DICTAMEN D.A.J. Nº 1472 del 26 de Julio de 2021.-

DAJ Nº 3046/2021

REF.: Llamado 118/2016 "LPI DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OFICINAS DE GOBIERNO - PROGRAMA DE RECONVERSIÓN DEL CENTRO MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO Y OFICINAS DE GOBIERNO", ID Nº 304.820. Contrato SG Ministro Nº 283/2017 suscripto con el Consorcio TBI - Convenio Modificatorio Nº 7.

SRTA. LINCY LUCENA, DIRECTORA
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre el convenio modificatorio y la resolución respectiva, en el marco del llamado de referencia.

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.

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

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos, Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Ing. Olga González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

[1] Ley N° 167/93 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley Nº 5 de fecha 27 de mayo de 1993. 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.

18 (Dieciocho).

DAJ N° 3046/2021.

ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 1724/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (23/06/2021)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 72/2021 de la Dirección de Auditoría Interna (18/06/2021)
3. Memorándum UOC N° 1663/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (17/06/2021)
4. Memorándum RU/BTR - GVMOPC N° 226/2021 del Coordinador del Programa RU/BTR – GVMOPC (09/06/2021)
5. Nota CPR/C/2021/1143 del Banco Interamericano de Desarrollo – BID (08/06/2021)
6. Borrador del Convenio Modificatorio N° 7
7. Proyecto de Resolución Ministerial
8. Informe Técnico del Supervisor del Contrato, Ing. Hugo Rolón (18/05/2021) (soporte magnético)
9. Nota C.ED.1653/2021 del Director de Fiscalización del Consorcio Edificaciones, Ing. Alcides Bustos Núñez (MEU N° 15935 – 16/04/2021) (soporte magnético)
10. Nota TBI 1538/2021 del Consorcio TBI (14/04/2021) (soporte magnético)
11. Nota TBI 1528/2021 del Consorcio TBI (08/04/2021) (soporte magnético)
12. Nota TBI 1517/2021 del Consorcio TBI (29/03/2021) (soporte magnético)
13. Nota C.ED.1631/2020 del Director de Fiscalización del Consorcio Edificaciones, Ing. Alcides Bustos Núñez (MEU N° 13803 – 30/03/2021)

NORMATIVA APLICABLE

1. Ley del Préstamo BID: Ley N° 5133/13 "*Que aprueba los contratos de préstamos N°s 2419/OC-PR por US$. 47.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América cuarenta y siete millones) y 2420/BL-PR por US$. 78.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América setenta y ocho millones), suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 9 de octubre de 2010, modificados por contrato modificatorio N° 1 del 18 de mayo de 2011; y el convenio de préstamo N° 1386P suscrito con el fondo de la organización de los países exportadores de petróleo para el desarrollo internacional (OFID), el 25 de marzo de 2011, por US$. 19.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América diecinueve millones), para el financiamiento del programa 'reconversión centro, modernización del transporte público metropolitano y oficinas del gobierno', que estará a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); y amplia el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2013, aprobado por la ley N° 4848 del 2 de enero de 2013*"

2. Contrato: Contrato SG Ministro N° 283/2017 (22/09/2017)

- 1.1.6.9, CGC "*Variación: significa cualquier cambio a las Obras que es requerido o aprobado como una variación en virtud de la Cláusula 13 [Variaciones y Ajustes]*".

- 13.1 CGC "*El Ingeniero podrá iniciar Variaciones en cualquier momento antes de que se emita el Certificado de Recepción de Obra para las Obras, bien sea mediante una orden o una solicitud dirigida al Contratista para que presente una propuesta…*"

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

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Abg. [illegible]
Dirección Asuntos Jurídicos

DAJ N° 3046/2021.

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 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 ...*".

CONSIDERACIONES

Primeramente, por Nota C.ED.1653/2021 ingresada como expediente MEU N° 15935 de fecha 16 de abril de 2021, la empresa Fiscalizadora, Consorcio Edificaciones, manifiesta cuanto sigue:

Como es bien conocido por el MOPC, la falta de energía eléctrica definitiva, actividad que no esta contratada a la fecha y que se denomina linea de 23 KV, que sale de la sub estación 14 de Mayo y va hasta el puesto de control a ejecutar en el costado este del auditorio, esta afectando de manera grave el proyecto porque no permite que se realicen las pruebas de los diferentes equipos y de esta manera no se puede terminar las obras y hacer entrega de estas al MOPC; asi las cosas a la fecha no es posible afirmar con certeza cuando terminan las obras.

Una provisión de energía con calidad y potencia suficiente para la carga total es necesaria para asegurar el buen funcionamiento de todo el sistema eléctrico durante su uso en condiciones normales, en el momento se cuenta con dos transformadores (300kVA y 200kVA) y una conexión provisoria de ANDE insuficiente para este fin.

Hacer pruebas por separado para cada sistema (Acondicionadores de Aire, Bombas, Ascensores, Tomas, etc.) no cubre la posibilidad de interferencia que un sistema puede tener sobre otros, de ese modo los equipos transformadores estarán utilizando una porción minima de su carga nominal y no serán probados lo suficiente para asegurar que funcionarán a plena carga.

Otro problema generado en caso de no poder hacer pruebas en simultáneo sería el tiempo para generar las pruebas. En un complejo de edificios con más de 50 pisos

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.793

Abg. Jesús Manuel Silvera Lopez
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Angel Luis Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

17 (Diecisiete)

DAJ N° 3046/2021.

hacer pruebas por separado ya generaria un tiempo considerable, adicionando a eso los rubros que no puedan trabajar por las pruebas de terceros, seria inviable realizar las pruebas en el plazo estipulado para finalizar la obra.
La Fiscalización ha sido reiterativa con el MOPC, informando semana a semana las consecuencias derivadas de no disponer de la linea de 23 KV.

La afectación al cronograma esta enmarcada en los plazos para esta actividad de acuerdo a la NOTA SUP.ODG-RU/BTR-GVMOPC No. 37/2020 de fecha 22 de Octubre de 2020.

Diseño : 30 dias
Gestiónes y aprobaciones Municipalidad y MADES : 90 dias
Construcción : 120 dias.
Plazo Total : 240 dias.

Este plazo no incluye los tramites de no objeción del BID y tramites internos de elaboración del Convenio Modificatorio, que en el mejor de los casos vamos a estimar en 30 dias.

Con estos números tenemos un plazo a partir de la firma del Convenio Modificatorio de 240 dias, en el supuesto caso que se tenga un convenio firmado el día 1 de Junio de 2021, la obra terminaría el 31 de Enero de 2.022 superando el plazo Contractual.

Adicional a lo anterior, después de contar con energía Eléctrica definitiva y permanente el contratista debe probar todo el sistema funcionado en simultanea, pruebas que pueden durar aproximadamente 70 dias, lo cual arroja una fecha de terminación de los edificios para entrega de 11 de Abril de 2.022.

Como ha sido informado por el MOPC la fecha de vencimiento del convenio MOPC-BID es el 27 de Diciembre de 2021, por lo tanto lo descrito anteriormente muestra efectivamente que al no tener el contrato de la linea de 23 KV, se superan todos los plazos estimados y no se puede afirmar con exactitud la fecha de entrega de los Edificios de Gobierno.

El dia 25 de Marzo de 2021, en la torre Senavitat, piso 3 se realizó la primera prueba del sistema de aire acondicionado utilizando la energia provisional con la que se dispone y se evidencio los inconvenientes que se generan el siministro de energia a toda la obra y sus consecuencias en el avance de otras actividades que se debe dejar de ejecutar para permitir las pruebas.

El Consorcio TBI mediante nota TBI 1.538/21 de fecha 14 de Abril de 2021, presenta a esta fiscalización su preocupación por la falta de energía definitiva para la Obra Oficinas de Gobierno.- (se adjunta copia de esta nota)

Con todos los antecedentes anteriores, las notas enviadas al MOPC y lo consignado semanalmente en las actas de seguimiento, recomendamos al MOPC definir a la mayor brevedad posible la contratación de esta línea eléctrica de tal manera que permita terminar la construcción de los Edificios de Gobierno.

Al respecto, el Supervisor de Obras, Ing. Hugo Rolón, en fecha 18 de mayo de 2021, realizo el siguiente el Informe Técnico, exponiendo que:

Esta Supervisión eleva a la Coordinación Técnica del Programa RU/BTR, la solicitud de suscripción del Convenio Modificatorio N° 7 del Contrato debido a numerosas situaciones que justifican tecnicamente el pedido.

Justificaciones Técnicas:

No se dispone, hasta la fecha, de la Energia Eléctrica de 23.000 Volts para los Edificios de Gobierno. La trasmision de la Linea de Media Tensión desde la sub estacion de ANDE de la calle 14 Mayo hasta el Puesto de Entrega en el Puerto de Asunción, no ha sido posible construir hasta la fecha. Es indispensable contar con [illegible] en el menor

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51756

Ing. Jesús Manuel Silveta Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 3046/2021.

tiempo posible para para poder concluir en forma satisfactoria, completa y con todas las pruebas necesarias la Infraestructura, las instalaciones y los equipos que lo componen.

Contar con la potencia adecuada para la demanda a carga plena es de primera necesidad y de la máxima importancia para los siguientes trabajos:

A- -Verificación de las instalaciones en general: No es posible realizar las pruebas de los Equipos o de las instalaciones eléctricas de manera separada o en forma aislada. Deben ser realizadas las pruebas a carga plena y en forma simultánea (en aproximadamente 50 pisos) para reproducir las condiciones de uso real que se darán.

Afectan a:

- Conjunto de Luminarias y Tomacorrientes de los Edificios, Comedor, Auditorio, Areas de Subsuelo y Accesos
- Luminarias del Eje Cívico
-Instalación y funcionamiento de los Equipos de Bombas: para el Desagüe Pluvial y el Desagüe Cloacal
-Instalación de Aire Acondicionado: Bombas verticales primarias, secundarias, etc. Aire Acondicionado en las 5 Torres de edificios, Comedor, Auditorio
- Conjunto de Monitoreo de todo el Sistema de Climatizacion
-Ascensores: Publicos, de los Ministros, de los Funcionarios
-Combate de Incendio
- Transformadores, transferencias automáticas, calibracion de protecciones en tableros generales y seccionales, impide las pruebas de las interconexiones entre las celdas ANDE y las celdas internas.
-Alimentaciones eléctricas.

-La Garantía y la seguridad de los sistemas. En caso de hacer pruebas en condiciones de *voltaje insuficiente* se pueden perder las garantías del fabricante de los equipos y de las instalaciones eléctricas, debido a que los mismos están diseñados para funcionar dentro de límites específicos de voltaje y las fluctuaciones o déficit del voltaje podrían afectar directamente en el rendimiento real de los equipos, como lámparas, motores, equipos sensibles, tanto en su funcionamiento como en su vida útil.

Hay trabajos de Otros Gremios: que también se ven afectados como:

Cielorraso: por arriba del cielorraso van: ductos eléctricos, ductos de Aire Acondicionado. Así también van embutidas las luminarias.

Pinturas: están supeditados ciertos sectores a la terminacion de tableros, luces, etc.

B- La Pandemia Sanitaria a Nivel Mundial: la crisis sanitaria y socio economica que genera la pandemia del Covid-19, se refleja en muchos estamentos. La construcción de las Oficinas de Gobierno no esta ajena a ello y ha obligado a adoptar un protocolo muy

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51 750

Abg. Jesús Manuel Olivera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

de (Dieciséis).

firme para la Construcción, con estrictas medidas para que en los lugares de trabajo se cumplan los lineamientos de seguridad y que las provisiones de materiales (tanto nacionales como internacionales) lleguen a la obra en tiempo y forma. No obstante, la Pandemia ha afectado, se han tenido que hacer cuadrillas y rotaciones de personal, reemplazos en casos de ausencias y se han hecho mas lentas muchas entregas y adquisiciones de servicios y materiales, porque también la problemática se replica en los proveedores nacionales e internacionales.

C- **Incorporación de trabajos nuevos** inicialmente no previstos como la instalacion de piso técnico con acabado vinílico en los niveles (Planta Baja, Nivel 1, Nivel 2) de las 3 Torres, teniendo en cuenta los tiempos de importación del piso vinílico. También la incorporación del pasto sintético en las terrazas de las torres y el auditorio.

La Fiscalizacion manifiesta:

-Según la Nota C. ED 00/2021 del 0-0-2021, sobre el Programa de Trabajo- PDT-de las ODG colocando fecha de terminación 9 **de diciembre de 2021**. El Programa de Trabajo-PDT - tuvo en consideracion el estado actual de la obra.

Conclusión.

Con las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta las circunstancias que se presenta, la Supervisión da su acuerdo para la No Objecion a la **Prórroga del Plazo en seis (6) meses del Contrato 283/2016** .

Asimismo, corresponde traer a colación un extracto de la nota CPR/C/2021/1143 de fecha 08 de junio de 2021, del Banco Interamericano de Desarrollo – BID;

Al respecto, luego de revisar la documentación presentada, les manifestamos que no tenemos objeciones que formular al Convenio Modificatorio #7, que extiende el plazo de ejecución y la vigencia actual del contrato según el siguiente detalle:

Empresa	Código	Plazo de Ejecución de obras s/CM#5 (*)	Plazo Actual de Ejecución de obras s/CM#7 (*)	Plazo de vigencia del contrato s/CM#6 (**)	Plazo Actual de vigencia del contrato s/CM#7(**)
CONSORCIO TBI	PRA2173	43 meses	49 meses con 9 días	57 meses	63 meses con 9 días

(*) Desde la Emisión de la Orden de Inicio de Construcción.
(**) Incluye el periodo de modificación por defectos y el plazo de garantía de fiel cumplimiento, conforme el contrato original.

Por último, cabe mencionar el Informe de Revisión Documentaria DAT N° 72/2021, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, que concluye "*…En base a las Observaciones expuestas, se concluye que no corresponde la emisión de informe previo por parte de la Auditoría Interna, debido a que la Ley N° 2051/03 no se constituye en el marco legal supletorio del proceso de adquisición, adjudicación y modificaciones respectivas…*".

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° 7, el cual no representa incremento del monto contractual, y prorroga por 6 meses el plazo de ejecución de obras, modificando el plazo de vigencia del contrato en 63 (sesenta y tres meses con 9 días

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

Ing. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

DAJ N° 3046/2021.

(nueve) días, respecto al Contrato SG Ministro N° 283/2017 suscripto con el Consorcio TBI en el marco del Llamado 118/2016 "LPI DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OFICINAS DE GOBIERNO - PROGRAMA DE RECONVERSIÓN DEL CENTRO MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO Y OFICINAS DE GOBIERNO", ID N° 304.820, de conformidad a lo establecido en las cláusulas de las condiciones generales del contrato en concordancia con las normativas aplicables.

Con relación a ello, se advierte que en ocasión de suscripción del Convenio Modificatorio N° 7 el Consorcio TBI 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 Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N°51.756

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos, Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Abg. Matías González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

15 (Quince).