43 (CUARENTA Y TRES)
Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. Nº 976 del 21 de Abril de 2022.-

DAJ Nº 1963/2022

REF.: Llamado MOPC N° 52/2021 "SELECCIÓN BASADA EN CALIFICACIONES DE LOS CONSULTORES PARA EL SERVICIO DE CONSULTORIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PRELIMINAR (EIAp) DEL PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y VIVIENDA DEL BAÑADO SUR – BARRIO TACUMBU", ID N° 392.125. Contrato SG Ministro N° 347/2021, suscripto con el TMR S.R.L. CONSULTORA DE INGENIERIA - Convenio Modificatorio N° 1. MEU N° 14.297. –

Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director
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 SG Ministro N° 347/2021, suscripto con TRM S.R.L. CONSULTORA DE INGENIERIA. 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.

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Nancy B. Castillo Pérez
Abogada
Matrícula C.S.J. Nº 36.173

[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.

II. ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 1038/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (18/04/2022)
2. Nota UEP-PRVBT N° 12/2021 de la Unidad Ejecutora PRL 1152 (26/11/2021).
3. Memorándum DAJ N° 796/2022 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (12/04/2022).
4. Memorándum UEP-PRVBT N° 192/2021 de la Unidad Ejecutora PRL 1152 (06/04/2022).
5. Proyecto de Resolución Ministerial
6. Nota CPR/C/2022/637 "No Objeción" del Banco Interamericano de Desarrollo (05/04/2022)
7. Nota JGM MOPC N° 20/2022 de la Jefatura de Gabinete Ministerial – MOPC (25/03/2022).
8. Borrador de Convenio Modificatorio N° 1.
9. Memorándum UEP-PRVBT N° 166/2022 de la Unidad Ejecutora PRL 1152 – Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur (Barrio Tacumbú) (24/03/2022).
10. Informe Técnico UEP-PRVBT de la Unidad Ejecutora PRL 1152 – Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur (Barrio Tacumbú) (24/03/2022).
11. Nota TRM_BS N° 012/2022 con MEU N° 14297/2022 de TRM S.R.L. Consultoría de Ingeniería (22/03/2022).
12. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Certificados o Servicios (06/04/2022).
13. Copia de Contrato S.G. Ministro N° 347/2021
14. Condiciones Generales de Contrato – Anexos.

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Ley de Préstamo BID:** Ley N° 6424/2019 APRUEBA EL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 4700/OC-PR SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), POR UN MONTO DE HASTA US$ 100.000.000 (DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CIEN MILLONES), EN FECHA 5 DE ABRIL DE 2019, PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA DE "REHABILITACIÓN Y VIVIENDA DEL BAÑADO SUR DE ASUNCIÓN (BARRIO TACUMBÚ)", QUE ESTARÁ A CARGO DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC); Y AMPLÍA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, APROBADO POR LA LEY N° 6258 DEL 7 DE ENERO DE 2019.

2. **Contrato SG Ministro N° 347/2021 (23/11/2021)**

   "El Contratante y el Consultor (las "Partes") acuerdan lo siguiente:

   2) Este Contrato es firmado y ejecutado en español y todas las comunicaciones, notificaciones y modificaciones relacionadas con este Contrato harán por escrito y en el mismo idioma."

3. **Ley de Contrataciones Públicas:** Ley N° 2051/2003 "*De Contrataciones Públicas*"
   - Artículo 2: "*Quedan excluidas de la aplicación del presente ordenamiento, las siguientes contrataciones: "...c) Las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la*

Abg. CARLOS E. FARIÑA R.
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DNC - MOPC

Abg. Elías González Candia
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Nancy B. Castillo Pérez
Abogada
Matrícula C.S.J. Nº 35.172
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

presente ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial".

4. **Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaçiones (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:...firmar contratos relacionados con asuntos propios de la Cartera;...Contratar para el Ministerio empresas para servicios de obras y servicios profesionales y técnicos por el tiempo y propósitos determinados; administrar los servicios, bienes e ingresos especiales del Ministerio ...*"

IV. CONSIDERACIONES

Como primer término, mediante Nota N° TRM_BS N° 012/2022 ingresada como expediente MEU N° 14297/2022 en fecha 23 de marzo de 2022, la Empresa TRM S.R.L. Consultoría de Ingeniería encargado de la elaboración del estudio de Impacto Ambiental, presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 1, manifestando cuanto sigue: *"Nos dirigimos a Ud. En relación al contrato de la referencia, con la finalidad de exponer cuanto sigue: como es de su conocimiento actualmente se está disponiendo de documentos y nuevas informaciones generadas como parte de otras Consultorías concluidas u otras en ejecución en el marco del Contrato de Préstamo N° 4700/OC-PR , los cuales son insumos importantes para enriquecer el Estudio de Impacto Ambiental preliminar (EIAp) de nuestra responsabilidad.*

Al respecto, entre los documentos ya presentados, resaltan los productos entregados en carácter de Borrador correspondientes a: i) el Estudio de Impacto Ambiental sin PGAS; e ii) el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), ambos documentos presentados en cumplimiento al numeral6, "REQUISITOS DE REPORTE Y CRONOGRAMA DE LOS ENTREGABLES", estipulado en la Sección VII: Términos de Referencia, del Pliego de Bases y Condiciones del Servicio. Sobre el particular, además se prevé la presentación y validación de los Programas y Planes planteados en el Borrador del PGAS en una Consulta Pública, lo cual será plasmado en el protocolo en Informe de Consulta incluido también como producto entregable en el referido numeral.

Cabe resaltar también, que una vez aprobadas las versiones finales de los documentos indicados e i) e ii) anterior, la consolidación de ambos corresponderá al Estudio de Impacto Ambiental preliminar final, que será presentado al MADES con fines de obtención de la Licencia Ambiental correspondiente.

Por todo lo expuesto se solicita, de la mejor manera, la ampliación del plazo de ejecución en 45 días y en consecuencia la recalendarización de Entrega de Productos Ajustados y Final, para lo cual se plantea la siguiente presentación Entregables:

- *Entregable 2: Estudio de Impacto Ambiental preliminar sin PGAS Ajustado: 26-03-2022.*

Abg. CARLOS E. BARIÑA PUZZI
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
MOPC

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

Nancy B. Castillo Pérez
Abogada
Matrícula C.S.J. N° 36.174

- *Entregable 3: Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y sus apartados: 30-04-2022.*
- *Entregable 4: Informe Final: 05-05-2022*
- *Declaración de Impacto Ambiental y RIMA: 09-06-2022…"*

Al respecto, por Nota JGM N° 20/2022 de fecha 25 de marzo de 2022 la Jefatura de Gabinete solicita la BID la No Objeción al Convenio Modificatorio N° 1, y se adjunta al respectivo pedido el borrador de Convenio Modificatorio N° 1 y el respectivo Informe Técnico.

Que del mismo modo se verifica entre los antecedentes la No Objeción del BID mediante la Nota CPR/C/2022/637 de fecha 05 de abril del corriente año, en el cual se menciona cuanto sigue:

> Recibimos su Nota JGM MOPC N°20/2022 a través de la comunicación electrónica de fecha 25 de marzo de 2022, mediante la cual solicitan la no objeción del Banco al Convenio Modificatorio N°1 del proceso *"Servicio de Consultoria para la elaboración del estudio de impacto ambiental preliminar (EIAP) del programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur – ID 392.125"*, a ejecutarse en el marco del Programa indicado en la referencia.
>
> Al respecto, luego de revisar los documentos remitidos les manifestamos que no tenemos objeciones que formular y consecuentemente con lo anterior, pueden proseguir con el proceso que nos ocupa.
>
> La no objeción mencionada se refiere únicamente a la compatibilidad del procedimiento utilizado con las políticas del Banco y no constituye un compromiso efectivo de desembolsar recursos del financiamiento, en tanto no se cumplan los requisitos del mismo.
>
> Sin otro particular, reciba nuestros cordiales saludos.

Del mismo modo se verifica que la encargada de la Supervisión del Contrato, en fecha 24 de marzo de 2022, remite el siguiente Informe Técnico:

> Fecha: Asunción, 24 de marzo de 2022
>
> Referencia: Nota TRM_BS N° 012/2022, EXP. MEU N° 14297/2021, ampliación de ejecución de plazos contrato en 45 días, y recalendarización de productos ajustados y final. Contrato N° 357/2021 "Servicio de Consultoría para la Elaboración del Estudio de Impacto Ambiental preliminar (EIAp) del Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur - Barrio Tacumbú.
>
> La empresa T.R.M S.R.L. justifica este pedido argumentando que se están disponiendo de documentos y nuevas informaciones generadas como parte de otras consultorías concluidas u otras en ejecución en el marco del Contrato de Préstamo N° 4700/OC- PR.
>
> Teniendo en cuenta, el proceso dinámico en la ejecución del programa, puntualmente en lo relacionado a la Consultoría para el desarrollo del Master Plan y Diseño ejecutivo de Infraestructura urbana, la cual se encuentra en etapa de diagnóstico, insumo necesario para complementar la información relativa al programa. Conforme a lo expresado y en el interés de contar con un documento que cubra todas las necesidades en cuanto a información sobre el área de influencia del proyecto, que identifique todos los impactos directos y acumulativos vinculados a los proyectos asociados u otras intervenciones; recomendamos sea otorgada una ampliación de 60 días del plazo

Abg. CARLOS E. FARIÑA R.
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Nancy B. Castillo Pérez
Abogada
Matrícula C.S.J. Nº 35.173

41 (CUARENTA Y UNO)

de ejecución del contrato y la vigencia del contrato a 210 días o hasta el cumplimiento total de las obligaciones. Quedando la entrega de productos de acuerdo con los siguientes:

- Entregable 2: Estudio de Impacto Ambiental preliminar sin PGAS Ajustado: 09/04/2022.
- Entregable 3: Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y sus apartados: 30/04/2022.
- Entregable 4: Informe Final: 5/05/2022.
- Declaración de impacto Ambiental y RIMA: 10/06/2022.

En relación con los documentos ya presentados en carácter de Borrador: correspondiente al entregable 2 actualmente se aguarda la entrega del mismo con los ajustes solicitados, para proceder a la aprobación una vez que se haya comprobado que se incorporaron todas las observaciones realizadas. Por otra parte, con relación al entregable N° 3, éste no será revisado hasta después de la aprobación del entregable N° 2, debido a que las observaciones a ser incorporadas en dicho entregable generarán importantes cambios en el mismo.

Esta ampliación en los plazos no implica variaciones en el monto de contrato.

Es nuestro Informe.

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 amplía el plazo de ejecución en 60 (sesenta) días quedando de 120 (ciento veinte) días, que es el plazo originalmente previsto a 180 (ciento ochenta) días, y amplía el plazo de vigencia a 60 (sesenta) días quedando de 150 (ciento cincuenta) días, que es el plazo originalmente previsto a 210 (doscientos diez) días, respecto al Contrato SG Ministro N° 347/2021 suscripto con la Empresa TRM S.R.L. Consultoría de Ingeniería, en el marco del Llamado MOPC N° 52/2021 "SELECCIÓN BASADA EN LAS CALIFICACIONES DE LOS CONSULTORES PARA EL SERVICIO D CONSULTORIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PRELIMINAR (EIAp) DEL PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y VIVIENDA DEL BAÑADO SUR – BARRIO TACUMBÚ" con ID N° 392.125, de conformidad a las normativas traídas a colación precedentemente y en concordancia a las políticas del Banco Interamericano del Desarrollo y, en especial, con la Ley de préstamo N° 6424/2019 y su Contrato de Préstamo.

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].

Abg. Elías González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Nancy B. Castillo Pérez
Abogada
Matrícula C.S.J. Nº 35.178

[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.

Así también, se advierte que, en ocasión de la suscripción del Convenio Modificatorio N° 01, la Empresa T.R.M. Consultoría de Ingeniería deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer cobertura por el monto y periodo de ejecución, por lo que debe disponer, si fuere necesario, la extensión de la vigencia de todas las garantías exigidas en el contrato.

Finalmente, se aclara que esta Dirección se limita a la verificación legal de los antecedentes obrantes en el expediente, quedando a cargo de la Unidad Administradora del Contrato, la justificación de los fundamentos técnicos que motivan la celebración del convenio modificatorio propuesto.

Atentamente. –

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Coordinación de Contratos, Convenios, y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Gonzalo Candia
Director
Asuntos Jurídicos
MOPC

Nancy B. Carrillo Pérez
Abogada
Matrícula C.S.J. Nº 38.178

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION
RECIBIDO POR: FB
HORA: 15:26
☐ 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 PROCURACION
☐ DPTO. DE ADJUDICACIONES
☐ SECRETARIA
☐ MESA DE ENTRADA
FECHA: 21/04/22

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC