140 (ciento cuarenta)
Paraguay
de la gente

DICTAMEN D.A.J. N° 742 del 20 de Abril de 2023.-

DAJ N° 991/2023

REF.: Llamado MOPC N° 191/2015 "Licitación Pública Nacional de Firmas Constructoras para la Regularización del Cauce del Arroyo Itay en la Zona del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi y Construcción de Lagunas de Atenuación de Crecidas en el Parque Guazu de Asunción - Ad Referéndum al PGN 2016", ID N° 300.248. Contrato S.G. Ministro N° 346/2016 suscripto con DC INGENIERÍA S.A. Convenio Modificatorio N° 1.

Abg. ETHEL DIAZ DE MARTINEZ, Directora
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 1 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato S.G. Ministro N° 346/2016, suscripto con la firma DC INGENIERÍA S.A. 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 N° 436/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (28/02/2023)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 18/2023 de la Dirección de Auditoria Interna (24/02/2023)
3. Memorándum CAPSOH N° 357/2023 de la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (23/02/2023)
4. Memorándum PCCH N° 50/2023 del Programa de Control de Cursos Hídricos (23/02/2023)
5. Memorándum DAT N° 09/2023 de la Dirección de Auditoria Interna (15/02/2023)
6. Memorándum UOC N° 283/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (14/02/2023)
7. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Anticipo (14/02/2023)
8. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Certificados o Servicios (14/02/2023)

---

[1] Ley N° 1867/93 "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.

Yucien Leiva Ríos
Abogada
Reg. N° 5.903

Abg. Ana Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

9. Memorándum CAPSOH N° 261/2023 de la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (13/02/2023)
10. Memorándum PCCH N° 34/2023 del Programa de Control de Cursos Hídricos (09/02/2023)
11. Nota CAPSOH N° 29/2023 de la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (25/01/2023)
12. Memorándum PCCH N° 19/2023 del Programa de Control de Cursos Hídricos (23/01/2023)
13. Memorándum UOC N° 4835/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (29/12/2022)
14. Memorándum CAPSOH N° 3434/2022 de la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (28/12/2022)
15. Proyecto de Resolución Ministerial
16. Borrador de Convenio Modificatorio N° 1
17. Memorándum PCCH N° 257/2022 del Programa de Control de Cursos Hídricos (21/12/2022)
18. Informe Técnico de la Fiscalización de Obras (27/12/2022)
19. Copia de la Resolución N° 1350 (16/08/2016)
20. Copia del Contrato S.G. Ministro N° 346/2016 suscripto con DC INGENIERÍA S.A. (12/09/2016)
21. Acta - Mesa de Trabajo - Contrato N° 346/2016 - Llamado MOPC N° 191/2016 (14/09/2022)
22. Expediente MEU N° 58107/2022 (19/12/2022), MEU N° 3121/2023 (18/01/2023) - Nota de la firma DC INGENIERÍA S.A.
23. Documentación Técnica

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato S.G. Ministro N° 346/2016 (12/09/2016)

   Condiciones Generales del Contrato

   - **4.3. 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*"
   - **19. 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*".

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*

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.S.J. Nº 45.903

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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 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 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 Nota ingresada como expediente MEU N° 58107/2022, con reasignación de MEU N° 3121/2023 en fecha 18 de enero de 2023, la firma DC INGENIERÍA S.A., eleva a consideración de la Dirección de Caminos Vecinales, la propuesta del Convenio Modificatorio N° 1, con las documentaciones técnicas correspondientes.

Que, en dichas documentaciones se expone cuanto sigue: *"...2. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE. Las modificaciones a implementarse consisten en la adecuación y actualización del alcance de los trabajos ya ejecutados y de que ya no podrán proseguirse, debido a la paralización de la Obra establecidas por la Municipalidad de Asunción que emitió las Resoluciones N° 841/17 del 12 de mayo de 2017 y N° 984/2018 I. del 7 de junio de 2018, las cuales trajeron como consecuencia la paralización total de los trabajos previstos contractualmente, hasta la fecha".*

Al respecto, el Supervisor de Obra, Ing. David Aveiro, emite su informe técnico, en el cual indica:

Abg. Elias González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Ma. Belén Ferva Aldo
Abogada
Mat. C.S.J. Nº 45.903

Esta Supervisión de Obras indica que: Como consecuencia de la modificación introducida al Contrato Original, a través del presente Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato SG Ministro N° 346/2016 – Cierre de Mutuo Acuerdo, se realiza una DISMINUCIÓN del monto contractual inicial de guaraníes treinta y cuatro mil novecientos sesenta y seis millones doscientos noventa y cinco mil seiscientos treinta y cinco (Gs. 34.966.295.635) IVA incluido, que representa un porcentaje de disminución del contrato original en 84,61%. Por tanto, a fin de proseguir los trámites, se informa cuanto sigue:

N°	Requisito	Estado
1	Estructura Presupuestaria: Línea Presupuestaria y monto del CDP a emitir	No Aplica
2	Formulario de Solicitud de Emisión de Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP), conforme lo establecido en la Circular DPE N° 01/2022	No Aplica
3	Formulario Artículo 34 Decreto 4436/2022 – Declaración Jurada SNIP y Anexo A001 de la Orden de Servicio VMAF N° 04/2022	No Aplica

Datos adicionales	Código SICP	Descripción
Organismo / Entidad	1039	Control de Cursos Hídricos

Concepto	CC - Código de Contratación	Monto en G.	%
Contrato Original	LP-12013-16-126685	41.326.844.724	100,00%
Convenio Modificatorio N° 1	No Aplica	(34.966.295.635)	(84,61%)
Total		6.360.549.089	15,39%

Atentamente.

Ing. David Aveiro
Supervisión de Obras

Por otro lado, la Fiscalización de Obras, en fecha 27 de diciembre de 2022, informa cuanto sigue:

INFORME TÉCNICO DE LA FISCALIZACIÓN DE OBRAS

El presente Informe Técnico corresponde al resultado del análisis realizado al **Convenio Modificatorio N° 1** presentado por la empresa contratista **DC INGENIERIA S.A**, con el objeto de introducir ítems nuevos al contrato original concerniente a desmovilización y paralización de obra, así como la deducción de los ítems que no han sido ejecutados.

Alcance y Justificación del Convenio N° 1 al Contrato N° 346/2016

En fecha 30 de septiembre del 2022, se ha llevado a cabo una mesa de trabajo entre representantes de la Coordinación de Proyectos de Agua, Saneamiento y Obras Hidráulicas del MOPC, y el representante de la firma Contratista DC INGENIERIA S.A., a fin de analizar la continuidad del proyecto *"REGULARIZACIÓN DEL CAUCE DEL ARROYO ITAY EN LA ZONA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL SLVIO PETTIROSSI Y CONSTRUCCIÓN DE LAGUNAS DE ATENUCIÓN DE CRECIDAS EN EL PARQUE GUAZU DE ASUNCIÓN – LOTE 2"*, en atención a los siguientes puntos:

a) Por Resolución Municipal N° 841/2017 del 12 de mayo del 2017, se dispuso la suspensión de las obras, transcurriendo a la fecha más de 5 años desde su paralización, sin la obtención de la aprobación Municipal pese a todas las gestiones realizadas por la Contratante;
b) El predio elegido como zona de obras ha sido declarado por Ley N° 6941/2022 como área silvestre protegida;
c) No se hallan reunidas las condiciones para la prosecución de la obra;
d) Las partes desean evitar más perdidas monetarias.

Analizados los puntos mencionados y las alternativas más ventajosas, las partes han convenido el Cierre del Contrato por Mutuo Acuerdo, para lo cual la Contratante ha recomendado la presentación de un Convenio Modificatorio donde se disminuyan los ítems que no han sido ejecutados con motivo de la paralización de las obras y se incluyan los gastos generados por la paralización de la obra, la desmovilización de equipos y maquinarias, así como los montos de contratos del personal que ha permanecido en zona de obras luego de la suspensión de los trabajos.

En ese sentido, la firma Contratista DC INGENIERIA S.A. ha presentado a través de la Nota de fecha 21 de octubre del 2022, la propuesta de Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato SG Ministro N° 346/2016, la cual es motivo de análisis, y tiene como resultado el presente informe técnico.

Así tenemos, primeramente;

1. Que, el monto del Contrato Original asciende a guaraníes cuarenta y un mil trescientos veintiséis millones ochocientos cuarenta y cuatro mil setecientos veinticuatro (Gs. 41.326.844.724);

Ma. Belén Leiva
Abogada
Mat. C.S.J. N° 15

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

2. Que, el monto neto resultante de la diferencia entre los ítems del contrato original que no han sido ejecutados, y el monto de los nuevos ítems agregados como consecuencia de la paralización de los trabajos da como resultado una disminución del monto del contrato original. Dicho monto a disminuir es de guaraníes treinta y cuatro mil novecientos sesenta y seis millones doscientos noventa y cinco mil seiscientos treinta y cinco (G. 34.966.295.635) conforme al siguiente detalle:

Código	Ítem	Contrato Original	Propuesta Convenio Modificatorio Nº 01	Total Contrato s/ CM-01 (De Cierre)
1	Obras de conducción y descarga	10.619.349.333	-10.619.349.333	0
2	Lagunas	24.687.588.903	-22.683.338.683	2.004.250.220
3	Rampa de acceso a lagunas	41.970.510	-41.970.510	0
4	Vertedero	611.023.522	-611.023.522	0
5	Obras complementarias	3.163.483.821	-3.163.483.821	0
6	Instalaciones y servicios especializados	2.203.428.635	-2.157.523.872	45.904.763
7	Gastos por desmovilización y paralización	0	4.310.394.106	4.310.394.106
	Monto Total IVA Incluido	**41.326.844.724**	**-34.966.295.635**	**6.360.549.089**
	IVA 10%	3.756.985.884	-3.178.754.149	578.231.735
	Monto Total sin IVA	37.569.858.840	**-31.787.541.486**	**5.782.317.354**
	Porcentaje de Variación	**100%**	**(84,61%)**	

3. Que, como consecuencia de la modificación introducida al contrato original a través del presente Convenio Modificatorio N° 1, el monto total del Contrato desciende a la suma de guaraníes seis mil trescientos sesenta millones quinientos cuarenta y nueve mil ochenta y nueve (Gs. 6.360.549.089) IVA incluido, que representa un porcentaje de 15,39 %, y una disminución del Contrato original en guaraníes treinta y cuatro mil novecientos sesenta y seis millones doscientos noventa y cinco mil seiscientos treinta y cinco (Gs. 34.966.295.635) IVA incluido, que representa un porcentaje de disminución de 84,61%.

Conclusión:

Por tanto, analizado el proyecto de Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato S.G. Ministro N° 346/2016 presentado por la firma Contratista DC INGENIERIA S.A., en razón a las circunstancias que hacen imposible la prosecución de la obra, y atendiendo al acuerdo a que han llegado las partes se recomienda la prosecución de los tramites tendientes a la aprobación del CM1.

PROPUESTA CONVENIO MODIFICATORIO N° 01

Código	Ítem	Contrato Original	Propuesta Convenio Modificatorio N° 01	Total Contrato s/ CM-01 (De Cierre)
1	OBRAS DE CONDUCCIÓN Y DESCARGA	10.619.349.333	-10.619.349.333	0
2	LAGUNAS	24.687.588.903	-22.683.338.683	2.004.250.220
3	RAMPA DE ACCESO A LAGUNAS	41.970.510	-41.970.510	0
4	VERTEDERO	611.023.522	-611.023.522	0
5	OBRAS COMPLEMENTARIAS	3.163.483.821	-3.163.483.821	0
6	INSTALACIONES Y SERVICIOS ESPECIALIZADOS	2.203.428.635	-2.157.523.872	45.904.763
7	GASTOS POR DESMOVILIZACION Y PARALIZACION	0	4.310.394.106	4.310.394.106
	Monto Total IVA Incluido	**41.326.844.724**	**-34.966.295.635**	**6.360.549.089**
	IVA 10%	3.756.985.884	-3.178.754.149	578.231.735
	Monto Total sin IVA	37.569.858.840	-31.787.541.486	5.782.317.354
	Porcentaje de Variación	**100,00%**	-84,61%	15,39%

Concepto	*CC - Código de Contratación*	*Monto en G.*	*%*
Contrato Original	*LP-12013-16-126685*	*41.326.844.724*	*100,00%*
Convenio Modificatorio N° 1 De Disminución	*No Aplica*	*-34.966.295.635*	*-84,61%*
Total		*6.360.549.089*	*15,39%*

Belén Leiva Ríos
Matrícula N° 5.903

A su vez, por Memorándum CAPSOH N° 261/2021 de fecha 13 de febrero de 2023, la Coordinación de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas, remite a la Unidad Operativa de Contratación a los efectos de solicitar la prosecución de los trámites para la formalización del Convenio Modificatorio N° 1.

Abg. Blas Gonzalez Canut
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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° 18/2023 de fecha 24 de febrero de 2023, mediante el cual se concluye que: *"En base a la verificación documental realizada se concluye que la solicitud de Convenio Modificatorio N° 1, corresponde al ajuste de cantidades establecidas contractualmente para algunos ítems de trabajo, a fin de adecuarlas a las condiciones reales existentes.*

La justificación de las modificaciones del Convenio Modificatorio N° 1, se encuentran respaldadas en el Informe Técnico de la Coordinación de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas (CAPSOH) (Folio 101 al 107).

Se sugiere dar continuidad a los trámites, para luego remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación del Proyecto de Convenio Modificatorio N° 1, del CONTRATO S.G. MINISTRO N° 346/2016 -, LLAMADO MOPC N° 191/2015. "LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL DE FIRMAS CONSTRUCTORAS PARA LA REGULARIZACIÓN DEL CAUCE DEL ARROYO ITAY EN LA ZONA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL SILVIO PETTIROSSI Y CONSTRUCCIÓN DE LAGUNAS DE ATENUACIÓN DE CRECIDAS EN EL PARQUE GUAZU DE ASUNCIÓN - AD REF. AL PGN 2016" CON ID N° 300.248. EMPRESA ADJUDICADA: DC INGENIERÍA S.A.".

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° 1, por el cual se disminuye al monto contractual la suma de Gs. 6.360.549.089 (guaraníes seis mil trescientos sesenta millones quinientos cuarenta y nueve mil ochenta y nueve) IVA incluido, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 346/2016 suscripto con la firma DC INGENIERÍA S.A. en el marco del Llamado MOPC N° 191/2015 "Licitación Pública Nacional de Firmas Constructoras para la Regularización del Cauce del Arroyo Itay en la Zona del Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi y Construcción de Lagunas de Atenuación de Crecidas en el Parque Guazu de Asunción - Ad Referéndum al PGN 2016", ID N° 300.248, 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, DC INGENIERÍA S.A., deberá contar con las garantías contractuales vigentes, disponer la ampliación del periodo 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.

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.

Desirée Leiva Ríos
Abogada
Nº 3903

Abel Elías González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC