DICTAMEN D.A.J. N° 1186 del 01 de setiembre de 2025.-

DAJ N° 2873/2025

REF.: Llamado MOPC N° 86/2021 "Servicio de Consultoría para la Fiscalización del Lote 3 de Obras Viales de Rehabilitación y Mantenimiento de Corredores Agroindustriales (Ruta de la Leche) Región Oriental". ID N° 401.922. Contrato SG Ministro N° 59/2022 suscripto con la firma **Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.)**. Convenio Modificatorio N° 3. MEU N° 26.915/2025. –

Abg. LISE ALEJANDRA VERA MORENO, Directora
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 3 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del **Contrato S.G. Ministro N° 59/2022**, suscripto con la firma **Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA 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° 3610/2025 de la Unidad Operativa de Contratación (14/08/2025)
2. Memorándum UEP BID DV N° 1256/2025 de la Unidad Ejecutora de Proyectos BID - DV (11/08/2025)
3. Memorándum UOC N° 1473/2025 de la Unidad Operativa de Contratación (14/04/2025)
4. Nota O-CSC/CPR-847/2025 del Banco Interamericano de Desarrollo (30/07/2025)

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

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ
Coord. de Contratos, Convenios

Abg. JOSE M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

[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

5. Memorándum UEP BID DV N° 1005/2025 de la Unidad Ejecutora de Proyectos BID - DV (03/07/2025)
6. Nota VMOPC N° 248/2025 del Viceministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (04/07/2025)
7. Proyecto de Resolución Ministerial
8. Borrador de Convenio Modificatorio
9. Informe Técnico N° 10 de la Unidad Ejecutora de Proyectos BID-DV MOPC (03/07/2025)
10. Informe Técnico de la Supervisión
11. Nota N° 506-25 de la firma Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.) (24/06/2025)
12. Documentaciones correspondientes a la solicitud del Convenio Modificatorio N° 3

III.NORMATIVA APLICABLE

1. **Ley de Préstamo BID:** "*Ley N° 6683 / Aprueba los Contratos de Préstamos N°s 4915/OC-PR y 4916/KI-PR suscritos entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto total de hasta US$ 235.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América doscientos treinta y cinco millones), en fecha 11 de mayo de 2020, para el Financiamiento del Programa "De Mejoramiento y Conservación de Corredores Agroindustriales", Que estará a Cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020, aprobado por la Ley N° 6469 del 2 de enero de 2020.*

2. **Contrato** S.G. Ministro N° 59/2022 (04/04/2022)

   Condiciones Generales del Contrato

   - **16. Modificaciones o Variaciones. 16.1** *"Toda modificación o variación a los términos y condiciones de este Contrato, incluida cualquier modificación o variación del alcance de los Servicios, solo podrá hacerse mediante acuerdo escrito entre las Partes. Sin embargo, cada una de las Partes considerará debidamente cualquier propuesta de modificación o variación que haga la otra Parte"*

   - **16.2** *"En casos de modificaciones o variaciones sustanciales, se requerirá el previo consentimiento escrito del Banco"*

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 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 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 Publicas y Comunicaciones son entre otras las de:...i) Representar administrativamente al Ministerio:...firmar contratos relacionados con asuntos propios de la*

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

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

En primer término, mediante la Nota N° 506-25, ingresada como expediente MEU N° 26.915 con fecha 27 de junio de 2025, la firma Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.) presenta a consideración de la Unidad Ejecutora de Proyectos BID-DV/MOPC la propuesta correspondiente al Convenio Modificatorio N° 3, adjuntando la documentación técnica pertinente para su análisis.

Al respecto, el Supervisor de Obras, Ing. Ángel Francisco Espínola Giménez, expone cuanto sigue: *"...Luego de analizado y verificado todos los documentos que hacen parte del Convenio Modificatorio N° 3, esta Supervisión manifiesta que los mismos se encuentran correctos y se corresponde con lo establecido en el Contrato de la Consultora"*

Asimismo, la Unidad Ejecutora de Proyectos BID DV, en fecha 03 de julio de 2025, emitió el Informe Técnico N° 10 en los siguientes términos:

En relación al expediente con Mesa de Entrada MOPC (MEU) N° 26915/2025, de fecha 27 de Junio de 2025, ingresado por la CONSULTORA DE INGENIERÍA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANÓNIMA S.A., responsable de la prestación del Servicio de Consultoría para la Fiscalización de Lote 3 de Obras Viales de Habilitación y Mantenimiento de Corredores Agroindustriales en el marco del Proyecto PR-L116 - Región Oriental, ID N° 401.922, presenta la documentación técnica del Convenio Modificatorio N° 03, referente al CONTRATO SG MINISTRO N°59/2022, suscrito el 04 de abril del 2022 entre el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES y la CONSULTORA DE INGENIERIA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANÓNIMA S.A.

El Convenio Modificatorio N°03 se emite en un todo de acuerdo con lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, Cláusula 14.1 de las Condiciones Especiales del Contrato, que dice "... *Si el Contrato de Obra a fiscalizar se prorrogará o se acortará, sufriera algún ajuste en su plazo de ejecución/ alcance, el Contrato de fiscalización ajustará su duración y monto, sin que esto genere derecho a reclamos*".

Finalmente, la Supervisión de Obra del MOPC constata que los documentos que hacen parte de la propuesta de modificación del CONTRATO SG MINISTRO N° 59/2022 "FISCALIZACIÓN DEL LOTE 3 DE OBRAS VIALES DE HABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE CORREDORES AGROINDUSTRIALES (RUTA DE LA LECHE) REGION ORIENTAL." - ID N° 401.922, presentado por la Fiscalización CONSULTORA DE INGENIERIA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANONIMA S.A. son coherentes y se encuentran en correspondencia con lo establecido en el Contrato de Obras, por lo cual se recomienda proseguir con los trámites para la aprobación del Convenio Modificatorio N° 03 del CONTRATO SG MINISTRO N° 59/2022.

ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DEL CONVENIO MODIFICATORIO N° 03

El presente Convenio Modificatorio N°3, surge ante la necesidad de modificar el plazo inicial de los servicios de la fiscalización en virtud a la variación del plazo de la Obra que se ha prorrogado por las lluvias y sus consecuencias, por las modificaciones y ampliaciones realizadas en los Convenios modificatorios N°1 y N°2 del Contratista, así como la ampliación del plazo de la obra.

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N° 31.756

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Dirección de Contratos, Convenios
DAJ - MOPC

ABG. JOSE M. ARÉVALO KUNERT
Director
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

En ese sentido, el Convenio Modificatorio N°1 del Contratista amplió el plazo de ejecución para la Etapa de Habilitación es hasta el día 28 de marzo de 2024. El Convenio Modificatorio N°2 del Contratista ajusta el plazo de ejecución para la Etapa de Habilitación hasta el día 29 de diciembre de 2024. A su vez, el Convenio Modificatorio N.° 3 fijó el nuevo plazo de ejecución para la Etapa de Habilitación hasta el 16 de mayo de 2025, el cual fue prorrogado hasta el 5 de noviembre de 2025, mediante la Nota D.V. N.° 1821/2025, de fecha 18 de junio de 2025.

Esta Unidad Ejecutora considera indispensable la presencia del personal completo de la Consultora encargada de la Fiscalización durante la Etapa de Habilitación para un control del avance hasta la ejecución total de las obras de Habilitación.

Considerando esto, se considera necesario sumar al plazo de la Fiscalización un total de 13,4 meses (402 días calendario), lo cual representa una ampliación del plazo de la prestación de los servicios de Fiscalización de la obra de habilitación hasta el día 5 de noviembre de 2025.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los Convenios Modificatorios N°1 y N°2 representan un incremento del monto contractual hasta el 19,98%, se ha alcanzado el límite contractual (establecido en un máximo del 20%) previsto con lo cual no resulta posible incrementar el monto contractual vigente.

Por lo expuesto, se considera razonable, en virtud de la magnitud del trabajo previsto para cada etapa (Habilitación y Mantenimiento) reasignar una parte del monto previsto para la Etapa de Mantenimiento para cubrir la totalidad del plazo de ejecución de la Etapa de Habilitación, hasta el 5 de noviembre de 2025.

VARIACIÓN DE MONTO

Variación de Monto.

El Convenio Modificatorio N° 3 no implica aumento del monto total de la Prestación de los Servicios de Consultoría para la Fiscalización de las Obras, sino que se redistribuye la asignación del personal y los montos para la Etapa de Habilitación según el siguiente detalle:

	Montos vigentes según Convenio Modificatorio N° 2	Variación CM N° 3 (en Gs.)	Monto final según CM N° 3 (en Gs.)
Catastro	471.048.000	-	471.048.000
Etapa de Habilitación	7.983.719.428	2.513.381.239	10.497.100.667
Etapa de Mantenimiento	4.239.023.200	-2.513.381.239	1.725.641.961
Total a pagar (CM N°1 + CM N°2 + CM N°3)			12.693.790.628

PLAZO DE TERMINACIÓN DE LA OBRA Y PLAZO CONTRACTUAL

Por medio del Convenio Modificatorio N° 3 de la Fiscalización, se incrementa el plazo contractual original de la prestación de servicios durante la Etapa de Habilitación en 13,4 meses (402 días), quedando como nueva fecha de terminación prevista el 5 de noviembre de 2025 para dicha etapa.

Asimismo, la duración de los servicios de Fiscalización correspondientes a la Etapa de Mantenimiento se establece en 19,54 meses, resultando como fecha de finalización de la prestación de los servicios el 21 de junio de 2027.

Orden de Proceder Servicios de Fiscalización	15/06/2022
Plazo Original de finalización de la prestación de los servicios de Fiscalización para las obras de Habilitación Contrato S.G. N° 59/2022	24 meses
Plazo rectificado bajo el CM N° 1 al Contrato S.G. Ministro N° 59/2022	18 meses

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N° 14.756

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

Fecha de finalización rectificada de la prestación de los servicios de Fiscalización	15/12/2023
Ampliación de Plazo CM N° 1 de la Fiscalización (Contrato S.G. Ministro N° 136/2024)	28/03/2024
Ampliación de Plazo CM N° 2 de la Fiscalización (Contrato S.G. Ministro N° 284/2024)	29/09/2024
Fecha de finalización de la prestación de los servicios de Fiscalización de las Obras De Habilitación CM N° 3 de la Fiscalización	05/11/2025
Fecha de finalización de la prestación de los servicios de Fiscalización de la Etapa de Mantenimiento CM N° 3 de la Fiscalización	21/06/2027

OTROS ASPECTOS

Anexos a la Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 03:

- Anexo 1 - Propuesta de Precios Original
- Anexo 2 - Propuesta de Precios Convenios Modificatorios N°1, N° 2 y N° 3.
- Anexo 3 - Contrato SG 59/2022 (copia)
- Anexo 4 - Informe de Verificación de Pólizas y Garantías
- Anexo 5 - Resumen de Notas

En atención a lo mencionado, la empresa fiscalizadora CONSULTORA DE INGENIERIA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANONIMA S.A. elaboró la documentación técnica del Convenio N° 03 al Contrato S.G. MINISTRO N° 59/2022 cuenta con la conformidad del Supervisor de Obra del MOPC y de la Unidad Ejecutora de Proyectos BID - DV). Luego de verificar la mencionada documentación técnica, otorga su conformidad a los siguientes puntos contenidos en el informe técnico que se complementa y ha resultado cuanto sigue:

Aplica	No Aplica	Concepto
☑	☐	El Supervisor de Obra del MOPC expone los objetivos del Convenio Modificatorio N° 03 y determina las justificaciones que hacen a las modificaciones necesarias, presentadas en los documentos técnicos por la CONSULTORA DE INGENIERÍA ALTO PARAGUAY S.A., expresando su conformidad.
☑	☐	Existe correspondencia de las justificaciones que hacen a las modificaciones planteadas con lo establecido en las Cláusulas Contractuales y en los Términos de Referencia.
☑	☐	Se ha analizado la ampliación y monto del servicio, el mismo se encuentra justificado para ajustar la duración del servicio a la ejecución de la obra y en correspondencia con las cláusulas contractuales.
☑	☐	Existe correspondencia del Cuadro de Utilización de Personal de la Fiscalización con las modificaciones y/o justificaciones que hacen al Servicio de Fiscalización y el Cuadro de Utilización de Personal de la Fiscalización vigente.
☑	☐	Informaciones Adicionales copias: Contrato, Resolución, Orden de Proceder

CONCLUSIONES

En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, esta Unidad recomienda a la Dirección de Vialidad aprobar la propuesta del Convenio Modificatorio N° 03 y proseguir con los trámites para la suscripción con la firma de CONSULTORA DE INGENIERIA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANÓNIMA S.A para la prestación de los servicios de fiscalización contempladas en el Llamado MOPC LPI N°86/2021, L...

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

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Coordinación de Contratos, Convenios y Anexos

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

Por lo que, la Dirección de Vialidad ha providenciado que;

Se ha revisado la documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 03, y los documentos que lo acompañan, como también el Informe del Supervisor de Obra y el Informe Técnico de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP BID - DV), donde se constata que la propuesta del Convenio Modificatorio N° 03, se corresponde con la necesidad de reasignación de los montos correspondientes a la Etapa de Habilitación y Mantenimiento. Sobre la base de lo señalado, esta Dirección aprueba la propuesta del Convenio Modificatorio N° 03 del Contrato S.G. Ministro N° 59/2024 suscripto con la firma de CONSULTORA DE INGENIERÍA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANÓNIMA S.A y remite los documentos al Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones para su gestión a través de las instancias pertinentes.

Ante lo expuesto, mediante Nota O-CSC/CPR-847/2025 de fecha 30 de julio de 2024, el Banco Interamericano de Desarrollo, manifiesta cuanto sigue:

Recibimos la nota VMOPC N.° 248/2025 del 4 de julio del 2025, mediante el cual solicitan la no objeción del Banco a el Convenio Modificatorio N.° 3 del Contrato S.G. Ministro N.° 59/2022 suscrito con la firma Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.), para llevar a cabo la Consultoría para la Fiscalización del Lote 3 de las obras viales de habilitación y mantenimiento de corredores agroindustriales, ejecutado en el marco del programa referenciado.

Al respecto, luego de revisar la documentación remitida, en el entendido que la presente nota complementa el contenido del Convenio Modificatorio Nro 3 aprobado por nuestra comunicación O-CSC/CPR-341/2025 del 01 de abril de 2025, le informamos que el Banco no tiene objeciones al mencionado convenio que modifica el plazo conforme al siguiente detalle:

Empresa	Monto Contrato Original	Variación CM N°3 (*)	Monto Contrato original + CM N.°1+CM N.° 2 + CM N.° 3(*)	Nuevo Plazo
Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.),	Gs. 10.579.536.100	No se modifican montos, se reasignan montos entre obras de habilitación y mantenimiento	Gs. 12.693.790.628	Plazo de Habilitación:05/11/2025 Plazo de Mantenimiento: 19,54 meses Plazo de ejecución total: 60,58 meses hasta el 21/06/2027.

(*) El monto incluye IVA

Consecuente con lo anterior, quedamos a la espera de una copia del convenio debidamente firmado, en un plazo no mayor a 30 días para el registro correspondiente.

Asimismo, indicamos que todo pago de beneficios adicionales, así como de indemnización por daños o perjuicios ocasionados como consecuencia de la terminación de este convenio por causas imputables al contratante, no podrá cargarse a los recursos financiados por el Banco.

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 todos los requisitos del mismo.

V. CONCLUSIÓN

Por tanto, atendiendo a la documentación presentada, la normativa aplicable y las consideraciones previamente expuestas, esta Dirección considera que se cumplen las formalidades legales requeridas para la formalización del Convenio Modificatorio N° 3, por el cual se amplía el plazo de prestación de servicios para la Fiscalización de la etapa de Habilitación 13,4 meses (402 días), y se estable el

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

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

plazo de 19,54 meses para la Fiscalización de la etapa de Mantenimiento, respecto al Contrato SG Ministro N° 59/2022 suscripto con la firma **Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.)**, en el marco del **Llamado MOPC N° 86/2021 "Servicio de Consultoría para la Fiscalización del Lote 3 de Obras Viales de Rehabilitación y Mantenimiento de Corredores Agroindustriales (Ruta de la Leche). Región Oriental". ID N° 401.922**, de conformidad a lo establecido en las cláusulas del contrato traídas a colación precedentemente y en concordancia a las políticas del Banco Interamericano del Desarrollo y, en especial, con la Ley de Préstamo N° 6683.

Así también, se advierte que, en ocasión de suscripción del Convenio Modificatorio, la **Consultora de Ingeniería Alto Paraguay S.A. (CIALPA S.A.)**, deberá contar con las garantías contractuales vigentes.

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, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados.

Atentamente.

Rosario G...
Abogada
Mat. C.S.J. N° 51.75...

Abg. CARLOS ... RUIZ DÍAZ
Coordinación ...

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

M.O.P.C. ... CONTRATACION
FB
16155

Abg. Lise Alejandra Vera
Directora
UOC - MOPC
FECHA: 01/09/25