33(treinta y tres)

Ministerio de
OBRAS PÚBLICAS
Y COMUNICACIONES

GOBIERNO
NACIONAL

Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. Nº 167 **del** 09 **de** Febrero **de 2022.-**

DAJ Nº 330/2022

REF.: Llamado MOPC UEP N° 08/2018 "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA RESTAURACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL EDIFICIO DEL PUERTO DE ASUNCIÓN". ID N° 348.526. Contrato S.G. Ministro N° 94/2019, suscripto con la empresa Constructora ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A -ABH - Convenio Modificatorio N° 3- MEU N° 54.493/2021.

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.

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° 185/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (01/02/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 07/2022 (28/01/2022)
3. Memorándum UOC N° 144/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (26/01/2022)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (26/01/2022)
5. Memorándum RU/BTR – GVMOPC N° 11/2022 del Programa RU/BTR – GVMOPC

[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.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 45.906

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

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

(12/01/2022)

6. Borrador de Convenio Modificatorio N° 3
7. Proyecto de Resolución Ministerial
8. Expediente MEU N° 54.493/2021 – Nota del Representante Legal de la empresa Alberto Barrail e Hijos S.A. (27/12/2021)
9. Nota CPR/C/2022/39 del Banco Interamericano de Desarrollo (07/01/2022)
10. Informe Técnico de la Supervisora de Obra, Arq. Gladys E. Rondan S. (28/12/2021) – (Soporte Magnético)
11. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 3 (Soporte Magnético)

III.NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato S.G. Ministro N° 94/2019 (08/04/2019)

- 1. (cc), CGC "*Una variación es una instrucción impartida por el Gerente de Obras que modifica las Obras*".
- 39 CGC. Variación. 39.1 *"Todas las variaciones deben incluirse en los programas actualizados que presente el Contratista".*
- 28 CGC. Prórroga de la fecha prevista de terminación *"El Gerente de Obras deberá prorrogar la fecha prevista de Terminación cuando se produzca un evento compensable o se ordene una Variación que haga imposible la terminación de las Obras en la fecha prevista de Terminación"*

2. Ley de Préstamo BID: Ley N° 5133/2013 aprueba los contratos de préstamos N° 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 Publico Metropolitano y Oficinas del Gobierno', que estará a cargo del Ministerio de Obras Publicas 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".

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*".

Ma. Belén Leiva Rios
Abogada
C.S.J. Nº 45.903

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

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 …*".

IV. CONSIDERACIONES

Por Nota MOPC – RU – N° 27/21, ingresada mediante Expediente MEU N° 54.493/2021 de fecha 27 de diciembre de 2021, la empresa Alberto Barrail e Hijos S.A. - ABH, presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 3 con las documentaciones técnicas correspondientes, y en las cuales se observa cuanto sigue:

La propuesta del CONVENIO MODIFICATORIO CMN° 3 comprende ítems de las obras originalmente contratadas, como también aquellos definidos y ajustados en el CMN°2 además de las que serán ejecutadas según los resultados de lo observado en obra durante la realización de los trabajos y adecuadas según la puesta en valor del edificio. Es importante mencionar que el edificio se encuentra en un proceso de restauración, en cuya ejecución se van presentando ciertas modificaciones o ajustes impredecibles que se van abordando y aplicando según corresponde, favoreciendo el normal desarrollo de las obras.

Entre los trabajos considerados en el convenio modificatorio CMN 2, se identificaron 8 murales para ser restaurados, 2 murales con azulejos y 6 con Pintura muraria decorativa, de los cuales, en la actualidad, se han restaurado los dos murales cerámicos y se procedió a retirar la mampostería de ladrillos externa de la obra conocida como **EL HACHERO**, de alguna manera esta pared estuvo protegiendo las pinturas decorativas realizadas sobre los muros originales, estas acciones forman parte del proceso de exploración realizado en correspondencia con los términos de aprobación del protocolo de intervención previo al inicio de las obras.

Ma. Belen Leiva
Abogada
C.S.J. Nº 45.903

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

DAJ N° 330/2022

Los trabajos de prospección fueron realizados luego de las demoliciones de los cielos rasos apoyados sobre pilares y vigas de hormigón, momento en el que suponemos se habían levantado las mamposterías nuevas de ladrillo separadas 15 cm de las paredes portantes originales, que son la base de los murales pintados al óleo, tal y como pudo demostrar en los hallazgos sucesivos realizados hasta la fecha.

Los trabajos exploratorios iniciales, permitieron el registro de los hallazgos y una primera actuación de conservación de la pintura mural con el nombre El HACHERO, mediante un proceso delicado de consolidación realizado minuciosamente por profesionales restauradores con el criterio principal de reversibilidad, estas acciones permiten la consolidación superficial externa de la pintura, hasta tanto puedan realizarse acciones de mayor alcance y otros posibles estudios que se tendrán que solicitar, en la medida que se vayan realizando trabajos de liberación, cantidad de catas, sondeos y prospecciones, según corresponda con otros avances programados de obra.

El trabajo de urgencia comprometido por ahora es un proceso de conservación, pero es muy importante contemplar o prever ya los trabajos de preservación que deben estar contemplados en un poyecto Integral de Restauración de las pinturas decorativas encontradas sobre los muros originales de ladrillo revocado.

Este proceso de intervención mucho más minucioso y acotado supone un tiempo base de ejecución de 2 a 3 meses por mural, según el grado de deterioro que sea identificado puntualmente, acorde a las recomendaciones de los técnicos especialistas, y a los procedimientos que deben realizarse, como el retiro del muro por etapas y las actuaciones programadas para la restauración de cada uno de ellos. Caso contrario, al retirar en forma simultánea los muros que aún protegen el resto de las pinturas decorativas, sin la conservación adecuada, se corre el riesgo de la pérdida progresiva y total de los murales.

En referencia al **CMN°3**, se considera que el plazo razonable para la ejecución de obra se extenderá por **300 días**, dentro de este plazo razonable si tenemos en cuenta el tiempo que lleva la conservación del mural y los tratamientos especiales, estos no permiten una definición muy concreta de plazos debido a las condiciones inciertas del grado de deterioro de los mismos, y se determinara en el proceso de exploración, por tanto, se asume que cada mural tendrá un tratamiento especial según el grado de deterioro que presente

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada

LOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Dirección de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

DAJ N° 330/2022

2021- AÑO DE PANDEMIA

El año 2021 se vuelve un año especial, pues pasamos por los picos más duros del Covid, que se dio principalmente en el 2° trimestre , afectados principalmente por la cepa Delta. La pandemia fue controlada ya en meses posteriores gracias a la llegada de vacunas procedentes de EEUU, donde el sector más vulnerable fue inmunizado. En la actualidad las afecciones por causa de una nueva variante denominada Ómicron, muy virulento y extraordinariamente contagiosa , ya tiene ingreso en el país, con varios paraguayos afectados, a diferencia de las otras cepas, esta variante tiene la particularidad de ser muy virulento y puede contagiar varias veces más, solo necesita pocos minutos de exposición .El MSPBS esta previendo que el pico de esta nueva variante estaría en los meses de febrero- marzo pero aun no está confirmada.-

Hasta el día de hoy no hemos sufrido cortes en los jornales de trabajos correspondiente a los del Estado. Se toman las previsiones iniciales, y luego se vuelve más inquietante, pues los protocolos de seguridad sanitaria del MSP se vuelven rigurosos, lo que cambia el desarrollo del ritmo de ejecución de los trabajos.

También sufrimos por la escases de contenedores a nivel mundial que afectaron provisión continua y fluida de insumos de materiales y el consecuente aumento de costos de algunas materias primas, entre ellas (vidrios, materiales para techo , etc). Esta dificultad nos afecto con el desarrollo del cronograma de trabajo y la ruta crítica sufrió consecuencias insalvables. Todas estas dificultades , ralentizan la entrega a tiempo de los materiales a obra, y la pandemia de covid que aún no esta controlada sobre todo por la falta de inmunidad de gran parte de la población.-

A la fecha nos encontramos con una hoja de ruta critica que se ve afectada por la presentación del convenio modificatorio 3 en fase de aprobación, en consecuencia todas las actividades establecidas en el cronograma físico financiero variará , motivo por el cual solicitamos **LA PRORROGA DEL PLAZO DE ENTREGA DE LA OBRA, POR UN TIEMPO DE 300 DIAS.-**

SIN OTRO PARTICULAR Y ESPERANDO UNA FAVORABLE ACOGIDA LE SALUDO ATTE.-

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.S.J. Nº 45.903

ABH SA

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

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DAJ N° 330/2022

En tal sentido la Arq. Gladys Rondan, Supervisora Titular de Obras en fecha 28 de diciembre de 2021, emite el Informe Técnico en los siguientes términos:

Esta Supervisión eleva a la Coordinación Técnica del Programa RU/BTR, la solicitud de suscripción del **Convenio Modificatorio N° 3 del Contrato** debido a razones que justifican técnicamente el pedido.

Justificaciones Técnicas:

A- **CONVENIO N°2 | Resolución N° 2.263 – 27.oct.2021 | Contrato N° 320/2021 – 28.oct.2021 | Plazo de ejecucion: 27.dic.2021.**

El plazo originalmente solicitado para la ejecucion de los trabajos descritos en el CMN°2, fue de 6 meses – hasta febrero del 2022. Debido a que el **programa** culminaba en diciembre del 2021 y la prorroga aún no se concretaba, **no fue posible** otorgar el plazo originalmente solicitado por la contratista y con el cual esta supervisión y el analista asignado por el BID, estaban de acuerdo; razón por la cual el plazo del CMN°2 se estableció en un máximo de hasta el 27.diciembre.2021; debido a gestiones burocráticas administrativas interinstitucionales limitativas. Se considera oportuno acotar que la prorroga fue otorgada por el BID **el 22 de diciembre** del año en curso, bajo la Nota **CPR /C / 2021 / 3074.**

Ante lo expuesto, se aclara que el Convenio Modificatorio N°3 será complementado con un **Convenio Modificatorio N°4**, cuya documentación fuera presentada a la unidad técnica de reconversión urbana el 17.diciembre.2021 y **en ausencia de la fiscalización**, está en proceso de análisis en la unidad técnica de Reconversión Urbana. En este contexto y asumiendo el rol de fiscalizadores, debido a la ausencia de fiscalización desde enero del año en curso, profesionales de la unidad técnica en conjunto con el equipo de profesionales de la contratista, realizamos el análisis del universo de ítems involucrados referidos al contrato original e incluso a los CMN°1 y CMN°2 que fueron realizados (y detectados originalmente por la empresa fiscalizadora). Como resultado de este análisis se han detectado 134 ítems contractuales hasta el momento con variaciones y 54 ítems no contemplados originalmente pero considerados necesarios para la prosecución y conclusión de las obras en forma. Los 188 ítems detectados, inciden, como es sabido directamente en el plazo de ejecucion de las obras razón por la cual, dadas las circunstancias (término del plazo de ejecucion de la contratista – 27.dic.2021) y como estrategia adoptada se solicita en principio esta **prórroga de plazo**, entretanto se valida toda la documentación presentada por la contratista, la cual será objeto de un próximo convenio modificatorio; tal como se expresó con anterioridad.

B- **EJECUCION DE OBRA PLANIFICADO VS EJECUTADO**

Otro factor considerado importante para establecer el plazo de la prórroga solicitada es el análisis realizado en el memorándum AT – RU /BTR | SUPERVISION EDIFICIO HISTORICO – N°14/2021, que se adjunta a este documento. En el cual se concluye cual es el porcentaje promedio real de ejecucion de obras de la contratista en el edificio histórico del puerto y se recomienda ajustarse a esta realidad, tal como las buenas practicas recomiendan.

C- **PANDEMIA MUNDIAL.**

La pandemia del Covid-19, vigente y en constante variación, genera una crisis global sistémica, que repercute también en aspectos socio económicos, provisión de materiales y otros ítems de la construcción concatenados directamente a la evolución y plazos de la ejecucion de las obras. El protocolo sanitario establecido, 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) influyeron e **influyen también en la ejecucion de la obra y afectan aun para el cumplimiento de las obligaciones contractuales en tiempo y forma**

Ma. Belen Leiva Ríos
Abogada
C.S.J. Nº 90

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

30(treinta)

DAJ N° 330/2022

Ante lo expuesto y teniendo en cuenta la **urgencia de prorrogar el plazo de ejecucion de las obras** a la contratista ABH S.A. esta supervisión solicita la **No Objeción** a la **Prórroga del Plazo** en diez (10) meses del Contrato S.G. Ministro 94/2019 - LPI UEP MOPC Nº: 08/2018, SEPA ID: PR-L1044-21-LPI-O-1.5.1; siendo la nueva fecha de ejecucion de obras el 27 de octubre del 2022

Se remite el presente Informe Técnico para los fines que hubiere lugar.

Gladys E. Rondan S.
arquitecta
Supervisora Titular de Obras

Así también, mediante Nota CPR/C/2022/39 de fecha 07 de enero de 2022, el Banco Interamericano de Desarrollo, expresa:

Hemos recibido su Nota GVMOPC N°380/2021 en fecha 29 de diciembre de 2021, mediante la cual solicitan la no objeción del Banco al Convenio Modificatorio N°3 del Contrato firmado con la contratista *"Alberto Barrail e Hijos S.A."*, para la Obra de Restauración y Puesta en Valor del Edificio Histórico del Puerto de Asunción, cuyo financiamiento se efectuaría con recursos del programa.

Al respecto, luego de revisar la documentación presentada, le informamos que hemos otorgado la no objeción al Convenio Modificatorio por lo que pueden continuar con el proceso que nos ocupa.

Agradecemos nos remitan a la brevedad este convenio firmado para registro y que, en toda comunicación al Banco sobre el presente contrato, se haga mención del número de código asignado. Podrán ajustar la vigencia del contrato siempre y cuando no implique la generación de compromisos posteriores a la fecha de ultimo desembolso. Recordamos que lo anteriormente expuesto aplica a todos los contratos financiados con recursos del prestamos de la referencia.

Igualmente, indicamos que todo pago de beneficios adicionales a los aquí señalados, así como indemnizaciones por daños o perjuicios ocasionados como consecuencia de la terminación de este contrato 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.

Sin otro particular, reciba nuestros cordiales saludos.

Múrcia Casseb
Especialista Senior de Desarrollo y Saneamiento

Por último, cabe mencionar el Informe de Revisión Documentaria DAT N° 07/2022, de fecha 28 de enero de 2022 elaborado por el Departamento de Auditoria Técnica de la Dirección de Auditoría Interna, que concluye: *"En base a las observaciones expuestas, se concluye que no corresponde la emisión de Dictamen previo por parte de la Auditoría Interna, debido a que la Ley N° 2051/03, no se constituye en el marco legal del proceso de adquisición, adjudicación y modificaciones respectivas.*

La misma está sujeta al Contrato de Préstamo BID N° 3363/OC – PR y 3364/CH – PR (PR-L1084), Programa de Mejoramiento de Caminos Vecinales, tiene la Nota de No Objeción

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.S.J. N° 16.[illegible]

Abg. Ana González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos

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

del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Nota CRP/C/2022/39".

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° 3, por el cual se amplía 10 (diez) meses el plazo de terminación de obras y asimismo se extiende la vigencia del contrato a 52 (cincuenta y dos) meses, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 94/2019, suscripto con la empresa Constructora ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A –ABH en el marco del Llamado MOPC UEP N° 08/2018 "LPI RESTAURACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL EDIFICIO DEL PUERTO DE ASUNCIÓN". ID N° 348.526, 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° 5133/2013.

Así también, se advierte que en ocasión de suscripción del Convenio Modificatorio N° 3, la firma ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A –ABH, deberá contar con las garantías contractuales vigentes y, a fin de poseer cobertura por el periodo que corresponde al incremento, disponer la ampliación de todas las pólizas de garantías exigidas en el contrato.

Finalmente, se aclara 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.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
Mat. C.S.J. Nº 45.903

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

Fernando B
9:40hs

Abg. Carlos González Ramírez
Asesor
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

10/02/2022