DICTAMEN D.A.J. Nº 1330 del 01 de Junio de 2022.-

DAJ Nº 2495/2022

REF.: LLAMADO MOPC Nº 64/2020 LPN – SUBASTA A LA BAJA ELECTRÓNICA PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS TEMPORALES EN EL MARCO DEL CONTRATO Nº 492/2019 PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA COSTANERA SUR – SEGUNDA CONVOCATORIA", ID Nº 384.450. Contrato SG Ministro Nº 589/2020, suscripto con TECNOEDIL S.A CONSTRUCTORA - Convenio Modificatorio Nº 4. MEU Nº 16.713/2022 – Nº 15.744/2022.

Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio Nº 4 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato SG Ministro Nº 589/2020, suscripto con el TECNOEDIL S.A CONSTRUCTORA. 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 Nº 1368/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (11/05/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT Nº 50/2022 de la Dirección de Auditoria Interna (10/05/2022)
3. Memorándum DAJ N 988/2022 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (06/05/2022)
4. Memorándum UOC Nº 1216/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (28/04/2022)

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N° 8756

[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. Dias Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

5. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Certificados o Servicios (28/04/2022)
6. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Anticipo (28/04/2022)
7. Memorándum UEPE N° 458/2022 de la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos (20/04/2022)
8. Informe Técnico – Convenio Modificatorio N° 4
9. Copia de la Resolución N° 2693 (10/12/2021)
10. Borrador de Convenio Modificatorio N° 4
11. Proyecto de Resolución Ministerial
12. Nota de la firma Tecnoedil S.A Constructora (16.713 – 07/04/2022)
13. Nota de la firma Tecnoedil S.A Constructora (15.744 – 21/03/2022)
14. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 4

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato S.G Ministro N° 589/2020 (30/12/2020)

Aspectos Generales para la Contratación de Obras

- **12. Obras o trabajos no previstos** *"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. Los precios que se apliquen podrán ser unitarios o globales. A menos que las condiciones contractuales establezcan otra cosa, los precios que se utilizarán se determinarán sobre las mismas bases que los precios del contrato, en particular en cuanto a la fecha de referencia de dichos precios. Si existiera desglose de precios o descomposición de precios globales, sus elementos, en particular los precios de unidades contenidos en el desglose, se utilizarán para determinar los precios aplicables a estos trabajos"*

- **13. Convenios Modificatorios** *"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 N° 62 de la Ley N° 2051/2003"*

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*".

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*

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J N°51.755

Abg. Elias Gonzalez Cabrera
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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 Notas ingresadas como expediente MEU N° 15744 de fecha 31 de marzo de 2022 y MEU N° 16713 de fecha 07 de abril de 2022, la firma TECNOEDIL S.A, eleva a consideración de la Dirección de Vialidad las documentaciones que hacen al presente Convenio Modificatorio.

Al Respecto, la Unidad Ejecutora de Proyectos Estratégicos, exponen las circunstancias que motivan la tramitación del Convenio Modificatorio N° 4, manifestando cuanto sigue:

III. CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN LA TRAMITACIÓN DEL CONVENIO MODIFICATORIO Nº 4:

- **CONTEXTO – EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

El Contrato S.G. Ministro N° 589/2019 tiene por objeto la construción de las viviendas e infraestructura necesaria para reasentar de forma temporal a las familias afectadas por la obra Avenida Costanera Sur (ejecutada en el marco del Contrato SG Ministro N° 492/2019), y que posteriormente serán beneficiarias del Programa de Viviendas del Barrio Tacumbú, a cargo también de esta Cartera de Estado.

A la fecha, la obra se encuentra próxima a su terminación, ha sido ejecutada aproximadamente en un 99%, faltando únicamente tareas de arborización y otras concernientes al PGA, que no fueron llevadas a cabo debido a que se encontraba pendiente la aprobación municipal al respecto. No obstante, se presenta la necesidad de introducir modificaciones a las instalaciones eléctricas, motivadas por cuestiones técnicas detectadas durante relevamientos llevados a cabo para verificar lo solicitado por la organización que nuclea a los afectados (CAMSAT). Se acompaña nota presentada por la Asamblea Permanente Unidos por la Franja APUF/CAMSAT Bañado Tacumbu registrada en Mesa de Entrada Única de este Ministerio como Expediente N° 28.663/2021 y MEMORANDUM DGR Nº 318/2021 (ANEXO 3).

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

Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

En ese orden, esta Unidad Administradora ha analizado la solicitud, encontrándola razonable y conveniente. Asimismo, atendiendo a que los trabajos requeridos no están previstos en el contrato original, se ha solicitado a la firma contratista la presentación de un presupuesto para la ejecución de dichas obras, el cual fue entregado y sometido a análisis conforme a las disposiciones contenidas en la Resolución DNCP Nº 1.890/2020 POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACION DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03. Dicho análisis forma parte del presente documento como ANEXO II.

- **IMPLICANCIAS EN EL MONTO Y PLAZO:**

El presente Convenio Modificatorio Nº 4 implica un aumento de G. 44.018.904 (guaraníes cuarenta y cuatro millones dieciocho mil novecientos cuatro), que representa el 0,30% del monto contractual original, estableciéndose como nuevo monto contractual la suma de G. 16.342.599.372 (guaraníes dieciséis mil trescientos cuarenta y dos millones quinientos noventa y nueve mil trescientos setenta y dos) IVA Incluido. El total de los incrementos realizados a la fecha totalizan la suma de G. 1.512.599.372 (guaraníes mil quinientos doce millones quinientos noventa y nueve mil trescientos setenta y dos) que corresponde al 10, 20 % del monto contractual original, lo cual se encuentra dentro del margen permitido por la normativa.

En relación al plazo para la ejecución de los trabajos incluidos por medio del presente Convenio Modificatorio Nº 4, se fija en 3 (tres) días hábiles contados desde la suscripción del mismo. Siendo la primera ampliación de plazo de ejecución, representa el 2% del mismo.

- **CONSIDERACIONES RESPECTO AL PLAZO DE EJECUCIÓN – NECESIDAD DE RECTIFICAR LA RESOLUCIÓN Nº 2693 DE FECHA 10 DE DICIEMBRE DE 2021**

Sobre el punto, cabe traer a colación la modificación realizada según Convenio Modificatorio Nº 3, que en su Numeral 3.5 definió: *"El plazo para la ejecución de las obras incorporadas por medio de este convenio modificatorio, es de 30 días contados desde la suscripción del presente. Siendo 150 días el plazo de ejecución originalmente pactado, no se supera el margen permitido en la normativa"*. Por su parte, la Resolución Nº 2693 de fecha 10 de diciembre de 2021" POR LA CUAL SE APRUEBA EL CONVENIO MODIFICATORIO Nº 3 AL CONTRATO S.G. MINISTRO Nº 589/2020 RESULTANTE DEL LLAMADO MOPC Nº 64/2020 – ID Nº 384.450 - LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL – SUBASTA A LA BAJA ELECTRÓNICA DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS TEMPORALES EN EL MARCO DEL CONTRATO Nº 492/2019 PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCION DE LA AVENIDA COSTANERA SUR" SEGUNDA CONVOCATORIA. ID 384.450, SUSCRIPTO CON TECNOEDIL S.A", en su Artículo 3º dispuso: *"Autorizar la ampliación del plazo de ejecución en treinta (30) días, lo cual lleva el plazo de ejecución total de la obra a ciento ochenta (180) días contados desde la Orden de Inicio"*.

Al respecto, se resalta que debido a un error involuntario, se consignó el inicio del cómputo del plazo en momentos diferentes, según el texto del convenio desde la suscripción del mismo, y según la resolución desde la Orden de Inicio.

La ejecución de las OBRAS EXTERIORES incorporadas por medio del Convenio Modificatorio Nº 3 efectivamente se llevó a cabo dentro del plazo de treinta (30) días, contados desde la suscripción del documento, con lo cual no operó una ampliación del plazo contractual. En tal sentido, el mismo se ejecutó dentro del plazo de ejecución y sus prórrogas. En efecto, la Resolución Nº 455 de fecha 11 de marzo de 2022 "POR LA CUAL SE OTORGA UNA PRÓRROGA DE CINCUENTA Y CINCO (55) DÍAS...", dispuso: *"FIJAR como nueva fecha para la culminación de los trabajos el día 12 de marzo de 2022"*. En efecto, las OBRAS EXTERIORES se ejecutaron dentro de dicho plazo.

Considerando lo precedente, amerita la rectificación de la Resolución Nº 2693 de fecha 10 de diciembre de 2021, con el objeto de eliminar el Artículo 3º de la misma. Se adjunta copia.

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

Dra. Sonia Yanoni
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

➢ **JUSTIFICACIÓN TÉCNICA:**

Ing. Alfredo L. Bordón
Coordinador UEPE

Ing. Víctor Olmedo
Director de Vialidad

a) **Ampliación eléctrica:**

Durante la ejecución de los relevamientos de conexiones eléctricas, se percibieron aspectos técnicos complementarios, en cuanto a las viviendas de origen. Al respecto, en varias de las reuniones que se llevaron a cabo periódicamente, han solicitado la inclusión de una revisión de las instalaciones eléctricos para un determinado grupo familiar caracterizado y relevado en campo por la unidad social y técnica. Los mismos se documentan en el MEMORÁNDUM DGR N° 318/2021 con fecha 27/07/2021 donde se indica el trabajo de relevamiento realizado.

b) **Enrejado de ventanas y puerta del Salón de Uso Comunitario:**

Se verifica la necesidad de colocar rejas en las ventanas del Salón de Uso Múltiple (SUM), de iguales características de los enrejados de las viviendas temporales, a fin de brindar mayor seguridad al mismo.

c) **Reductores de velocidad:**

Las calles interiores cuentan una recta de 130 metros, hasta la intersección con otra calle, se ha percibido que una recta sin obstáculo podría originar accidentes dada la presencia de muchos niños habitando en el barrio temporal. Así también dicho pedido se hizo por parte de la comunidad, como lo reporta el Informe Mensual Social, Ambiental y de Seguridad y salud ocupacional N° 08 de la Contratista (mes de febrero 2022) aprobado por la DGSA con NOTA DGSA N° 331/2022, donde se expone: *"(.../...) Además, es pertinente mencionar que las familias realizaron la siguiente solicitud: "Colocación de lomo de burros dentro del barrio o reductor de velocidad; a consecuencia de la circulación a alta velocidad de vehículos y motocicletas que exponen a los niños/as a cualquier accidente. (.../...)"*

d) **Desmonte de colchón reno**

El sub-ítem de desmonte de colchón fue añadido a partir de Convenio Modificatorio N° 3, a partir de la necesidad de realizarlo a causa de una intervención en el mismo sitio del ítem de "Muralla perimetral divisorio". Sin embargo, "in situ" se verificó la imposibilidad del retiro de dicho material teniendo en cuenta la función de contención y seguridad a las viviendas contiguas en el área de Bozzano, y se buscó la alternativa para la ejecución de la muralla perimetral paralelo al sitio considerado originalmente, descartando la utilización de este sub-ítem.

e) **Colocación de media sombra en cerco:**

El sub-ítem de colocación de media sombra en cerco fue añadido a partir de Convenio Modificatorio N° 3, a partir de un conjunto correspondiente al ítem "Cerco perimetral". Sin embargo, "in situ" se verificó la imposibilidad de la colocación del mismo en determinados sitios que están expuestos a la intemperie, teniendo en cuenta eventos extremos en cuestión climática, dejando constancia la peligrosidad de su colocación en la totalidad por Libro de obra, folio N° 0000243 con fecha 26/01/2022, y mediante el mismo medio con folio N° 0000249 con fecha 01/02/2022. Los representantes técnicos de ambas partes en consenso recomiendan la eliminación parcial del sub-ítem.

IV. CONFORMIDAD DE LA FIRMA CONTRATISTA:

La Contratista presentó la Nota OTC N° 18/22 de fecha 18 de marzo de 2022, registrada en Mesa de Entrada Única de este Ministerio como Expediente N° 16.713/22, y Nota OTC N° 19/22 registrada en Mesa de Entrada Única de este Ministerio como Expediente N° 15.744/2022, por medio de las cuales remite los presupuestos. Las mismas implican su conformidad para la suscripción del convenio modificatorio que contemple las modificaciones requeridas.

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

Abg. Blas Ortiz López Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

V. CONCLUSION:

Los precios de los trabajos complementarios no previstos, han sido acordados entre las partes, fueron realizados los análisis correspondientes conforme a lo exigido en la normativa. No se modifican precios unitarios, ni se otorgan al Contratista condiciones mas favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases cotractuales.

En mérito de lo precedentemente detallado, esta Unidad Administradora considera que la introducción de las obras complementarias requeridas, se encuentra conforme a la normativa por lo que somete a consideración y parecer de la Dirección de Asuntos Jurídicos para poder, en su caso, proseguir con los trámites correspondientes.

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° 50/2022 de fecha 10 de mayo de 2022, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, el cual concluye que: *"...corresponde la prosecución de los trámites administrativos al proyecto de Convenio Modificatorio N° 4, del Contrato SG Ministro N° 589/2020, del Llamado MOPC N° 64/2020 "Diseño y Construcción de Viviendas Temporales en el Marco del Contrato de Construcción de la Costanera Sur", ID N° 384.450. Las modificaciones introducidas consistentes ampliación de instalaciones eléctricas, motivadas por cuestiones técnicas detectadas durante relevamientos llevados a cabo para verificar lo solicitado por la organización que nuclea a los afectados (CAMSA)...*

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 Rectifica parcialmente el Convenio Modificatorio N° 3, eliminando la ampliación de plazo de 30 días dispuesto en el mismo, y se aumenta al monto contractual la suma de Gs. 44.018.904 (guaraníes cuarenta y cuatro millones diez y ocho mil novecientos cuatro) IVA Incluido, como también se amplía el plazo de ejecución de la obra 3 (tres) días, respecto al Contrato SG Ministro N° 589/2020 suscripto con TECNOEDIL S.A CONSTRUCTORA en el marco del LLAMADO MOPC N° 64/2020 LPN – SUBASTA A LA BAJA ELECTRÓNICA PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS TEMPORALES EN EL MARCO DEL CONTRATO N° 492/2019 PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA COSTANERA SUR – SEGUNDA CONVOCATORIA", ID N° 384.450, 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, TECNOEDIL S.A CONSTRUCTORA, deberá contar con las garantías contractuales vigentes y, a fin de poseer cobertura por el monto y periodo que corresponde al incremento, disponer la ampliación de monto y periodo de todas las garantías exigidas en el contrato.

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°51.750

Adg. Blas González
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC