**DICTAMEN UOC Nº 11/2022.**

**LLAMADO MOPC Nº 202/2015 – "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL DE FIRMAS CONSULTORAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE DUPLICACIÓN DE CALZADAS DE LAS RUTAS 2 Y 7 (ENTRE EL KM 13 DE LA RUTA 2 Y EL KM 183 DE LA RUTA 7, INCLUYENDO VARIANTES)", CON ID Nº 301.767.-**

**FIRMA ADJUDICADA: CONSORCIO CYD-ELC.**

Asunción, 12 de mayo del 2022.

**A: ARNOLDO WIENS DURKSEN, MINISTRO**

**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES.**

Considerando el expediente presentado por la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos, dependiente de la **Dirección de Vialidad**, en la cual solicita la suscripción del Convenio Modificatorio N° 05 al Contrato S.G. Ministro N° 298/2017, en el marco del **LLAMADO MOPC Nº 202/2015 – "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL DE FIRMAS CONSULTORAS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LAS OBRAS DE DUPLICACIÓN DE CALZADAS DE LAS RUTAS 2 Y 7 (ENTRE EL KM 13 DE LA RUTA 2 Y EL KM 183 DE LA RUTA 7, INCLUYENDO VARIANTES)", CON ID Nº 301.767**, y adjudicada a la firma **CONSORCIO CYD-ELC.**

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° 298/2017**, en virtud al **Informe Técnico** elaborado por la **Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos**, de la **Dirección de Vialidad**, 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, que por Memorándum UEPE N° 522/2022 de fecha 05 de mayo de 2022, explica los motivos que justifican el pedido de suscripción del Convenio Modificatorio N° 05, 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:

a) **EXPOSICIÓN ACABADA Y CIRCUNSTANCIADA DE LOS MOTIVOS QUE JUSTIFICAN LA MODIFICACIÓN.**

El Contrato S.G. Ministro N°298/2017, para la Fiscalización de las Obras de Duplicación de Calzadas de las Rutas 2 y 7, entre el km 13 de la Ruta 2 y el km 183 de la Ruta 7, incluyendo Variantes, fue suscrito el 12 de octubre de 2017, en virtud de la Resolución Ministerial Nº 1399/2017 de fecha 6 de setiembre de 2017, mediante la cual el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones adjudicó al CONSORCIO CYD-ELC, el servicio de consultoría, como resultado del Llamado MOPC N° 202/2015, ID N° 301.767.

El Convenio Modificatorio N° 4 al Contrato S.G. Ministro N°298/2017, firmado el 22 de setiembre de 2021, es una Adenda por medio de la fue aprobada la modificación del monto y de los plazos del contrato, en el marco de lo dispuesto en el Artículo 55 de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, a fin de ajustar las afectaciones de los recursos a los requerimientos surgidos de las modificaciones que se dieron en el Contrato PPP N° 01/2017 de Ampliación y Duplicación de la Ruta PY 02, en cuanto al aumento de plazos de ejecución de las obras. Este aumento del monto y plazo fue realizado ante la necesidad de adecuarlo a la programación de las obras de ampliación y duplicación de la Ruta Nacional PY02 y cubrir con un nivel adecuado el control y

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC

la fiscalización de la mismas, como resultado de los acuerdos contemplados en la Adenda N° 2/2020 al Contrato PPP N° 1/2017. La reprogramación aprobada responde a la ejecución de los trabajos en el Tramo 1.1; Variante Caacupé; Tramo 1.2; Tramo 2.1; Tramo 2.3; Tramo 2.4, Variante San José; Variante Coronel Oviedo; Tramo 4.2; Tramo 5.2 y Travesía Urbana de Ypacaraí.

El estado de avance de la ejecución de los tramos iniciados y la marcha del *"Contrato de Participación Público-Privada N° 01/2017 para el Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento y Operación de dos rutas nacionales N° 2 y 7"*, así como las alternativas analizadas para la construcción de la "Nueva Variante de Itacurubí de la Cordillera" sirvieron de sustento para que Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, en fecha 2 de diciembre de 2021, dictara la Resolución N° 2631 "POR LA CUAL DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL MARCO DEL CONTRATO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA PARA EL DISEÑO, FINANCIACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE LA RUTA PY02 Y ADENDAS Nº 01/2018 Y Nº 2/2020", consistente en la inclusión de un "Procedimiento para la determinación y pagos de las expropiaciones de la Nueva Variante de Itacurubí de la Cordillera" a cargo de la SOE "Rutas del Este S.A." y la Administración Contratante. Así como el traslado de la obra "Retorno en Nueva Australia en el km 121+780" del Tramo Funcional 6 al Tramo Funcional 7 y el traslado de la obra "Acceso a Hospital Mennonita en el km 81+000 (I) del Tramo Funcional 7 al Tramo Funcional 6. Con dicha resolución se dio inicio a los trámites legales y contractuales para una modificación unilateral del contrato PPP N° 01/2017 por razones de interés público, cuya adenda se suscribió en fecha 31 de enero de 2022.

Como consecuencia de estas modificaciones al proyecto constructivo, también se generan nuevos plazos de construcción y la actualización del plan de trabajo de la SOE "Rutas del Este S.A.", según el siguiente cuadro:

| Tramo | Observación |
|---|---|
| Y. Urbano | Se desplaza 1 mes Orden de Inicio 1 nov 2021 |
| 1.1 | **Se mantiene**, Pedrozo debe estar aprobado máximo 03.feb.22 para iniciar trabajos. |
| V. Caacupé | 100 % Liberación se debe conseguir antes del **1.abr.22, para terminar 31.marzo.2023** |
| 1.2 | Se consideran las siguientes fechas de liberación al 100% : **59+300@63+500 (15/02/22), 63+500@68+100 (01/03/22), 68+100@72+000 (15/02/22), para culminar el 31/03/23** .<br>Fechas límites, cualquier desviación implica 2 meses más |
| 2.1 | Se mueve la terminación a 15 nov 21 debido al conflicto social de Eusebio Ayala. |
| V. Oviedo | Se considera liberación de los sectores bloqueados a 01.abr.22 (6+000 al 7+000) y (0+000 al 1+800 Potrero Cué y Sucesores de Cuevas). Estas fechas arrojan terminación a **17 Dic-22** |
| 4.2 | Se adelanta terminación a 30.oct.21 |
| 6 | Se mantienen las fechas (con las premisas indicadas) |
| 7 | Se modifica en base al término de **N. Australia** |

Esta actualización del Plan de Trabajo de la SOE Rutas del Este S.A., fue comunicada a la Consultora por Nota UEPE N° 43/2022 de fecha 07 de febrero de 2022, en la misma se contempla las siguientes extensiones de plazo:

| Tramo Funcional | Mes de Finalización | | Extensión de Plazo (mes) |
|---|---|---|---|
| | Anterior | Actual | |
| Variante Cnel. Oviedo | Julio 2022 | Diciembre 2022 | 5 |
| Tramo 1.1 | Agosto 2022 | Noviembre 2022 | 3 |
| Variante Caacupé | Noviembre 2022 | Marzo 2023 | 4 |
| Tramo 1.2 | Noviembre 2022 | Marzo 2023 | 4 |
| Ypacaraí Urbano | Junio 2022 | Julio 2022 | 1 |
| Variante Itacurubí | Diciembre 2022 | Marzo 2023 | 3 |

El Plan de Trabajo de la SOE Rutas del Este S.A. ha sido objeto de modificación como resultado de acuerdos con la Administración Contratante y la Adenda N° 3 al Contrato PPP N° 1/2017, suscrita en fecha 31 de enero de 2022 entre la Administración Contratante y la SOE "Rutas del Este S.A." y contempla extensión de los plazos de ejecución para varios tramos.

Por las razones expuestas es que surge la necesidad de realizar ajustes a la Cláusula Sexta del Convenio Modificatorio N° 4 relativo a los siguientes Ítems: **a) Anexo A: CALENDARIO DE ACTIVIDADES DEL PERSONA; b) Anexo B: CALENDARIO DE CONSUMO DE GASTOS REEMBOLSABLES; c) Anexo C: REMUNERACIÓN DEL PERSONAL; d) Anexo D: DESGLOSE DE GASTOS; e) Anexo E: RESUMEN DE**

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC

**PRECIOS**, que tiene su origen en la Cláusula 11 del Contrato S.G. Ministro N° 298/2017 relativo a la programación de ejecución de los trabajos de consultoría, específicamente basado en una necesidad de redistribución de los recursos humanos y logísticos previstos para los servicios de fiscalización del Contrato S.G. Ministro N° 298/2017, pues cabe considerar que los servicios de fiscalización deben adecuarse a la marcha de las obras, siendo su cometido principal el acompañamiento de las mismas, a efectos de cumplir con las funciones y responsabilidades establecidas en los Términos de Referencia del Pliego de Bases y Condiciones.

**b) UNA EXPLICACIÓN CLARA QUE SUSTENTE DE QUÉ FORMA SE ENCUENTRA COMPROMETIDO EL INTERÉS PÚBLICO.**

Las razones mencionadas en el punto a) del presente informe, ocasionan la necesidad de una reprogramación de los trabajos de consultoría, los cuales no implican modificación del monto ni de los plazos del contrato, sino que contempla solamente una redistribución de los recursos comprometidos, a fin de ajustar las afectaciones de los mismos a los requerimientos surgidos de las modificaciones que se dieron en el Contrato PPP N° 01/2017 de Ampliación y Duplicación de la Ruta PY 02, en cuanto a los plazos de ejecución de las obras.

El Convenio Modificatorio N° 5 del contrato de fiscalización se encuentra fundado en la necesidad de una reprogramación y redistribución de recursos humanos y logísticos, a fin de adecuarse al nuevo cronograma de obras, cuyo avance no debería verse afectado ante ajustes del contrato de Fiscalización, procurando en lo posible mantener la buena marcha de los trabajos en cada uno de los tramos en ejecución.

Con la reprogramación de los recursos y el personal necesario, esta Administración entiende que se estará garantizando el control directo y permanente sobre la ejecución de las obras con la oportunidad y detalles suficientes como para evaluar la marcha del mismo y su proyección de manera continua durante el período de prestación de los servicios, así como recomendar de manera oportuna los ajustes necesarios para la buena ejecución de la obra.

De esa manera, el cumplimiento de las consideraciones mencionadas para la suscripción del convenio, constituyen claramente razones de interés general de la población, la que se verá beneficiada directamente con la realización y puesta en servicio de manera oportuna de las obras, inmediatamente cuando estas se encuentren finalizadas, las cuales resultan materia de interés público.

**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.**

Con posterioridad a la aprobación del Proyecto Constructivo, para ejecución de las obras de ampliación y duplicación de la Ruta PY 02, por Resolución Ministerial N° 1310 del 25 de junio de 2019, surgieron reclamos de autoridades locales y vecinos afectados que llevaron a revisar el diseño de algunos tramos, situación que derivó en un retraso para el inicio de ciertas obras conforme al cronograma de trabajos original.

Asimismo, durante la marcha de los trabajos se sucedieron algunas dificultades con la liberación de la franja de trabajo, lo cual también produjo contratiempos que han repercutido sobre el desarrollo normal del programa de obra.

Estas situaciones han llevado a la Administración Contratante y a la SOE "Rutas del Este S.A". a plantear situaciones no previstas inicialmente en el Contrato PPP N° 1/2017 y las correspondientes negociaciones de adendas contractuales (Adenda Nº 01/2018, Nº 02/2020 y 03/2022), aspectos que han tenido consecuencias directas sobre las previsiones y programación de actividades del servicio de fiscalización, objeto del Contrato S.G. Ministro N°298/2017.

Claramente, con ello se puede observar que las circunstancias que motivan la modificación del contrato de consultoría no pudieron ser previstas al tiempo de programación del llamado, pues se han producido circunstancias sobrevinientes como consecuencia de ejecución del contrato de obra, ya que el cumplimiento del Contrato de Consultoría depende del avance y plazos de ejecución de las obras a cargo de la Sociedad de Objeto Específico (SOE) – Rutas del Este S.A.

**d) UNA EXPLICACIÓN 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 4º DE LA LEY Nº 2051/03, Y III. NO SE ALTERAN, DE MANERA SUSTANCIAL, LA NATURALEZA NI LA FINALIDAD DEL CONTRATO.**

Las razones mencionadas en los puntos *ut supra*, ocasionan la necesidad de una reprogramación de los trabajos de consultoría, contemplando únicamente una redistribución de los recursos comprometidos, a fin de ajustar las afectaciones de los mismos a los requerimientos surgidos de las modificaciones, que se dieron en el Contrato PPP N° 01/2017 de Ampliación y Duplicación de la Ruta PY 02, en cuanto a los plazos de ejecución de las obras.

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC

Resulta claro que la presente modificación no riñe con las disposiciones normativas aplicables ni representa vulneración de principio alguno. Con los ajustes a ser introducidos por medio del Convenio Modificatorio N° 5, se busca la satisfacción de las necesidades del MOPC en condiciones de oportunidad y calidad.
Como se detalló anteriormente, con la reprogramación de los recursos y el personal necesario de la fiscalización, se estará garantizando el control directo y permanente sobre la ejecución de las obras con la oportunidad y detalles suficientes como para evaluar la marcha del mismo y su proyección de manera continua durante el período de prestación de los servicios, así como recomendar de manera oportuna los ajustes necesarios para la buena ejecución de la obra.
Las modificaciones a ser introducidas por medio del Convenio Modificatorio N° 5 se encuentran debidamente fundadas y se ajustan a la normativa aplicable, no implican variaciones de los precios pactados, no se refieren a anticipos, pagos progresivos ni especificaciones y claramente no tienen por objeto otorgar condiciones más ventajosas al consultor, por ende, se ajustan a lo establecido en la normativa de aplicación. Asimismo, se ajustan a los lineamientos contenidos en la Resolución DNCP N° 5695/2019 de fecha 30 de diciembre de 2019, y, sobre todo, no alteran la naturaleza ni la finalidad del contrato y responden a "razones de interés público".
En el Histograma de Participación – Anexo A de la propuesta de Convenio Modificatorio N° 5 que se encuentra desde el folio 235 al folio 229 del Informe Justificativo-Convenio Modificatorio Nº 5, donde están indicadas las afectaciones para cada integrante del equipo técnico de la Fiscalización, con indicación de los meses de inicio y fin. Se puede observar en el mismo, las variaciones que sufren, ya se sea aumento o disminución de la participación de cada uno de los integrantes del equipo técnico, manteniéndose las tarifas del personal y de los gastos reembolsables, según los valores unitarios contractuales.

## 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.

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, se eleva el presente dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos, para el dictamen correspondiente.

Dr. WALTER RECALDE
Director
Unidad Operativa de Contratación