultoría para fiscalizar es un contrato surgido de una **SELECCIÓN BASADA EN PRESUPUESTO FIJO (SBPF)** lo que*

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

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

supone que a través de un procedimiento ordinario no se puede ampliar el contrato en plazo ni monto.

- *En segundo lugar, no se dispone del plazo necesario para realizar nuevos llamados o procedimientos, ya que la obra debe continuar y finalizar lo antes posible, y,*

- *en tercer lugar, la cual Empresa Fiscalizadora tiene todo el conocimiento y el historial del avance de la obra con todas sus problemáticas, virtud con la cual no contaría una nueva empresa adjudicada la cual tendría que realizar recopilación de datos, estudios y análisis desde el inicio de la obra, lo que significaría una pérdida de tiempo y recursos incalculable.*

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

El principio de Economía y Eficiencia se estaría cumpliendo ya que hacer nuevo llamado implicaría mayores gastos en términos de tiempo y perjudicaría la paralización de la obra, generando mayores gastos financieros entre otros y posibles demandas al estado.

El principio de igualdad y libre competencia, también se estaría cumpliendo ya que no se otorgan condiciones más ventajosas (económicas o técnicas) al Consultor que las que se encontraban originalmente previstas en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato,

El resto de los puntos del Art. 4° ya fueron cumplidos al hacer el llamado original pertinente.

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

Al mantener la actividad para la que fue contratada la empresa, en este caso el Consorcio, y al ser el objetivo la fiscalización para la buena terminación de la obra, que fue el objetivo inicial, la naturaleza ni la finalidad no se alteran en absoluto.

Cabe reiterar que con la celebración del Convenio Modificatorio N° 1, no se otorga condiciones más ventajosas (económicas o técnicas) al Consultor que las que se encontraban originalmente previstas en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato, en virtud al principio de igualdad y libre competencia".

Por último, la Unidad Operativa de Contratación, a través del Dictamen UOC N° 07/2022, de fecha 22 de febrero de 2022, concluye: *"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 Dirección 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

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Nº 4800

Ing. Gustavo González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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…"

CONCLUSIÓN

Por tanto, atendiendo a la documentación remitida, la normativa aplicable y las consideraciones expuestas precedentemente, esta Dirección no opone reparos a la continuidad de los trámites pertinentes para la formalización del Convenio Modificatorio N° 1, por el cual se aumenta al monto contractual la suma de Gs. 480.000.000 (guaraníes cuatrocientos ochenta millones) IVA Incluido, equivalente al 20 % de aumento, así también el plazo de servicio se prorroga 88 (ochenta y ocho), y se amplía 3 meses, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 278/2020 suscripto con el Consorcio Ingeniería Civil, en el marco del Llamado MOPC N° 180/2019 "Licitación Pública Nacional para la Fiscalización de la Construcción de Nuevos Establecimientos Penitenciarios", ID N° 371.055, de conformidad a lo establecido en el artículo 55 inciso b) 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 la suscripción del Convenio Modificatorio N° 01 el Consorcio Ingeniería Civil, deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer cobertura por el monto y periodo que corresponde al incremento, disponer, si fuere necesario, la extensión de la vigencia de todas las garantías exigidas en el contrato.

Por otra parte, se insta a la dependencia responsable a que agregue al expediente, de manera previa a la firma del convenio, el certificado de disponibilidad presupuestaria (CDP) necesario a los efectos de comprometer gastos y ordenar pagos, conforme a las disposiciones de la ley N° 1535/99.

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 por razones de Interés Público, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados.

Atentamente,

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. N° 45.903

Abg. Luis González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC