MEMORANDUM UEP CAF Nº 1692/2025

A	:	**ING. GUSTAVO ROBADIN,** Encargado de Despacho Dirección de Vialidad
DE	:	**ING. GUSTAVO ROBADIN,** Coordinador Interino Unidad Ejecutora de Proyectos CAF
REFERENCIA	:	**Contrato S.G. Ministro N° 286/2021.** LLAMADO LPI N° 131/2020. LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LOS ACCESOS AL 2° PUENTE SOBRE EL PARANÁ ENTRE PRESIDENTE FRANCO – FOZ DE IGUAZÚ. "ACCESO RURAL, LOTE N° 2: 19+100 – 30+870". ID N° 388.870. CONSORCIO MEDITERRANEO
OBJETO	:	**Memorándum UOC N° 4444/2025. Nota DNC N° 7210/2025.**
FECHA	:	**08** de octubre de 2025

En consideración a la Nota DGNC N° 7210/2025, por medio de la cual, el aspecto observado refiere:

1- *Se verifica que la presente prórroga del plazo de ejecución de 132 días, se otorga debido a atrasos en la aprobación del proyecto ejecutivo, sin establecer cuáles fueron los hechos de fuerza mayor que produjeron el mencionado atraso. Indicamos a la contratante que no corresponde la realización de una prórroga del plazo de ejecución por imposibilidad de ejecución de trabajos en el plazo correspondiente sin justificación técnica alguna, puesto a que la normativa prevé la imposibilidad de ejecución de las obras debidamente pactadas por motivos externos que afecten su continuidad; en caso de que los trabajos previstos en el contrato dependen de las modificaciones a ser pactadas corresponde a la suspensión de los mismos y si se requiere de plazo para trabajos adicionales deberán ser realizados mediante ampliación de plazo. Reiteración*

Al respecto, se comenta a continuación:

A. NATURALEZA DEL CRONOGRAMA DE OBRA Y EL PLAZO DE EJECUCIÓN

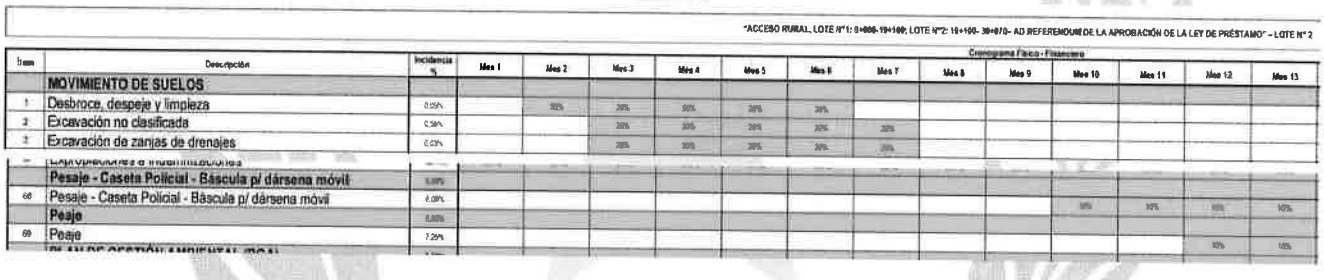
Sobre el punto queremos realizar un relato breve a fin de contextualizar correctamente la situación y la pertinencia y legalidad del otorgamiento de la prórroga del plazo de ejecución conforme se detallará a continuación:

Ing. Gustavo A. Robadin A.
Coordinador Interino
Unidad Ejecutora de Proyectos CAF

Conforme se ha establecido en la sección "*Periodo de Construcción, lugar y otros datos*" del pliego de bases y condiciones el periodo total para finalizar la obra en cuestión era de 24 meses contados a partir de la notificación de la Orden de Inicio.

Es en dicho contexto que el Contratista ha presentado un cronograma de ejecución físico-financiero en su oferta, que posteriormente es actualizado adicionando las fechas precisas una vez emitida la orden de inicio. Cabe aclarar que en dicho cronograma se detalla y ordena en particular el plazo de ejecución de cada subcomponente de la obra de conformidad a su prelación cronológica de los trabajos y la factibilidad de la realización y ejecución simultanea de los ítems (A modo de ejemplificar el ítem 66 "Movilización" debe realizarse antes de iniciar los trabajos del ítem 6 "Terraplén" pero este último ítem es factible que se ejecute simultáneamente con las obras de drenaje como sería el ítem 8 "Alcantarilla tubular simple D = 1,00 m"), debiendo naturalmente dicho cronograma contemplar que todos los trabajos deben finalizar durante el plazo de ejecución de la obra, que en este caso serían los 24 meses.

Ahora bien y yendo al punto en particular, conforme al cronograma de obra, el ítem 68 "Pesaje - Caseta Policial - Báscula p/ dársena móvil" y el ítem 69 "Peaje" debían comenzar su ejecución física en el mes 10 y en el mes 12, respectivamente; conforme se grafica en el siguiente documento que compuso la oferta:



"ACCESO RURAL, LOTE N°1: 0+000-19+100; LOTE N°2: 19+100- 39+070- AD REFERENDUM DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PRÉSTAMO" - LOTE N° 2

Cronograma Físico - Financiero

Ítem	Descripción	Incidencia %	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12	Mes 13
	MOVIMIENTO DE SUELOS														
1	Desbroce, despeje y limpieza	0.05%		20%	20%	20%	20%	20%							
2	Excavación no clasificada	0.58%			20%	20%	20%	20%	20%						
3	Excavación de zanjas de drenajes	0.03%			20%	20%	20%	20%	20%						
	[illegible]														
	Pesaje - Caseta Policial - Báscula p/ dársena móvil														
68	Pesaje - Caseta Policial - Báscula p/ dársena móvil	0.09%										10%	10%	10%	10%
	Peaje	0.00%													
69	Peaje	7.29%												10%	10%
	[illegible]														

En dicho cronograma las fechas precisas son definidas una vez emitida la orden de inicio y adaptado posteriormente conforme a las tres prórrogas y la ampliación de plazo ya difundidas en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (identificadas como expediente 305712, 320164, 303450 y 313870). Como por ejemplo la prórroga por Fuerza Mayor (por la falta de liberación de la franja de dominio) que otorga un plazo de 53 días, el cual atrasa el inicio de dicho trabajo en casi 2 meses al proyectado (febrero 2023).

En esas condiciones es que el Contratista debía iniciar, ya indicado una fecha específica, los trabajos de la estación de pesaje el junio de 2023 y la estación de peaje un par de meses posterior, considerando ambos trabajos como Obras Civiles, en donde se utilizara en su mayoría, la misma mano de obra, respetando los plazos de los subcomponentes originalmente establecidos en la oferta y ajustados al momento de la ejecución contractual, para que dichos trabajos sean finalizados dentro del plazo de ejecución y conforme a la programación de los trabajos del Contratista y aprobados por la Administración de Contrato.

Ing. Javier A. Robadin A.
Coordinador Interino
Unidad Ejecutora de Proyectos CAF

Sin embargo, los mismos no pudieron ser iniciados debido a una causa no imputable al Contratista, la cual es la demora en la definición del Proyecto Ejecutivo correspondientes a las obras de Estación de Peaje y Estación de Pesaje.

En este punto es importante indicar que el Contratista ha presentado el Proyecto Ejecutivo de la Estación de Peaje de 8 vías en fecha 26 de octubre de 2023; es decir, con una antelación de 6 meses a la planificación del inicio de los trabajos, que se ha detallado dos párrafos arriba.

B. SITUACIÓN NO IMPUTABLE AL CONTRATISTA QUE MOTIVA LA PRÓRROGA

En este punto se debe indicar que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (ya que sus dependencias son las indicadas en la mora en debate) admite la demora en la aprobación del diseño ejecutivo; no obstante, debemos decir que la ralentización de la aprobación se ha dado considerando que se trata de Estaciones de Pesaje y Peaje que serán utilizadas en un Puente Internacional y Fronterizo teniendo el Estado la responsabilidad de garantizar que la infraestructura de estas estaciones prevea y atenúe todos los riesgos de carácter social, comercial, vial que pudieran presentarse en los años venideros.

Es por esto que además de la aprobación del Administrador de Contrato se requirió el auxilio técnico de otros órganos como lo son el Viceministerio de Administración y Finanzas y el Departamento de Control de Peso y Vehículos; no obstante, todo el actuar descripto se circunscribe al actuar de la Administración Pública, no pudiendo las consecuencias trasladarse al administrador o particular, en este caso denominado Contratista, bajo riesgo de realizar un acto administrativo arbitrario e irregular.

En materia derecho contractual, no es factible reclamar el cumplimiento de una obligación de la contraparte, en el marco de un contrato sinalagmático, si previamente uno no ha cumplido con su propia obligación correlativa; esto es conocido doctrinalmente como la *exceptio non adimpleti contractus*; aceptado de manera pacífica en la jurisprudencia nacional como un mecanismo de autotutela del afectado.

Naturalmente, dicho instituto tiene su matiz diferenciada y adaptada en el Derecho Administrativo que sería el acto arbitrario e irregular. Sobre esto, para graficar mejor y hacer nuestras las palabras de personas más avezadas en la materia, queremos mencionar lo indicado por el Tribunal de Cuentas, a través del Acuerdo y Sentencia N° 146/19 que en su parte pertinente manifestó que "*Por lo que coincido plenamente con la actora en que los hechos, que imposibilitaron la continuidad y entrega en tiempo y forma, acontecidos durante la construcción de las obras adjudicadas son ajenas a su voluntad, y por ende, a mi parecer la exime de toda responsabilidad. Es por ello, que mal podría el MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL proceder a la rescisión del Contrato Ministerial N° 218/200, siendo que no existen causas que puedan ser imputables a la Contratista, muy por el contrario, existen sobradas razones debido a la negligencia e incumplimiento de la contratante al momento de cumplir con sus*

Ing. Gustav[illegible]
Coordinador Interino
Unidad Ejecutora de Proyectos CAF

obligaciones dentro del contrato (...) es la actora quien ha probado y demostrado dentro del expediente que desde el inicio de las obras existieron circunstancias que imposibilitaron el inicio y la continuidad de las obras. ***Todas ellas ajenas a la voluntad de la adjudicada, que podrían ser catalogadas como fuerza mayor prevista en el citado Art. 78****.*

Al respecto, resulta importante mencionar lo establecido en el Art. 719 primer párrafo del Código Civil el cual refiere lo siguiente "En los contratos bilaterales una de las partes no podrá demandar su cumplimiento, si no probare haberlo ella cumplido u ofreciere cumplirlo, a menos que la otra parte debiere efectuar antes su prestación...". ***Ello es así, pues en el presente caso, mal podría atribuírsele dicha culpa a la contratista siendo que la contratante incumplió con su parte pactado en el Contrato N° 28/2.012.***

Es de mi parecer que en la presente Litis existe una causal que exime de responsabilidad a la contratista, fuerza mayor, que la libera de la responsabilidad por los daños que pudiese haber ocasionado el incumplimiento del contrato durante el periodo de tiempo establecido en el contrato. ***Por lo que los actos administrativos impugnados deben ser revocados por no ajustarse a los hechos y al derecho****. La dogmática es terminante al sostener que los actos administrativos deben están debidamente fundamentados en hechos veraces, fuera de los supuestos de arbitrariedad e ilegalidad...".*

De lo enseñado por el Tribunal de Cuentas tenemos que la falta de cumplimiento conforme a lo acordado en el pliego de bases y condiciones de una obligación de la Administración Pública es un hecho que escapa de la órbita de la responsabilidad del Contratista, y por ende un eximente de responsabilidad, no pudiendo ser trasladado ese riesgo al particular afectado y debiendo en esta instancia, la Administración de Contrato evitar realizar un acto arbitrario.

Ya aclarado el motivo, con hechos y argumentos jurídicos, de porque el atraso en la aprobación del diseño es una eximente de responsabilidad del atraso en el inicio de esos subcomponentes por parte del Contratista; debemos indicar que dichos componentes fueron aprobados conforme al siguiente detalle:

a) **Estación de Peaje de 8 vías**: fue aprobado el 26 de junio de 2024, mediante Nota CECOP-CM N° 61/2024 y en ese sentido actualizado el cronograma de obra para su inicio el 01 de agosto de 2024 y finalización el 31 de julio de 2025; sin embargo, el inicio tardío del subcomponente ha hecho que, **el plazo original del subcomponente (ya incluido en la oferta) exceda el plazo total de ejecución de la obra**; que sin la presente prorroga iba hasta el 20 de junio de 2025.
b) **Estación de Pesaje**: fue aprobado el 10 de octubre de 2024 y siendo actualizado el cronograma de obra para su inicio el 01 de agosto de 2024 y finalización el 30 de octubre de 2025; sin embargo, el inicio tardío del subcomponente ha hecho que, **el plazo original del subcomponente (ya incluido en la oferta) exceda el plazo total de ejecución de la obra**; que sin la presente prorroga iba hasta el 20 de junio de 2025.

Ing. Gustavo A. Rolón P.
Coordinador Interino
Unidad Ejecutora de Proyectos CAF

Por dichos motivos es que se ha reconocido la prórroga del plazo de ejecución hasta el 30 de octubre de 2025, a fin de que la totalidad de los trabajos inherentes a ambos componentes sean finalizados dentro del plazo de ejecución contractual; habiéndose realizado un desplazamiento del plazo del subcomponente (plazo que se ha respetado y ya fue indicado en su oportunidad en el cronograma estimativo incluido en la oferta) por una cuestión ajena a la voluntad del Contratista.

La situación descripta se encuadra en lo definido el artículo 2° de la Resolución DNCP N° 1807/2022 que reza: "*Prórroga del plazo de ejecución contractual. **Desplazamiento del cómputo del cronograma** o plazo de ejecución contractual, reconocido por la contratante, cuando existieren **motivos debidamente justificados que demuestren la imposibilidad de ejecutar el contrato durante el periodo de tiempo indicado**. El desplazamiento de la ejecución contractual debe ser **equivalente al periodo** durante el cual el contratista, proveedor o consultor no pudo ejecutar el contrato por motivos **que no le resultan imputables**".*

C. PRÓRROGA O SUSPENSIÓN

Por otra parte, bajo el caso que estemos de acuerdo con la DNCP en que exista una situación que no es imputable al Contratista y que no se le puede trasladar la responsabilidad al Contratista, pero difiramos en torno a la forma de instrumentar dicha situación; debemos indicar que a criterio de esta Administración del Contrato la suspensión y paralización de la obra en general no es la vía adecuada por los siguientes puntos:

a) **Eficiencia en la ejecución contractual**: tal como se puede verificar en la planilla de ítems de trabajo, figuran otros 91 ítems de trabajo de la obra los cuales no se ven afectados por la ralentización en la aprobación del diseño de las estaciones de peaje y pesaje; suspender la realización de trabajos que pueden ser realizados y así llegar más eficientemente a los objetivos sería un acto que va en contra de los intereses de todas las partes involucradas y no precautela el principio consagrado en el artículo 4°, inciso a), de la Ley N° 2051/03 que busca que las necesidades se satisfagan en la oportunidad que sea más eficiente para el Estado Paraguayo.
b) **Falta de motivación de hecho para una suspensión total**: Todo acto administrativo requiere como condición indispensable una motivación material que sería la causa de su emisión, en el presente caso, la causal sobreviniente afecta tan solo a dos ítems con sus plazos particulares definidos en el cronograma de obra por lo que no existe una causa material para suspender el avance de los otros 91 ítems contractuales.

Cabe mencionar que la presente prorroga ya fue concedida por esta Administración de Contrato, reafirmándonos en su legalidad y pertinencia, generando de esta manera derechos subjetivos a favor del particular no pudiendo ser revocado al amparo de los principios de Derecho Administrativo y lo establecido en la Ley N° 6715/21 "De Procedimientos Administrativos" siendo el único órgano competente para privarlo de efectos, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas conforme a lo establecido en el artículo 10° de la Ley N° 2051/03

Ing. Javier A. Robadin A.
Coordinador Interino
Unidad Ejecutora de Proyectos CAF

Por dicho motivo, si la Administración Pública en general (incluida la DNCP) coincide en que existe una situación no imputable al Contratista, pero difiera en cuanto a la manera en que esta se instrumentó, solicitamos que dejen constancia de su disidencia y difundan el legajo, en pos de la transparencia, a fin de que el comportamiento del plazo de ejecución sea de acceso público a la ciudadanía; **bajo exclusiva responsabilidad de este Ministerio.**

Por otra parte, si existe un vicio que amerite su declaración de irregularidad o nulidad de la prórroga, remitan los antecedentes para el inicio de la investigación preliminar o de oficio, considerando que el parecer de esta Administración de Contrato ya ha sido suficientemente explicado.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES D.V.

Ing. Gustavo A. Robadin A.
Coordinador Interino
Unidad Ejecutora de Proyectos CAF