DICTAMEN D.A.J. N° 2334 del 18 de diciembre de 2020.-

DAJ N° 5769/2020

REF.: Llamado 118/2016 "LPI PROGRAMA DE RECONVERSIÓN DEL CENTRO MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO Y OFICINAS DE GOBIERNO – PRÉSTAMOS BID", ID N° 304.820. Contrato SG Ministro N° 283/2017 suscripto con el Consorcio TBI - Convenio Modificatorio N° 6.

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.

ANTECEDENTES

1. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 239/2020 de la Dirección de Auditoría Interna (18/12/2020)
2. Memorándum DAJ N° 2473/2020 de la Dirección de Asuntos Jurídicos (17/12/2020)
3. Copia de la nota CPR/C/2020/2197 del Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo – BID (16/12/2020)
4. Copia del Informe Técnico del Supervisor de Obras, Ing. Hugo Rolón (26/08/2020)
5. Memorándum RU/BTR - GVMOPC N° 432/2020 del Coordinador del Programa RU/BTR – GVMOPC (12/2020)
6. Proyecto de Resolución Ministerial
7. Borrador del Convenio Modificatorio N° 6
8. Nota C.ED.1156/2020 del Director de Fiscalización del Consorcio Edificaciones, Ing. Alcides Bustos Núñez (MEU N° 19170 – 18/05/2020)
9. Nota del Ing. Carlos Orué, Representante Legal del Consorcio TBI (30/03/2020)
10. Nota C.ED.1234/2020 del Director de Fiscalización del Consorcio Edificaciones, Ing. Alcides Bustos Núñez (MEU N° 25162 – 24/06/2020)

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*"

Rosario Cardozo Rodas
Abogado
Mat. C.S.J. N° 51.756

Abg. Diaz Martinez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

27 (Veinte y Siete)

DAJ N° 5769/2020.

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…"*

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

En primer término, cabe mencionar que por Nota C.ED.1156/2020, el Director de Fiscalización del Consorcio Edificaciones, Ing. Alcides Bustos Núñez, a través del expediente con MEU N° 19170 de fecha 18 de mayo de 2020, solicita prórroga del Contrato ODG y Eje Cívico hasta el 13 de junio de 2021, manifestando cuanto sigue:

Rosario Godoy Roda
Abogada
Mat. C.S.J. N° 31.15

Abog. E. Martinez
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 5769/2020.

fecha inicio	Fecha terminación	Plazo (días)	
30/3/2019	18/10/2020	568	1
Diseño		120	2
Revision y aprobación		30	3
Plazo para obra		418	4= 1-2-3
Plazo trancurrido a 21/4/2020		388	=fecha inicio - fecha actual
Plazo restante		180	6=1-5
Prorroga para cubrir plazo de Construcción		238	6 = 4-6
		13/6/2021	

En resumidas cuentas se requiere una ampliación a la etapa de construcción entre el 19 de Diciembre de 2020 y el 13 de Junio de 2021.

El Cronograma de ejecución del eje civico fue recibido por esta Fiscalización y una vez revisado se solicito ajustes en los items del diseño referencial, y para las Oficinas de Gobierno esta aún en proceso de elaboración por el Consorcio TBI.

La presentación de los cronogramas requieren después de su presentación por el Consorcio, el análisis de la Fiscalización y el posterior VoBo. del grupo de supervisión del MOPC, y este proceso de revisión requiere de un tiempo importante para consenso MOPC - Fiscalización -TBI , que puede ser independiente del proceso de tramites para legalizar el nuevo convenio Modificatorio.

Cosideramos que el plazo de terminación del contrato esta definido y aprobado por el MOPC, hasta el 13 de Junio de 2021, quedando pendiente el proceso de legalización mediante un nuevo convenio modificatorio

Esta Fiscalización recomienda al MOPC, adelantar el tramite para la prorroga del contrato de obra basados en la información anterior que se adjunta a esta nota, en virtud de la experiencia del tiempo que se requirió para tener el Convenio Modificatorio No. 5 que amplio el plazo de Ejecución hasta el 18 de Diciembre de 2021.

Al respecto, Ing. Hugo Rolón, Supervisor de Obras, en fecha 26 de agosto de 2020, realizo el siguiente el Informe Técnico:

Esta Supervisión eleva a la Coordinación Técnica del Programa RU/BTR la necesidad de realizar el **Convenio Modificatorio N° 6 del Contrato** de referencia a fin de responder a situaciones que se presentan en la obra

Se exponen a continuación las Justificaciones Tecnicas referentes a los siguientes temas:

- Pedido de Prórroga del Contrato N° 283/2017 "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OFICINAS DE GOBIERNO
-Prórroga del Convenio Modificatorio N°3- EJE CIVICO y ESTACIONAMIENTO (CMN°3)

Se presentan los siguientes puntos:

En fecha 18 mayo de 2020, según Nota C.ED 1156/2020 la empresa fiscalizadora Consultora CONSORCIO EDIFICACIONES presentó al MOPC la solicitud de la Contratista Consorcio TBI, (Nota TBI 957/20 de fecha 30 de marzo 2020) sobre pedido de Prórroga del Contrato de "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OFICINAS DE GOBIERNO, EJE CIVICO y ESTACIONAMIENTO (CMN°3)", por un plazo de (6) seis meses, con fecha de terminación 13 de junio del 2.021.

La Fiscalización hizo tambien mención de la nota RU- GVMOPC N° 50/2020 en la que indicó que el MOPC está de acuerdo con el análisis de la Fiscalización, en donde se señala un periodo de construcción de 14 meses a partir del 20 de abril de 2.020

Asi mismo, la Fiscalización, hizo la presentación del Cronograma que establece la finalización de las obras contenidas en el Convenio Modificatorio N° 3 y las obras comprendidas en el Contrato 283/2017, correspondientes a las Oficinas de Gobierno-ODG

EJE CIVICO

La Coordinación de MOPC emitió en fecha 21-04-2020 la Orden "Inicio de las Obras" del Convenio Nro 3 del Eje Civico luego de Aprobación de los Planos por parte de la Municipalidad de Asunción- Resolución N° 87/2020 por parte de la MCA anotada en ACTA de Reunión Nro. 122 de fecha 20-04-2020

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

Abog. Ethel N. Diaz de Martinez
Directora
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

26 (Veinte y seis)

DAJ N° 5769/2020.

La Fiscalización considera que el Crondgrama de Ejecución del Eje Cívico, correspondiente al Convenio Modificatorio N° 3 requiere una Ampliación en la etapa de construcción entre el 19 de diciembre de 2020 al 13 de junio del 2021 (Ver Nota C.ED. 1156/2020 con MEU 19.170), por los motivos siguientes:

Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	Plazo (días)	Ref
30/03/2019	18/10/2020	568	1
Diseño		120	2
Revisión y Aprobación		30	3
Plazo para obra		418	4=1-2-3
Plazo transcurrido al 21-4-2020		388	5
Plazo restante		180	6=1-5
Prorroga para cubrir plazo de construcción(418)		238	
Fecha resultante:		13/06/2021	

CONTRATO 283/2017
La Fiscalización informa según la Nota C. ED 1234/2020 del 24-06-2020, MEU 25162, sobre el Programa de Trabajo- POT-de las ODG con fecha de terminación **13 de junio de 2021**

Los motivos que se alegan:

- Demoras por el Cambio del Tipo de Cimentación: Construcción de Pilotes, la Fiscalización hizo constar en sus Informes que el plazo de ejecución era ***insuficiente por el cambio de cimentación***, que no incluía los pilotes a compresión, cabezales y mejoramiento de suelos (Ver Informes Mensuales de la Fiscalización N°: 11,12,13,14). A la fecha se evidencia el insumo de tiempo requerido y la necesidad de mayor plazo. Una vez cambiado el diseño de fundaciones como consecuencia las actividades nuevas y diferentes suman en cantidad de trabajo y tiempo, implica desplazamiento del cronograma

- Fenomeno de Inundación del Rio Paraguay: Las Inundaciones del Año 2019 (meses de marzo y abril) afectaron la ejecución de las obras de cimentación, según se dejo constancia en la Nota C.ED 641/2019 de fecha 23 de mayo de 2019, MEU 24904. La suba de la capa freática impidió que se pueda continuar con las actividades de Pilotes en la zona de Auditorio, atrasando todos los demás rubros tales como losa de sub-presión, estructura de hormigón armado de los SS para el estacionamiento y muro pantalla.

- Factores de Salud que afectaron al Recurso Humano de la Contratista

  Epidemia del Dengue: A principios del año 2020 se presentó la disminución del personal por afectación masiva al dengue, llegando hasta 110 obreros, según consta en registros de los Informes Ambientales del Contratista N°: 27, 28, 29 de los meses de enero, febrero y marzo 2020 , en el Anexo N°9 de cada informe

Pandemia del Covid -19 :
En fecha 23 de marzo de 2020 se **suspendieron las obras** por 1 semana para higienización y desinfección de las instalaciones generales debido a la *pandemia*.

Así mismo, en aplicación de un protocolo según las medidas de sanitarias dispuestas, se establecieron rotaciones de personal y nuevos horarios de trabajo, además de reducción generalizada de personal por dificultades generalizadas, causando un menor avance de las actividades. Ver Informes Mensuales técnicos de los meses marzo, abril y mayo 2020

- **Provisión de Materiales**, debido a los problemas ocasionados por la Pandemia del Covid -19 en cuanto a la circulación de personas, de productos y de transporte, la provisión de materiales se vio afectada a nivel nacional e internacional.

  Provisión de Vidrios: la colocación de vidrios para las aberturas de fachada fue ***suspendida*** durante los meses de marzo, abril y mayo 2020, afectando el avance de los trabajos. Se hizo constar en el Informe Mensual técnico de la fiscalización de los meses de marzo, abril y mayo. El cerramiento de las fachadas era fundamental para poder continuar con las actividades dentro de las torres, pero al no cerrarse, los fuertes vientos (zona de mucha actividad eólica y atmosférica) ***impidieron*** realizar trabajos de terminaciones en las zonas internas de cada torre

  Suministro de cerámica (porcelanato) para revestimientos en muros y pisos. El material de procedencia de brasilera se ha visto también afectado por el cierre de frontera y las limitaciones de transporte. Esto significó una ***disminución del avance*** en la actividad.

- Escasez de Recursos Humanos: la Fiscalización menciona

Roberto Gadea Rodríguez
Abogado
Mat. C.S.J. N° 5.756

Abog. Ethel Díaz de Vivar
Directora
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 5769/2020.

- la falta de disposición suficiente de mano de obra calificada y expertos en las diferentes especialidades para la ejecución simultanea de trabajos en cada Torre. Influyendo en el avance de las obras.

- Ausencia del Personal Obrero, en el mes de diciembre (día de la Virgen de Caacupé, celebraciones de navidad y fin año) y hasta la segunda semana de enero, los obreros en su mayoría se ausentan y van a sus lugares de origen en el interior del país, por lo cual las actividades se ven resentidas.

FACTORES TECNICOS QUE TAMBIEN INFLUYEN EN LOS TRABAJOS

- **Falta de Definición de la Via de acceso a las Oficinas de Gobierno**: la Avda Stella Maris Actualmente no se cuenta con las definiciones de Diseño y Construcción de la Avenida (elevación de la cota de la rasante de Avda. e intervención en el canal del arroyo Jaen)
- **La Construcción de la calle Este** (Convenio Modificatorio N°3), también está relacionada a la comunicación directa por la Avda Stella Maris (cota de la rasante de Avenida e intervención en el canal del arroyo Jaen)
- **El suministro de la línea subterránea de 23.000** Volts para la puesta a punto de las instalaciones y los Equipos.

<u>Por todos los antecedentes expuestos, la Fiscalización presenta:</u>

- Los Cuadros del Resumen, mes a mes mostrando lo programado

- hasta el 18 de diciembre del 2020

-la porción de obra programada a ejecutarse hasta el 13 de junio del 2021

	may-20	jun-20	jul-20	ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	18/12/2020
Programado mensual	1%	1%	1%	1%	5%	5%	7%	26%
Programado acumulado	54%	55%	56%	57%	62%	67%	74%	100%

	30/12/2020	31/01/2021	28/02/2021	31/03/2021	30/04/2021	31/05/2021	13/06/2021
Programado mensual	7%	7%	5%	3%	3%	1%	0%
Programado acumulado	81%	88%	93%	96%	99%	100%	100%

El Programa de Trabajo- PDT - tuvo en consideración el estado actual de la obra
El avance mensual financiero no es elevado debido al gran número actividades de bajo costo que requieren larga duración en el tiempo

Así mismo la ruta crítica está definida por aquellas actividades que la fiscalización debe realizar el seguimiento estricto, para que se ejecuten en los plazos definidos a fin de que no se generen atrasos irrecuperables

Conclusión

Por tanto, esta Supervisión da su No Objeción a la prorroga del plazo en seis (6) meses atendiendo las consideraciones que la Fiscalización alega en su Informe

En tal sentido, corresponde traer a colación un extracto de la nota CPR/C/2020/2197 de fecha 16 de diciembre de 2020, del Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Saneamiento del Banco Interamericano de Desarrollo -- BID; *"Al respecto, luego de la prórroga del contrato de préstamo con el cual se financia el presente contrato y de revisar la documentación presentada, le informamos que hemos otorgado la No Objeción al Convenio Modificatorio, que ajuste el plazo de ejecución de obra y la vigencia del mismo…"*

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

Abogado Ethel Díaz de Valdez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

25 (Veinte y cinco)

DAJ N° 5769/2020.

Por último, cabe mencionar el Informe de Revisión Documentaria DAT N° 239/2020, 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° 6, el cual no representa incremento en el monto original, así mismo prorroga por 6 meses el plazo de ejecución de obra y modifica el plazo de vigencia del contrato en 57 meses, respecto al Contrato SG Ministro N° 283/2017 suscripto con el Consorcio TBI en el marco del Llamado 118/2016 "LPI PROGRAMA DE RECONVERSIÓN DEL CENTRO MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO Y OFICINAS DE GOBIERNO - PRÉSTAMOS BID", 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° 6 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