150 (ciento cincuenta)
Paraguay
de la gente

**DICTAMEN D.A.J. Nº 979 del 21 de Abril de 2022.-**

**DAJ N° 1725/2022**

**REF.:** Llamado MOPC N° 79/2018 "Licitación Pública Nacional – Pavimentación Tipo Asfáltico y Empedrado de Tramos de Caminos Vecinales en el Departamento Central, Lote N° 7, ID N° 351.956. Contrato S.G. Ministro N° 422/2018 suscripto con **Consorcio Central.** Convenio Modificatorio N° 3. MEU N° 38.416/2021.

**Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director**
**UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN**

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 3 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato S.G. Ministro N° 422/2018, suscripto con el CONSORCIO CENTRAL. 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 N° 840/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (01/04/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 32/2022 de la Dirección de Auditoria Interna (31/03/2022)
3. Memorándum UOC N° 779/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (29/03/2022)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Anticipo (29/03/2022)
5. Memorándum D.C.V. N° 409/2022 de la Dirección de Caminos Vecinales (24/03/2022)
6. Proyecto de Resolución Ministerial
7. Borrador de Convenio Modificatorio N° 3

[1] Ley Nº 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.J. N° 5.303

Ab. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

8. Informe Técnico Complementario del Departamento de Ejecución y Dirección de Caminos Vecinales (21/03/2022)
9. Anexo 1 - Declaración Jurada – Formulario Art. 34 Decreto 4436/2020
10. Informe Técnico del Departamento de Ejecución y Dirección de Caminos Vecinales (14/03/2022)
11. Memorándum UAC N° 368/2021 de la Unidad Administrativa y Contable – DCV (26/11/2021)
12. Memorándum DE/DCV N° 542/2021 del Departamento de Ejecución (11/10/2021)
13. Memorándum del Fiscal de Obra, Ing. Losnardi Colman – Informe Técnico (01/10/2021)
14. Nota del Representante Legal del Consorcio Central - Expediente MEU N° 38.416/2021 (17/09/2021)
15. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 3

## III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato S.G. Ministro N° 422/2018 (19/12/2018)

**Condiciones Generales del Contrato**

- **4.3. 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.*".

- **19. 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*"

- **22. Prórroga de los plazos de ejecución 22.1**. *"Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de Fuerza Mayor previstos en estas CGC o en los casos de inclemencias climáticas"*

- **22.2.** *"De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prorrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas"*

- **23. Casos de Fuerza Mayor. 23.1.** *"Para efectos del presente Contrato, se considerarán como causas de Fuerza Mayor todo acto o acontecimiento imprevisible, irresistible y fuera del control de las partes. Las situaciones que se considerarán como causa de Fuerza Mayor pueden incluir, sin estar restringidas a, catástrofes naturales, incendios, explosiones, guerra, insurrección, movilización huelgas, temblores de tierra y decisiones gubernamentales"*

- **24. Inclemencias climáticas. 24.1** *"En caso de inclemencias climáticas que ocasionen una suspensión de los trabajos en el sitio de las obras, los plazos de ejecución de las obras se prorrogarán por el plazo que la convocante considere para el otorgamiento del mismo"*

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*

Ma. Belen Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.J. Nº 45.905

Abg. CARLOS E. R.
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

149 (ciento cuarenta y nueve)



*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 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. **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 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

Como primer término, mediante Nota CC.2021.130 de fecha 30 de agosto de 2021, el representante legal del Consorcio Central, remite la propuesta del Convenio Modificatorio N° 3, exponiendo cuanto sigue: *"3. <u>ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS.</u>*

*El Contrato N° 422/2018 prevé la elaboración del Proyecto Ejecutivo de la Obra.*

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



Abg. PAOLA PATRICIA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Oliver Sosa Gonzalez Landia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

*Las modificaciones a implementarse en el Convenio Modificatorio N° 3, se basa en una verificación y análisis de las condiciones existentes encontradas en el avance y seguimiento de la Obra, adecuación para una mejor calidad de la obra y las necesidades emergentes de las mismas.*

*Se introdujeron modificaciones de los ítems contractuales originales, Convenio Modificatorio N° 1 y Convenio Modificatorio N° 2, ajustando las cantidades de las mismas. Este ajuste de cantidades obedece a que, con el avance de la ejecución de las obras, se verificaron las cantidades efectivamente necesarias, de acuerdo a los requerimientos reales de la Obra, en los ítems previstos en el Contrato Original, en el Convenio Modificatorio N° 1 y Convenio Modificatorio N° 2.*

*Los detalles de estas variaciones se exponen más adelante en los capítulos 6 y 7 de la "Descripción de la Variación de los ítems... ".*

*...11. PLAZO DE LA OBRA Y CRONOGRAMA FÍSICO – FINANCIERO.*

*...Fecha de terminación modificada por Nota D.C.V. N° 1582/2021: 18-Sep-2021*

*Fecha de terminación modificada por Nota D.C.V. N° 3639/2021: 07-Dic-2021*

*Fecha de terminación modificada por Convenio Modificatorio N° 3: 07-Dic-2021*

*En el Anexo 6 se adjunta el Cronograma Físico Financiero, cuyo plazo aprobado según Nota D.C.V. N° 3639/2021 es 07-Dic-2021...*

Al respecto, por Memorándum, el Fiscal de Obra, Ing. Losnardi Colman remite su Informe Técnico, manifestando cuanto sigue: "*...Las modificaciones a implementarse a través del Convenio Modificatorio N° 3, se basan en la revisión y actualización de las cantidades del Convenio Modificatorio N° 2, vigente actualmente. Las modificaciones introducidas son necesarias para el logro de una obra funcional, atendiendo a los requerimientos técnicos acordes con las características de la vía y adecuándose a las condiciones reales del camino existente sobre el cual se desarrolla el trazado, razón por la cual, esta fiscalización considera razonable y recomienda, salvo mejor parecer, proseguir con los trámites necesarios para su aprobación y formalización a través del Convenio Modificatorio N° 3.*

*Detalle de la propuesta en el siguiente cuadro:*

| | |
|---|---|
| Monto Contractual Lote N° 7 | 35.526.728.952 Gs. (IVA Incluido) |
| Variación del Monto por CM N° 1 respecto al Contractual | 6.765.955.055 Gs. (IVA Incluido) |
| Monto Final Modificado del Lote N° 7 por Convenio Modificatorio N° 1 | Gs. 42.292.684.007 (IVA Incluido) |
| Variación % del aumento del monto del Lote N° 7 | 19,04% |
| Variación del plazo contractual, ampliación del plazo por CM N° 1 | 4,6 meses |
| Fecha de Término de Obra resultante de la ampliación del Plazo por CM N° 1 | 6 de junio de 2021 |
| Variación del Monto por CM N° 2 respecto al Contractual | 337.979.716 Gs. (IVA Incluido) |
| Variación en % según CM N° 2 | 19,996% |
| Monto Final Modificado por Convenio Modificatorio N° 1 y N° 2 | 42.630.663.723 Gs. (IVA Incluido) |
| Fecha de Término de Obra Contractual de CM N° 2 | 6 de junio de 2021 |
| Prórroga del Plazo debido a las Lluvias y sus Consecuencias | 104 días |

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

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

Abg. Dias Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

148 (ciento cuarenta y ocho)



**DAJ N° 1725/2022**

| | |
|---|---|
| Fecha de Terminación de Obra resultante de la Prórroga a las Lluvias y sus Consecuencias | 18 de septiembre de 2021 |
| Prórroga del Plazo por casos de Fuerza Mayor | 80 días |
| Fecha de Terminación de Obra resultante de la Prórroga por casos de Fuerza Mayor | 7 de diciembre de 2021 |
| Variación del Monto por CM N° 3 respecto al contractual | No modifica el monto por CM 2.<br>33.979.716 Gs (IVA Incluido) |
| Variación en % según CM N° 3 | No modifica % de aumento del CM 2<br>19,996% |
| Monto Final Modificado por Convenio Modificatorio N° 3 | No modifica el monto por CM 2.<br>42.630.663.723 Gs (IVA Incluido) |
| Fecha de Término de Obra Contractual de CM N° 3 | No modifica último plazo aprobado.<br>7 de diciembre de 2021 |

*...Por tanto, solicito la Revisión y aprobación del Convenio Modificatorio N° 3, además la orden de ejecución y los trámites correspondientes".*

A su vez, el Departamento de Ejecución de la Dirección de Caminos Vecinales, en fecha 03 de marzo de 2022, remite el siguiente Informe Técnico: *"El Ing. Losnardi Colman, Supervisor de la obra, del lote 7, a través de memorándum elevan a consideración de la Dirección de Caminos Vecinales el Convenio Modificatorio N° 3 de la Obra...En la presentación del expediente, manifiestan que han analizado y verificado todos los documentos que hacen al Convenio Modificatorio N° 3 e informan que se encuentran correctos y en correspondencia con lo establecido en el Contrato.*

*...El Convenio Modificatorio N° 3 no modifica el monto de Convenio Modificatorio N° 2 actualmente vigente, que es de Gs. 42.630.663.723 Gs (IVA Incluido) (Son guaraníes: Cuarenta y dos mil seiscientos treinta millones seiscientos sesenta y tres mil setecientos veintitrés) IVA incluido. No modifica el porcentaje aumentando en el convenio modificatorio N° 2 actualmente vigente que representa el 19,996% de aumento respecto al contrato original.*

*En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, se recomienda a la Dirección de Caminos Vecinales proseguir con los trámites de aprobación del Convenio Modificatorio N° 3".*

Por lo expuesto, la Dirección de Caminos Vecinales ha providenciado que: *"Se ha revisado el Informe del Fiscal y el Informe Técnico elaborado por el Departamento de Ejecución, donde se constata que la propuesta del Convenio Modificatorio N° 3 se corresponde con las necesidades reales de la Obra Llamado MOPC N° 79/2018. PAVIMENTACIÓN TIPO ASFÁLTICO Y EMPEDRADO DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN EL DEPARTAMENTO CENTRAL. En base a lo señalado, esta Dirección aprueba la propuesta del Convenio Modificatorio N° 3, y remite los documentos al VMOP para proseguir con los trámites a través de las instancias pertinentes para la formalización y posterior suscripción".*

Asimismo, como Informe Complementario, el Departamento de Ejecución, en fecha 21 de marzo de 2022, manifiesta que: *"...El presente Convenio Modificatorio no otorga al Contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato, ya que no han sido alterados o modificados entre otros, la naturaleza de las obras ni la finalidad, ni tampoco los precios base del mismo, ya que todos los precios de los ítems nuevos fueron*

Ma. Belen Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.S. N° 45.50

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

Abg. Blas Gonzalez Candia
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

*calculados en base a los precios unitarios contractuales... ".*

Por último, 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° 32/2022 de fecha 31 de marzo de 2022, mediante el cual concluye que: *"...corresponde la prosecución de los trámites administrativos al proyecto de Convenio Modificatorio N° 3, del CONTRATO S.G. MINISTRO N° 422/2.018, del LLAMADO MOPC N° 79/2.018 "LPN PAVIMENTACIÓN TIPO ASFÁLTICO Y EMPEDRADO DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN EL DEPARTAMENTO CENTRAL, LOTE 7". Las modificaciones introducidas, se encuentran respaldas en los Informes Técnicos del Departamento de Ejecución – D.C.V. (Folio 227) y Fiscalización de Obras (Folio N° 222)".*

## 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° 3, por el cual se realiza ajustes de cantidades de ítems establecidos en el Convenio N° 2, lo cual no representa aumento de monto contractual, asimismo, el plazo de Ejecución se prorroga 104 (ciento cuatro) días por inclemencias climáticas (Notas DCV N° 1.582/2021) y 80 (ochenta) días por casos de fuerza mayor (Notas DCV N° 3.639/2021), respecto al Contrato S.G. Ministro N° 422/2018 suscripto con CONSORCIO CENTRAL en el marco Llamado MOPC N° 79/2018 "Licitación Pública Nacional – Pavimentación Tipo Asfáltico y Empedrado de Tramos de Caminos Vecinales en el Departamento Central, Lote N° 7, ID N° 351.956, 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" 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, CONSORCIO CENTRAL, deberá contar con las garantías contractuales vigentes y, a fin de poseer cobertura por el monto que corresponde al incremento, disponer la ampliación de monto y periodo 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 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.

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

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

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC