DICTAMEN UOC Nº 02/2023.

LLAMADO MOPC Nº 116/2019 – "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PUENTES DE HORMIGÓN ARMADO EN VARIOS DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ORIENTAL -4TA TANDA PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y PUENTES EN LA REGIÓN ORIENTAL. LOTE 2**", CON ID Nº 343.561.**

FIRMA ADJUDICADA: ING. CARLOS GUEYRAUD CABALLERO.

Asunción, 26 de enero del 2023.

A: ING. RODOLFO SEGOVIA COLMAN, MINISTRO

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES.

Considerando el expediente presentado por la **Departamento de Ejecución**, dependiente de la **Dirección de Caminos Vecinales**, en la cual solicita la suscripción del Convenio Modificatorio N° 03 al Contrato S.G. Ministro N° 175/2019, en el marco del **LLAMADO MOPC Nº 116/2019 – "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PUENTES DE HORMIGÓN ARMADO EN VARIOS DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ORIENTAL -4TA TANDA PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y PUENTES EN LA REGIÓN ORIENTAL.** LOTE 2**", CON ID Nº 343.561** y adjudicada a la firma **ING. CARLOS GUEYRAUD CABALLERO.**

Que, el presente Dictamen es elaborado teniendo en cuenta la **Resolución DNCP N° 5695/2019**, en sus Art. 56 y 57; por la cual se establecen los requisitos para las comunicaciones de modificaciones a los Contratos, amparadas en las disposiciones contenidas en el Art. 55, inciso b) de Ley N° 2051/2003, de Contrataciones Públicas y su reglamentación vigente.

Como aclaración previa, debe señalarse que la administración del **Contrato S.G. Ministro N° 175/2019**, en virtud al **Informe Técnico** elaborado por el **Departamento de Ejecución**, de la **Dirección de Caminos Vecinales**, que es la dependencia delegada por la Máxima Autoridad Ministerial para gestión, administración y ejecución del contrato. Por lo tanto, las consideraciones de carácter técnico y los fundamentos de la modificación solicitada por la dependencia antes referida son de atribución exclusiva de la misma y de las instancias intervinientes en la ejecución de dicho contrato.

I- ANTECEDENTES.

A través del Informe Técnico de fecha 14 de diciembre de 2022, se explican los motivos que justifican el pedido de suscripción del Convenio Modificatorio N° 03, haciendo uso de la prerrogativa que le concede el Artículo 55, inc. b), de la Ley Nº 2051/03 *"a modificar unilateralmente el Contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito..."; "...Las resoluciones adoptadas por las contratantes en ejercicio de estas prerrogativas, se ejecutarán de inmediato..."*, conforme a los requisitos establecidos en la Sección V – Interés Público, de la 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".

En la justificación técnica remitida, se detalla cuanto sigue:

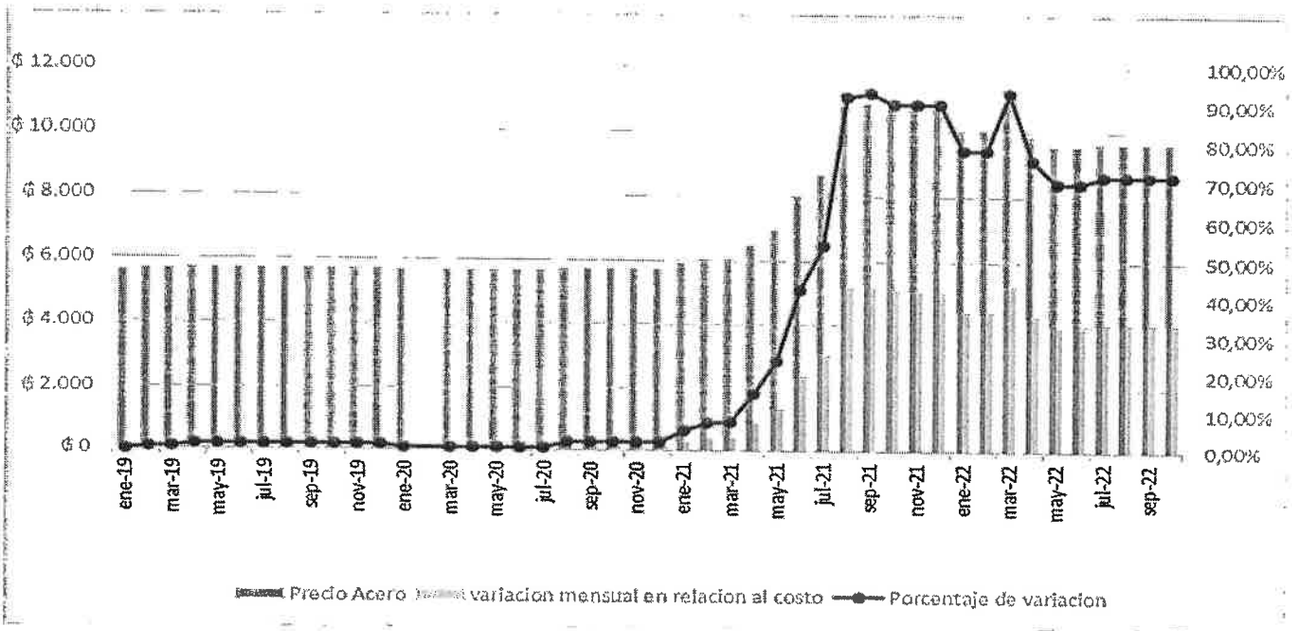
1) **Motivos que justifican la modificación contractual bajo la figura prevista en el Inc. b) del Art. 55 de la Ley N° 2051/03.**

   La aplicación por parte del MOPC de la prerrogativa que le concede el Artículo 55 inciso b) de la Ley 2.051/03 "... a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiera mérito...", se encuentra fundamentada por las razones expuestas a continuación:
   Al respecto, se ha analizado la solicitud de la contratista, y se han hecho las consultas previas a la Unidad Operativa de Contrataciones y a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y ambas concluyen que incluir un ítem adicional (varillas de acero y otros) a la fórmula de reajuste establecida en el Art. 10.4 de la Sección VI Condiciones Generales del Contrato y del Art. 10.4.3 Sección VII CEC, no es un condicionante viable para que pueda ser evaluado la posibilidad de una modificación contractual mediante el Art. 62 de la Ley 2051/03.

   Y considerando lo expuesto por la empresa, adicionalmente, cabe resaltar que, efectivamente el Acero ha tenido una escalada de precios, teniendo su punto más elevando en el mes de agosto del

Julio D. Jara L.
Unidad Jurídica
U.O.C. - M.O.P.C.

2021, como se puede visualizar en la siguiente tabla, con respecto a los precios del decimocuarto día posterior a la apertura de ofertas (enero 2019), en base a los precios de los boletines mensuales del MOPC.



2) La explicación que sustenta de qué forma se encuentra comprometido el interés público;

El interés de la comunidad se centra en la correcta ejecución de las obras y que las mismas lleguen a buen término, considerando que el puente constituye un elemento muy importante en un camino, permitiendo el paso seguro a través de cursos de agua, principalmente para el transporte de la producción de la zona a los centros de consumo y venta.

El interés público se verá comprometido de no poder seguir ejecutando las obras, de no poder seguir ejecutando las obras por parte de la contratista, que se ve muy perjudicada por los incrementos inusuales de los precios del acero, y por lo tanto se podría romper la ecuación de equilibrio económica financiera del presente contrato, por lo que será un impacto negativo para los pobladores.

3) Porque tales modificaciones no pudieron ser resueltas por medio de un procedimiento ordinario;

Es importante resaltar que la convocatoria que concluyo con la firma del contrato de obras, fue publicada en fecha 26/12/2018, y anteriormente fue elaborado el PBC, y como es de público conocimiento, en la República del Paraguay, la pandemia mundial "inicio" en fecha 09/03/2020, con la emisión del Decreto N° 3442, Por el cual se dispone la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) al territorio nacional. Por lo que antes de esa fecha el comportamiento de los insumos, y específicamente el Acero, no tenían variaciones inusuales, y no se ha incluido por este motivo en las fórmulas de reajuste del contrato.

Por los motivos expuestos más arriba, consideramos que la situación se adecua en mayor medida a lo dispuesto en el Artículo 55 inciso b) de la Ley 2051/03. No obstante, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones no ha desatendido lo dispuesto en el Artículo 63 en el sentido de precautelar, al no otorgar condiciones más favorables a la contratista con relación a las contratadas inicialmente y prever que en la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 55 no genere un posible reclamo del mismo de algún tipo de indemnización, dado que entendemos que no han sido alterados o modificados entre otros, el alcance del servicio y los precios base del mismo.

4) No violación a los principios previstos en el artículo 4° de la Ley N° 2051/03.

La modificación unilateral que se plantea, a fin de no romper la ecuación de equilibrio económica financiera, no viola los principios previstos en el Art. 4° de la Ley 2051/2003, ya que no se trata de una contratación nueva, sino que respeta el resultado de la licitación pública realizada en su oportunidad, en cuanto a los precios y tarifas resultantes que dieron lugar a la contratación de la oferta más baja.

Julio D. Vera L.
Unidad Jurídica
U.O.C. - M.O.P.C.

El procedimiento de modificación unilateral del contrato, aplicado, salvaguarda la eficiencia, vista de la necesidad de la continuidad de las obras, ya que, de otra manera, se debía proceder a un nuevo procedimiento de contratación, lo que hubiera provocado la interrupción de las obras, mientras se sustanciaba el proceso.

La igualdad, libre competencia, transparencia y publicidad tampoco se vieron afectadas, ya que el procedimiento de modificación unilateral del contrato, no constituyo una nueva contratación, sino que ha respetado el resultado de la licitación internacional realizada en su oportunidad.

La ejecución de las obras, mediante el procedimiento de modificación unilateral del contrato, va permitir su continuidad, con los mismos procedimientos establecidos para las contrataciones del Estado Paraguayo, por lo que los principios de simplificación y modernización administrativa que hoy son llevados en cuenta y aplicados.

Al respecto, 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, la naturaleza de las obras ni la finalidad, ni tampoco los precios base del mismo.

En base a lo expuesto, se sugiere la aprobación y firma de la propuesta de Convenio Modificatorio con la empresa, el cual consiste en incluir en la fórmula de reajuste del contrato el componente acero (acero para refuerzos), para el cálculo del reajuste de precios, según el detalle a continuación:
El contrato determina, según la cláusula 10.4.3 de las CEC del PBC (tal como actualmente está):

La fórmula y el procedimiento para el ajuste de precios serán:

Los precios serán ajustables y se pagarán exclusivamente en guaraníes.

Los ítems a reajustar, cuyos precios básicos deben ser los vigentes al decimocuarto día anterior de la apertura de las propuestas, para los parámetros de reajustes establecidos son:

- Salario
- Gasoil
- Cemento Portland Tipo I

a) Ajuste de Precios por Aumento de **Salarios Locales**

En el caso que los salarios locales sean modificados por una acción oficial del Gobierno del Paraguay con posterioridad al decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas y durante el período siguiente hasta la terminación del período oficial contractual, se hará un ajuste de pago por medio de la fórmula que se indica a continuación:

Fórmula de Ajuste de Pago: A = 0,20x E x P, donde:

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) en el costo de los salarios locales, en guaraníes.

P = Porcentaje de aumento (o de disminución) en los costos oficialmente establecidos para los salarios mínimos locales con relación a aquellos en vigencia el decimocuarto día antes de la apertura de las propuestas.

E = El costo estimado de trabajo a ser pagado ejecutado en el mes y meses inmediatamente posteriores al aumento (o disminución) en el monto oficial de salarios mínimos locales, en base al precio unitario establecido en la oferta, pero excluyendo el pago por Materiales disponibles, pero no colocados, Trabajos Extras, trabajos por Administración y Devolución del Anticipo.

Si el aumento (o disminución) de los salarios mínimos locales fuera en una escala variable para las varias clasificaciones de mano de obra (o clasificación según una escala salarial) utilizada por la Dirección Nacional del Trabajo empleados en el proyecto, la Fiscalización determinará un promedio ponderado a ser utilizado en la Fórmula de Ajuste de Pago (Factor X) por aplicación de los varios porcentajes de aumento (y/o disminución) al número de empleados en cada clasificación (o en cada escala salarial) utilizada en el Proyecto. A fin de obtener el valor promedio ponderado de X a ser utilizado en la fórmula de ajuste deberá ser calculado en base a las planillas de pago al personal.

Todos los aumentos (o disminuciones) en los salarios mínimos locales para empleados y obreros, serán calculados y pagados en guaraníes como un ajuste mensual en el mes o meses siguientes a cualquier aumento (o disminución) como se ha explicado anteriormente y el Contratista no tendrá el derecho, por ninguna razón, a ninguna otra forma de ajuste por tales aumentos (o disminuciones).

b) Otros Aumentos de Precios

Se efectuarán ajustes de precios debidos a variaciones de precios del gasoil, y cemento Portland, a ser empleados en la Obra, con posterioridad al decimocuarto día anterior en la apertura de las propuestas y durante el período siguiente hasta la terminación del período oficial contractual, de acuerdo al procedimiento adoptado para cada uno de ellos y que se describen a continuación.

Gasoil: En caso que los precios del gasoil sean modificados por una acción oficial del Gobierno del Paraguay se harán ajustes de pagos por medio de la fórmula o método que se indica a continuación:

Gasoil: Se aplicará la fórmula $A = 0{,}20 \times E \times (C - B)/B$, donde:

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) del precio del gasoil, en guaraníes.

E = Monto de los certificados mensuales de trabajo a ser pagados, a partir del mes siguiente a la fecha de modificación del precio, excluyendo el pago por "Materiales disponibles, pero no colocados", Trabajos Extras, Trabajos por Administración y Devolución del Anticipo, en guaraníes.

B = Precio del gasoil a la fecha del decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas, proveído por PETROPAR, en guaraníes.

Julio D. Jara L.
Unidad Jurídica
U.O.C. - M.O.P.C.

C = Precio oficial modificado del gasoil, aumentado (o disminuido), proveído por PETROPAR, en guaraníes.

Materiales: Se harán ajustes de precios por aumento (o disminución) del precio del siguiente:

Cemento Portland

La fórmula de ajuste de pago será: $A = M \times (C - B)$ donde:

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) del precio del cemento Portland Tipo 1, en guaraníes.

M = Cantidad de bolsas de cemento, empleado de acuerdo al Análisis de Precios Unitarios en el período contemplado en la certificación a partir del mes siguiente a la fecha de modificación de los precios.

B = Precio por bolsa del cemento Portland Tipo I, fijado por la Industria Nacional del Cemento a la fecha del decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas.

C = Precio por bolsa del cemento Tipo I, modificado, obtenido conforme a los nuevos precios establecidos por la Industria Nacional del Cemento.

La propuesta de cambio es la siguiente, que consiste en incluir nuevos términos a la fórmula original, por lo que a la cláusula 10.4.3 de las CEC, se le agrega el Item ***Acero para Refuerzos***:

La fórmula y el procedimiento para el ajuste de precios serán:

Los precios serán ajustables y se pagarán exclusivamente en guaraníes.

Los ítems a reajustar, cuyos precios básicos deben ser los vigentes al decimocuarto día anterior de la apertura de las propuestas, para los parámetros de reajustes establecidos son:

- Salario
- Gasoil
- Cemento Portland Tipo I
- Acero para Refuerzos

a) Ajuste de Precios por Aumento de **Salarios Locales**

En el caso que los salarios locales sean modificados por una acción oficial del Gobierno del Paraguay con posterioridad al decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas y durante el período siguiente hasta la terminación del período oficial contractual, se hará un ajuste de pago por medio de la fórmula que se indica a continuación:

Fórmula de Ajuste de Pago: A = 0,20x E x P, donde:

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) en el costo de los salarios locales, en guaraníes.

P = Porcentaje de aumento (o de disminución) en los costos oficialmente establecidos para los salarios mínimos locales con relación a aquellos en vigencia el decimocuarto día antes de la apertura de las propuestas.

E = El costo estimado de trabajo a ser pagado ejecutado en el mes y meses inmediatamente posteriores al aumento (o disminución) en el monto oficial de salarios mínimos locales, en base al precio unitario establecido en la oferta, pero excluyendo el pago por Materiales disponibles, pero no colocados, Trabajos Extras, trabajos por Administración y Devolución del Anticipo.

Si el aumento (o disminución) de los salarios mínimos locales fuera en una escala variable para las varias clasificaciones de mano de obra (o clasificación según una escala salarial) utilizada por la Dirección Nacional del Trabajo empleados en el proyecto, la Fiscalización determinará un promedio ponderado a ser utilizado en la Fórmula de Ajuste de Pago (Factor X) por aplicación de los varios porcentajes de aumento (y/o disminución) al número de empleados en cada clasificación (o en cada escala salarial) utilizada en el Proyecto. A fin de obtener el valor promedio ponderado de X a ser utilizado en la fórmula de ajuste deberá ser calculado en base a las planillas de pago al personal.

Todos los aumentos (o disminuciones) en los salarios mínimos locales para empleados y obreros, serán calculados y pagados en guaraníes como un ajuste mensual en el mes o meses siguientes a cualquier aumento (o disminución) como se ha explicado anteriormente y el Contratista no tendrá el derecho, por ninguna razón, a ninguna otra forma de ajuste por tales aumentos (o disminuciones).

b) Otros Aumentos de Precios

Se efectuarán ajustes de precios debidos a variaciones de precios del gasoil, y cemento Portland, a ser empleados en la Obra, con posterioridad al decimocuarto día anterior en la apertura de las propuestas y durante el período siguiente hasta la terminación del período oficial contractual, de acuerdo al procedimiento adoptado para cada uno de ellos y que se describen a continuación.

Gasoil: En caso que los precios del gasoil sean modificados por una acción oficial del Gobierno del Paraguay se harán ajustes de pagos por medio de la fórmula o método que se indica a continuación:

Gasoil: Se aplicará la fórmula $A = 0{,}20 \times E \times (C - B)/B$, donde:

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) del precio del gasoil, en guaraníes.

E = Monto de los certificados mensuales de trabajo a ser pagados, a partir del mes siguiente a la fecha de modificación del precio, excluyendo el pago por "Materiales disponibles, pero no colocados", Trabajos Extras, Trabajos por Administración y Devolución del Anticipo, en guaraníes.

B = Precio del gasoil a la fecha del decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas, proveído por PETROPAR, en guaraníes.

C = Precio oficial modificado del gasoil, aumentado (o disminuido), proveído por PETROPAR, en guaraníes.

Materiales: Se harán ajustes de precios por aumento (o disminución) del precio del siguiente:

Cemento Portland

La fórmula de ajuste de pago será: $A = M \times (C - B)$ donde:

Julio D. Vera L.
Unidad Jurídica
U.O.C. - M.O.P.C.

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) del precio del cemento Portland Tipo 1, en guaraníes.

M = Cantidad de bolsas de cemento, empleado de acuerdo al Análisis de Precios Unitarios en el período contemplado en la certificación a partir del mes siguiente a la fecha de modificación de los precios.

B = Precio por bolsa del cemento Portland Tipo I, fijado por la Industria Nacional del Cemento a la fecha del decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas.

C = Precio por bolsa del cemento Tipo I, modificado, obtenido conforme a los nuevos precios establecidos por la Industria Nacional del Cemento.

Acero para Refuerzos

La fórmula de ajuste de pago será: $A = M \times (C - B)$ donde:

A = Ajuste del precio por aumento (o disminución) del precio del Acero para Refuerzos, en guaraníes.

M = Cantidad de Acero para Refuerzos, en toneladas, empleado de acuerdo al Análisis de Precios Unitarios en el período contemplado en la certificación a partir del mes siguiente a la fecha de modificación de los precios.

B = Precio del Acero para Refuerzos, en toneladas, a la fecha del decimocuarto día anterior a la apertura de las propuestas, indicados en el BOLETIN que emite la División Costos de Obras Viales de la Dirección de Vialidad del MOPC.

C = Precio del Acero para Refuerzos, en toneladas, modificado (aumentado o disminuido), obtenido conforme a los nuevos precios, indicados en el BOLETIN que emite la División Costos de Obras Viales de la Dirección de Vialidad del MOPC.

El presente Convenio Modificatorio no modifica el monto del contrato, ni los plazos de ejecución.

II- MARCO LEGAL APLICABLE.

Ley Nª 2.051/03.
Artículo 55.- DERECHOS DE LA CONTRATANTE.
Que, la Ley N° 2051/2003 de Contrataciones Públicas, prevé en su Artículo 55, inciso b) ... "*a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que corresponda, si hubiere mérito*"

RESOLUCION DNCP N° 5695/2019, Art. 56 y 57, por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los procedimientos de Contratación en sus diferentes etapas.

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, los informes refieren a razones técnicas que justifican la necesidad de las modificaciones y que se encuadrarían dentro del concepto de interés público.
Por tanto, considerando el interés público en juego, existen razones para justificar el ejercicio de la potestad de la contratante de modificar el contrato en los términos del artículo 55 precedente.
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, y se eleva el presente dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos, para la emisión de su parecer legal correspondiente.

Abg. Julio D. Jara L.
Unidad Jurídica
U.O.C. - M.O.P.C.

DR. WALTER RECALDE.
Director.
Unidad Operativa de Contratación.