**DICTAMEN D.A.J. N° 1362 del 06 de Julio de 2021.-**

**DAJ N° 3138/2021**

**REF.:** Llamado MOPC N° 139/2015 "LPI CONSTRUCCIÓN DE PUENTES DE H° A° EN VARIOS DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ORIENTAL 2° TANDA - LOTE 5", ID N° 290.294. Contrato SG Ministro N° 541/2016, suscripto con CONSTRUCTORA FELDMANN S.A - Convenio Modificatorio N° 2. -

**SRTA. LINCY LUCENA, DIRECTORA**
**UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN**

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del convenio modificatorio y la resolución respectiva.

## 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.

## ANTECEDENTES

1. Memorándum DCV N° 847/2021 de la Dirección de Caminos Vecinales (10/06/2021)
2. Memorándum DAJ N° 1402/2021 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (07/06/2021)

[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.

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

Abg. Blas González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N° 3 / 2021



78 (setenta y ocho)

3. Memorándum UOC N° 1443/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (01/06/2021)
4. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 60/2021 de la Dirección de Auditoria Interna (28/05/2021)
5. Memorándum UOC N° 1386/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (27/05/2021)
6. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (26/05/2021)
7. Memorándum DCV N° 764/2021 de la Dirección de Caminos Vecinales (26/05/2021)
8. Memorándum UOC N° 1340/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (21/05/2021)
9. Memorándum DCV-MOPC N° 661/2021 de la Dirección de Caminos Vecinales (13/05/2021)
10. Informe Técnico del Departamento de Ejecución y Dirección de Caminos Vecinales (06/05/2021)
11. Copia de la Nota DCV N° 1073/2020 de la Dirección de Caminos Vecinales (05/05/2020)
12. Copia de la Resolución N° 2220 (12/12/2016)
13. Copia de la Nota GPCV N° 122/2017 de la Gerencia de Proyectos de Caminos Vecinales (30/08/2017)
14. Copia del Contrato S.G Ministro N° 541/2016 (29/12/2016)
15. Copia del Convenio Modificatorio N° 1
16. Proyecto de Resolución Ministerial
17. Borrador de Convenio Modificatorio N° 2
18. Nota de la empresa Constructora Feldmann S.A (MEU N° 18440 – 30/04/2021)
19. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 2

## NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato SG Ministro N° 541/2016 (29/12/2016)

- 4.3. C.G.C *"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"*.

- 14. CGC. Obras o trabajos no previstos. 14.1 *"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"*

- 15. CGC. Convenios modificatorios. Aumento del alcance de las obras. 15.1 *"En caso que fuere necesario ampliar el alcance de la obra deberá aplicarse lo establecido en el Art. 62 de la Ley 2051/2003..."*
- 16. CGC. Convenios modificatorios. Disminución del alcance de las obras. 16.1 *"En caso que fuere necesario disminuir el alcance de la obra deberá aplicarse lo establecido en el Art. 62 de la Ley 2051/2003..."*
- 19. CGC. Plazo de Ejecución. 19.2 Prórroga de los plazos de ejecución. 19.2.2 *"En caso de inclemencia climática cuya gravedad supere el límite previsto en las CEC y que ocasionen una detención de los trabajos en el sitio de obras, los plazos de ejecución de las obras se prorrogaran. Esta prórroga se comunicará a la Contratista mediante una Orden de Ejecución, en la que se precisará la duración, que será igual al número de días durante las cuales se comprobó que las actividades estuvieron realmente detenidas debido a las inclemencias climáticas, deduciendo, de ser aplicable, el número de días de inclemencia previsibles indicado en las CEC"*

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



Abg. Blás González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N°____ 202___

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. **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: … l) Representar administrativamente al Ministerio; ordenar gastos; firmar contratos relacionados con asuntos propios de la Cartera…*".

## CONSIDERACIONES

Por Nota ingresada mediante expediente con MEU N° 18440 de fecha 30 de abril de 2021, la empresa Constructora Feldmann S.A presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 2, con las documentaciones técnicas correspondientes, dentro de las cuales se expresa cuanto sigue:

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

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS

Abg. Blás González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N° 130/2021



y 7(Sesenta y siete)

**2-CONCORDANCIA**

El Convenio Modificatorio de Obra N° 2 se emite en concordancia a lo establecido en la **Cláusula 4.3 Documentos Contractuales Posteriores a la Formalización del Contrato, Cláusula 14 "Obras o trabajos no previstos", Cláusula 15 "Convenios Modificatorios", de las Condiciones Generales del Contrato (CGC) y ajustado a lo dispuesto en el Artículo 62 de la Ley 2051/03**, donde se contempla la potestad de ampliar, disminuir, eliminar, modificar o complementar el alcance de las obras contratadas durante la construcción, debida a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, así como también a lo establecido en la **Cláusula 19.2 y 19.2.1 Prórroga de los plazos de ejecución de las Condiciones Generales del Contrato (CGC).**

**3-ALCANCE DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS**

La propuesta de Convenio Modificatorio N° 2 comprende la disminución de cantidades de los ítems N° 5.2 Barandas metálicas para defensa y N° 5.3 Señalización vertical del Puente N° 18 sobre el Rio Aquidaban, Longitud: 45 m Distrito de Pedro Juan Caballero en el tramo Naranjay-Colonia Maria Auxiliadora, por la imposibilidad de ejecutar los mismos debido a la negativa del propietario del terreno al acceso a la zona de obras.

Dicha situación fue comunicada por la Contratista a la Fiscalización y a la Contratante mediante notas CF-PL5-132 de fecha 06/02/2020 (Meu N° 6758/2020), CF-PL5-136 de fecha 19/02/2020 y CF-PL5-142 de fecha 13/05/2020.

Además, se disminuyen las cantidades del ítem 10 Empedrado, del Puente N° 24 - sobre el Arroyo Yhaca, Longitud: 45 m Distrito de Valenzuela en el tramo Valenzuela-Sapucai, como consecuencia de la adecuación de cantidades a las necesidades reales de obra y a la corrección del cómputo métrico. La misma situación ocurre con las cantidades del ítem 8.4 Cabezal, del Puente N° 28 - sobre el Arroyo Yhaca, Longitud: 30 m Distrito de Valenzuela en el tramo Valenzuela-Piribebuy (km 92).

Como consecuencia, se han modificado las cantidades, adecuado a las circunstancias, para la terminación de la Obra.

El presente Convenio Modificatorio N° 2 contempla la modificación del alcance del contrato por ajuste de cantidades de ítems contractuales.

Al respecto, el Departamento de Ejecución y Dirección de Caminos Vecinales, en fecha 06 de mayo de 2021, realizo el siguiente Informe Técnico:

La propuesta de Convenio Modificatorio Nº 2 comprende la disminución de cantidades de los ítems N° 5.2 Barandas metálicas para defensa y N° 5.3 Señalización vertical del Puente N° 18 sobre el Rio Aquidaban, Longitud: 45 m Distrito de Pedro Juan Caballero en el tramo Naranjay-Colonia Maria Auxiliadora, por la imposibilidad de ejecutar los mismos debido a la negativa del propietario del terreno al acceso a la zona de obras.

Dicha situación fue comunicada por la Contratista a la Fiscalización y a la Contratante mediante notas CF-PL5-132 de fecha 06/02/2020 (Meu N° 6758/2020), CF-PL5-136 de fecha 19/02/2020 y CF-PL5-142 de fecha 13/05/2020.

Además, se disminuyen las cantidades del ítem 10 Empedrado, del Puente N° 24 - sobre el Arroyo Yhaca, Longitud: 45 m Distrito de Valenzuela en el tramo Valenzuela-Sapucai, como consecuencia de la adecuación de cantidades a las necesidades reales de obra y a la corrección del cómputo métrico. La misma situación ocurre con las cantidades del ítem 8.4 Cabezal, del Puente N° 28 - sobre el Arroyo Yhaca, Longitud: 30 m Distrito de Valenzuela en el tramo Valenzuela-Piribebuy (km 92).

Como consecuencia, se han modificado las cantidades, adecuado a las circunstancias, para la terminación de la Obra.

El presente Convenio Modificatorio Nº 2 contempla la modificación del alcance del contrato por ajuste de cantidades de ítems contractuales.

En atención a lo mencionado, el Departamento de Ejecución, luego de verificar la propuesta de Convenio **Modificatorio N° 2** da su conformidad a los siguientes puntos:

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

Abg. Blas González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N°____ 202___

El monto del contrato original con IVA incluido es de Gs. **17.235.833.669** (Guaraníes Diez y siete mil doscientos treinta y cinco millones ochocientos treinta y tres mil seiscientos sesenta y nueve) IVA incluido, el monto del Convenio Modificatorio N° 1 es de Gs. **20.630.194.970** (Guaraníes Veinte mil seiscientos treinta millones ciento noventa y cuatro mil novecientos setenta), debido a las variaciones introducidas el monto total del Convenio Modificatorio Nº 2 resulta en Gs. **20.389.059.981** (Guaraníes Veinte mil trescientos ochenta y nueve millones cincuenta y nueve mil novecientos ochenta y uno) IVA incluido, significando una disminución de Gs. **241.134.989** (Guaraníes Doscientos cuarenta y un millones ciento treinta y cuatro mil novecientos ochenta y nueve) IVA incluido, que representa menos uno con diez y siete centésimos **(-1,17%)** de disminución con respecto al monto del Convenio Modificatorio N° 1, quedando el porcentaje final modificado en diez y ocho con veintinueve centésimos **(18,29%)** respecto al monto contractual original.

Los cambios introducidos en el presente Convenio Modificatorio N° 2, no amplían el plazo de obra, sin embargo, se prorroga el plazo final de obras por lluvias y sus consecuencias, de acuerdo al siguiente detalle:

| | |
|---|---|
| Inicio de Obra: | 01/07/2017 |
| Plazo contractual: | 24 meses. |
| Fin de Obra según contrato: | 01/07/2019 |
| Prórroga del plazo por aumento del alcance de obras: | 143 días |
| Fin de obra Convenio Modificatorio Nº 1: | 21/11/2019 |
| Prórroga del plazo por inclemencias climáticas DCV 1962/2019 | 87 días |
| Prórroga del plazo por inclemencias climáticas DCV 503/2020 | 16 días |
| Fin de obra Convenio Modificatorio Nº 2: | 03/03/2020 |

En conclusión, luego de analizados y verificados todos los puntos señalados, se recomienda a la Dirección de Caminos Vecinales proseguir con los trámites de aprobación del **Convenio Modificatorio N° 2**.

Por lo que la Dirección de Caminos Vecinales ha providenciado que;

Se ha revisado el Informe Técnico elaborado por el Departamento de Ejecución, donde se constata que la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 02 se corresponde con las necesidades reales de la obra **CONSTRUCCION DE PUENTES DE HORMIGON ARMADO EN VARIOS DEPARTAMENTOS DE LA REGION ORIENTAL – 2DA. TANDA – LOTE 5**, a fin de lograr una buena terminación de la misma.

En base a lo señalado, esta Dirección recomienda la aprobación de la propuesta de Convenio Modificatorio de Obra N° 02 y remite los documentos a consideración del Viceministro de Obras Públicas para su gestión a través de las instancias pertinentes.

Así también, 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° 60/2021, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, por el cual se informa que:

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

Abg. Blás González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N° 126/2021



76 (setenta y seis)

7- OBSERVACIONES

7.1- El CONVENIO MODIFICATORIO N° 2, PRESENTA VARIACIÓN EN EL PLAZO DE EJECUCIÓN

7.1.1- El Convenio Modificatorio N° 1, modifica el plazo de ejecución de la obra ampliando en 143 días el plazo original de 24 meses.-

7.1.2- El Convenio Modificatorio N° 2, modifica el plazo de ejecución de la obra prorrogando por lluvias y sus consecuencias en 103 días, con fecha de finalización 03 de marzo de 2020.

7.2- VIGENCIA DEL CONTRATO

7.2.1- La vigencia del Contrato es hasta la recepción definitiva de las obras.-

7.3- EL CONVENIO MODIFICATORIO N° 2, CONTEMPLA UNA DISMINUCION EN EL MONTO DEL CONTRATO

7.3.1- El **Convenio Modificatorio N° 2**, disminuye el monto del contrato en **Gs. 241.134.989 (Guaraníes, doscientos cuarenta y un millones ciento treinta y cuatro mil novecientos ochenta y nueve)**, una **disminución del orden de 1,40%, totalizando 18,29%** con respecto al monto contractual original.-

| Descripción | Monto Total Gs. IVA incluido | Variación Porcentual |
|---|---|---|
| Monto Contractual | 17.235.833.669 | 100,00 |
| Convenio Modificatorio N° 1 | 3.394.361.301 | 19,69 |
| Convenio Modificatorio N° 2 | -241.134.989 | -1,40 |
| **Contractual + C.M. N° 1 + C.M. N° 2** | **20.389.059.981** | **118,29** |

8. CONCLUSIÓN

En base a la verificación documental realizada se concluye que la solicitud de **Convenio Modificatorio Nº 2**, corresponde a ajustes en las cantidades establecidas contractualmente en algunos ítems de trabajo, debido a la imposibilidad de ejecutar algunos ítems y por la adecuación a las condiciones reales existentes en el Contrato, en consecuencia disminuye el monto del contrato, lo que se enmarca en lo dispuesto por el **Art. 62 de la Ley 2051/2003**. Igualmente existe una prorroga en los plazos de ejecución por lluvias y sus consecuencias, lo que se enmarca en lo establecido en las Condiciones Generales del Contrato, clausula 19.1. La justificación de las modificaciones del **Convenio Modificatorio N° 2**, se encuentran respaldadas en el **Informe Técnico** del Departamento de Ejecución y la Dirección de Caminos Vecinales **(Folio N° 29 y 31)**, **y en la Documentación Técnica** firmada por el Representante Legal y el Supervisor de Obra **(folio 1 al 28)**, responsables del sustento y veracidad del contenido de los mismos.

Se sugiere, dar continuidad a los trámites pertinentes al presente **Convenio Modificatorio N° 2** y remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación.-

Por último, en cumplimiento al Memorándum DAJ N° 1402 de fecha 07 de junio de 2021, la Dirección de Caminos Vecinales, mediante Memorándum DCV N° 847 de fecha 10 de junio de 2021, remite el siguiente Informe Técnico complementario:

Al respecto el presente Convenio Modificatorio no otorga al Contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato, ya que no han sido alterados o modificados entre otros, la naturaleza de las obras ni la finalidad, ni tampoco los precios base del mismo, ya que todos los precios de ítems nuevos fueron calculados en base a los precios unitarios contractuales.

## 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° 2, por el cual, se disminuye al monto contractual vigente, la suma de Gs. 241.134.989 (guaraníes doscientos cuarenta y un millones ciento treinta y cuatro mil novecientos ochenta y nueve) IVA incluido, equivalente a una disminución del 1,17 %, asimismo el plazo de ejecución de obra se prorroga 103 (ciento tres) días por inclemencias climáticas, respecto al Contrato SG Ministro N° 541/2016 suscripto con la CONSTRUCTORA FELDMANN S.A, en el marco del Llamado MOPC N° 139/2015 "LPI CONSTRUCCIÓN DE PUENTES DE H° A° EN VARIOS DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ORIENTAL 2° TANDA - LOTE 5", ID N° 290.294., de conformidad a lo establecido en las cláusulas de las condiciones generales

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

Abg. Blás González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N°____ 202__

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 la suscripción del convenio modificatorio la empresa CONSTRUCTORA FELDMANN S.A, deberá contar con las garantías contractuales vigentes correspondientes a 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°51.756

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS

Abg. Blas González
Encargado de Despacho
Res. MOPC N° 120 (20

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION
RECIBIDO POR:
HORA: 15:53
☐ DIRECCION ADJUNTA
☐ UNIDAD JURIDICA
☐ EVALUACION DE OFERTAS
COORDINACION C ☐ P ☐
☐ DPTO. DE GARANTÍAS
☑ DPTO. DE CONTRATOS
☐ DPTO. INTERNACIONALES Y EXCEPCION
☐ DPTO. LICITACIONES NACIONALES
☐ DPTO. CONTRATACION DIRECTA
☐ DPTO. DE PROGRAMACION
☐ DPTO. DE ADJUDICACIONES
☐ SECRETARIA
☐ MESA DE ENTRADA
FECHA: 06/07/21



78 (setenta y ocho)