87 ochenta y siete
Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. Nº 2471 del 26 de noviembre de 2021.-

DAJ Nº 6046/2021

REF.: Llamado MOPC N° 44/2017 "LPN CONTRATACIÓN DE EMPRESAS PARA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS, MONTAJES DEL SISTEMA DE AUTOMATIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL ACUEDUCTO PRINCIPAL PUERTO CASADO – LOMA PLATA", ID N° 337.401. Contrato SG Ministro N° 408/2018, suscripto con CONSORCIO AGUAS PARA EL CHACO - Convenio Modificatorio N° 4. MEU N° 43.191.-

SRTA. LINCY LUCENA, DIRECTORA
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio Nº 4 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° 3392/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (12/11/2021)

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N° 51736

[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.

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 155/2021 de la Dirección de Auditoria Interna (10/11/2021)
3. Memorándum UOC N° 3388/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (08/11/2021)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (05/11/2021)
5. Memorándum CAPSOH N° 2143/2021 de la Coordinación de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (04/11/2021)
6. Memorándum ACUEDUCTO N° 112/2021 del Responsable General de Acueducto Primera, Segunda y Tercera Etapa, Redes y USB (02/11/2021)
7. Memorándum Interno ACUEDUCTO N° 111/2021 del Supervisor de Obra, Ing. Juan Patiño y el Fiscal de Obra, Ing. Jonathan Paredes (02/11/2021)
8. Proyecto de Resolución Ministerial
9. Borrador de Convenio Modificatorio N° 4
10. Nota CACH N° 78/2021 del Consorcio Aguas para el Chaco (MEU N° 43.191 – 21/10/2021)
11. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 4

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato SG Ministro N° 408/2018 (14/12/2018)**

   - **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 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*".

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.736

Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

3. **Ley de Obras Públicas:** Ley N° 1533/2000 "*De Obras Públicas*"

   - Artículo 41: "*El contratista será responsable civil y penalmente: "a) El contratista consultor, por las deficiencias o errores comprobados en los estudios y proyectos y fiscalización que, como consecuencia, signifiquen mayores costos de las obras y daños a la administración licitante o a terceros; sin perjuicio de las sanciones administrativas que le correspondan; y b) El contratista de obras, por las deficiencias o variaciones comprobadas en la calidad de los materiales o en la obra, según las especificaciones técnicas de la obra y por los daños a la administración licitante o a terceros; sin perjuicio de las sanciones administrativas que le correspondan*".

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

Mediante Nota CACH N° 78/2021 ingresada como expediente MEU N° 43.191 en fecha 21 de octubre de 2021, el Consorcio Aguas para el Chaco presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 4, con la documentación técnica correspondiente, en la cual se expone, entre otras cosas, cuanto sigue: *"El presente Convenio Modificatorio N° 4 contempla la modificación del alcance del contrato, como resultado de la incorporación de trabajos nuevos no previstos, que surgieron por la solicitud de la Coordinación de Agua Potable, Saneamiento y Obras Públicas, a fin de asegurar la calidad, funcionalidad y la correcta terminación de la Obra"*

Con relación a lo mencionado, por Memorándum Interno ACUEDUCTO N° 111 de fecha 02 de noviembre de 2021, el Supervisor de Obra, Ing. Juan Patiño y el Fiscal de Obra, Ing. Jonathan Paredes, remiten el siguiente Informe Técnico:

Justificación de las Modificaciones

El objeto de este Convenio Modificatorio N°4 **NO** otorga al Contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en el pliego de bases y condiciones y el Contrato, muy por el contrario, con este Convenio Modificatorio se le exige a la contratista la provisión de materiales para el buen funcionamiento del Acueducto, lo cual favorece al MOPC y a la Comunidad Chaqueña que se verá beneficiada con estos materiales para el mantenimiento y las reparaciones del acueducto. Cabe resaltar que los precios que corresponden al presente Convenio se ajustan con los precios que se manejan en el mercado.

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.736

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
D.A.J. - M.O.P.C.

El pedido de este Convenio Modificatorio N°4 es de gran urgencia y necesidad para la Obra Acueducto Principal Puerto Casado – Loma Plata, ya que en el proceso de Prueba de Bombeo y de puesta a punto de la aductora se generan fallas, las cuales para ser subsanadas precisan de materiales de reparación. En la actualidad en la Obra Acueducto no se cuenta con materiales de reserva, esta es una situación de gravedad que impide seguir con la obra, imposibilitando el bombeo desde la Ciudad de Puerto Casado hasta los reservorios ubicados en la Ciudad de Loma Plata y desde este último punto bombear nuevamente el agua tratada a todo el Chaco Central y de esta manera ir probando todo el acueducto en los distintos regímenes hidráulicos con todos sus componentes, válvulas de aire, válvulas de descargas, válvulas seccionadoras, tanques reservorios entre otros. Además, la falta de materiales afecta de manera muy negativa al Acueducto Segunda Etapa, a la obra de construcción de las redes de abastecimiento de agua potable a comunidades indígenas y localidades menores beneficiadas del proyecto Acueducto Chaco Central, así como también al Acueducto Filadelfia – Mcal. Estigarribia ya que al no contar con los materiales gestionados atraves de este Convenio Modificatorio cuando se presente alguna falla durante la puesta a punto del Acueducto, el bombeo se verá interrumpido afectando directamente a todas las obras previamente mencionadas ya que todas estas dependen directa y exclusivamente del Acueducto Principal Puerto Casado – Loma Plata. Al verse interrumpido el bombeo y no tener juegos de reparos se tiene como consecuencia la posible falta de agua potable para todo el Chaco Central y el perjuicio para miles de paraguayos de la zona que dependen de la provisión de agua del Acueducto.

Las Causas técnicas descriptas con anterioridad que se presentan durante la ejecución de la obra son los motivos principales por los que resulta de gran importancia y de suma urgencia la formalización de este Convenio Modificatorio.

C. **Conclusión**

Del análisis y revisión de la propuesta del borrador de Convenio Modificatorio, se concluye que no hay objeciones técnicas al mismo.

Se sugiere respetuosamente proseguir con el proceso para la firma del Convenio Modificatorio N° 4.

Por ultimo 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° 155/2021, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna en fecha 10 de noviembre de 2021, y el cual concluye: *"...la solicitud de Convenio Modificatorio N° 4, corresponde a ajustes de cantidades establecidas en los ítems de trabajo y la inclusión de nuevos ítems no previstos inicialmente y la disminución del monto del contrato, lo que se enmarca en lo dispuesto por el Art. 62 de la Ley 2051/2003. La justificación de las modificaciones del Convenio Modificatorio N° 4, se encuentran respaldadas en el Informe Técnico del Fiscal y Supervisor de la Obra (Folio N° 62 al 69) y en la Documentación Técnica presentada por el Contratista (Folio N° 1 al 53), responsables del sustento y la veracidad del contenido de los mismos".*

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°61.738

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

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, por el cual se disminuye al monto contractual la suma de Gs. 342.180.394 (guaraníes trescientos cuarenta y dos millones ciento ochenta mil trescientos noventa y cuatro), respecto al Contrato SG Ministro N° 408/2018 suscripto con el CONSORCIO AGUAS PARA EL CHACO en el marco del Llamado MOPC N° 44/2017 "LPN CONTRATACIÓN DE EMPRESAS PARA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS, MONTAJES DEL SISTEMA DE AUTOMATIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL ACUEDUCTO PRINCIPAL PUERTO CASADO – LOMA PLATA", ID N° 337.401, 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 AGUAS PARA EL CHACO, deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer la cobertura correspondiente 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[3].

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.

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.756

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

[3] Ley N° 1535/99 "*DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO*", Artículo 83.- Infracciones: "Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior: a) incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos; b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería; c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente; d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas; e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos.

RECIBIDO POR: Fernando R.
HORA: 13:40hs.

- [ ] DIRECCION ADJUNTA
- [ ] UNIDAD JURIDICA
- [ ] EVALUACION DE OFERTAS

COORDINACION C [ ] P [ ]

- [ ] DPTO. DE GARANTÍAS
- [x] DPTO. DE CONTRATOS
- [ ] DPTO. INTERNACIONALES Y EXCEPCION
- [ ] DPTO. LICITACIONES NACIONALES
- [ ] DPTO. CONTRATACION DIRECTA
- [ ] DPTO. DE PROGRAMACION
- [ ] DPTO. DE ADJUDICACIONES
- [ ] SECRETARIA
- [ ] MESA DE ENTRADA

Lic. Paloma Vera
Directora
UOC - MOPC

FECHA: 26/11/2021