36 (treinta y seis).

Ministerio de OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. Nº 99 del 27 de Enero de 2023.-

DAJ Nº 266/2023

REF: Llamado MOPC N° 118/2016 "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 – Contrato S.G. Ministro N° 283/2017, suscripto con el **Consorcio TBI. Convenio Modificatorio N° 11.**

Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 11 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato SG Ministro N° 283/2017, suscripto con el Consorcio TBI. 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° 107/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (19/01/2023)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 06/2023 de la Dirección de Auditoría Interna

[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.

Abg. CARLOS E. DARINA RUIZ DIAZ
Encargado de Despacho
Dirección de Asuntos Jurídicos
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

Patricia Castillo
Abogada
Mat. Nº 11.020

Oliva y Alberdi N° 444, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

(17/01/2023)
3. Memorándum UOC N° 80/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (13/01/2023)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (13/01/2023)
5. Memorándum RU/BTR – GVMOPC N° 06/2023 del Programa RU/BTR (09/01/2023)
6. Nota O-CSC/CPR-3042/2023 del Banco Interamericano de Desarrollo (02/01/2023)
7. Nota C.ED.2383/2022 del Consorcio Edificaciones (MEU N° 43983 - 27/09/2023)
8. Nota TBI 1.989/22 del Consorcio TBI (set/2022)
9. Proyecto de Resolución Ministerial
10. Borrador de Convenio Modificatorio N° 11
11. Informe Técnico N° 11/2022 del Supervisor de Obras, Ing. Hugo Rolón – soporte magnético (26/10/2022)

III- NORMATIVA APLICABLE

1- **Ley del Préstamo BID:** Ley N° 5133/2013 *"Que 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 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".*

Artículo 6.01. Disposiciones generales sobre ejecución del Proyecto. *"(b) Toda modificación importante en los planes, especificaciones, calendario de inversiones, propuestos, reglamentos y otros documentos que el banco haya aprobado, así como todo cambio sustancial en el contrato o contratos de bienes o servicios que se costeen con los recursos destinados a la ejecución del Proyecto o las modificaciones de las categorías de inversiones, requieren el consentimiento escrito del Banco".*

2- **Contrato SG Ministro N° 283/2017 (22/09/2017)**

3- **Condiciones Generales del Contrato – Suma Global:**

- 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…".

4- **Ley de Contrataciones Públicas:** Ley N° 2051/2003 *"De Contrataciones Públicas"*

- Artículo 2. Contrataciones Excluidas. *"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*

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
www.mopc.gov.py
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel: (+595 21) 4149 621

Abg. CARLOS FABIÑA RUIZ DIAZ
Encargado de Despacho
Dirección de Asuntos Jurídicos
Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

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".

5- **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: ordenar gastos: firmar contratos relacionados con asuntos propios de la Cartera…*".

IV- CONSIDERACIONES

Como primer término, por Nota TBI 1.989/22, el Consorcio TBI remite a la firma Fiscalizadora de la Obra, Consorcio Edificaciones, el Cronograma de pruebas y puesta en marcha final, después de contar con la energía eléctrica suficiente.

Al respecto, mediante Nota C.ED.2383/2022 ingresada como expediente MEU N° 43983 en fecha 27 de setiembre de 2022, la empresa fiscalizadora, Consorcio Edificaciones, manifiesta a la Coordinación del Programa RU/BTR – GVMOPC, lo siguiente: *"Nos permitimos recordar que se requieren de Noventa (90) días después de tener el suministro de energía definitiva para hacer la prueba de todos los equipos, plazo que se debe adicionar al contrato de obra y de Fiscalización".*

En este sentido, el Supervisor de Obras, Ing. Hugo Rolón, en fecha 26 de octubre de 2022, eleva a consideración de la Coordinación Técnica del programa RU/BTR, el Informe Técnico N° 11/2022 sobre la solicitud del Convenio Modificatorio N° 11 del Contrato, debido a situaciones que justifican técnicamente el pedido, exponiendo cuanto sigue:

Justificaciones Técnicas:

A- **Compensaciones por cambio de piso tecnico Torre MRE y traspaso a DNA**

Mediante el Convenio de Cooperacion y Coordinacion entre el Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC), y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) se constituye el comité de enlace para facilitar la comunicación y seguimiento entre las partes, estableciendo los compromisos por ambas instituciones, quien sustituirá al Ministerio de Relaciones Exteriores, con los mismos derechos y las mismas obligaciones señaladas en todas las cláusulas del Convenio celebrado en su oportunidad, y, en consecuencia, se autoriza a la DNA a disponer, para su uso y usufructo, del espacio previsto originalmente para el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Centro de Edificios de Gobierno, como sede de sus actividades, quedando a su cargo la adecuación, equipamiento y amoblado para el mejor desempeño de sus funciones.

Abg. Carlos Fabiña Ruiz Díaz
Encargado de Despacho
Dirección de Asuntos Jurídicos

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

www.mopc.gov.py

Tel: (+595 21) 4149 621

Teniendo en cuenta el cambio de diseño del piso tecnico en Planta Baja de la Torre de 9 pisos, se detalla cuanto sigue:

Según Nota MOPC N° 1.786/2022 remitida a la Dirección Nacional de Aduanas, en fecha 14 de noviembre de 2022, se informa que, ante la solicitud realizada a la contratista por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con respecto al cambio del tipo de material para el piso, el cual originalmente se encontraba estipulado, según contrato, con piso técnico, fueron reemplazados por áreas de relleno o franjas de ajuste de 25cm, en la Planta Baja de la Torre de 9 pisos.

Dicho cambio representa una superficie de 951,96m2 de piso técnico que fueron reemplazados por áreas de relleno, manteniendo el acabado de piso vinílico, lo cual resulta en **un ahorro de Gs. 230.197.255** (doscientos treinta millones ciento noventa y siete mil doscientos cincuenta y cinco) **a favor del MOPC**, por las modificaciones introducidas.

La fiscalización, segun Nota C.ED. 2374/2022, la fiscalización presenta la propuesta de compensación, por parte de la Contratista según Nota TBI N° 1987/22, con respecto al cambio de diseño del piso técnico en planta baja de la Torre DNA, y en atención a la seguridad que requiere el Complejo Edilicio de las Oficinas de Gobierno, se presenta la propuesta para la instalacion de portones a todos los accesos a los estacionamientos y cerramientos laterales en rampas, a fin de dotar de seguridad física en todas las entradas, incluyendo la provisión, colocación, pintura y terminaciones de las estructuras de hierro por el importe de Gs. 362.500.000, segun el siguiente detalle:

Cuadro de Compensaciones	
Piso Tecnico (ahorro a favor del MOPC por cambio de materialidad del piso tecnico)	Gs. 230.197.255
• Portones en Oficinas de Gobierno: 85m2, 5 portones dobles • Portones en Rampas de Eje Cívico: 75m2, 5 portones dobles • Cerramientos Laterales en Rampas de Eje Cívico: 130 m	Gs. 362.500.000
Diferencia compensaciones (absorbida por Consorcio TBI)	**Gs. 132.302.745**

Según Nota DNA N° 1.240, en fecha 17 de noviembre de 2022, la Dirección Nacional de Aduana, manifiesta su conformidad al cambio de piso realizado en planta baja, considerando que será destinado para atención al público, por tanto expuestos un alto tráfico de personas.

B- <u>Pago en Dólares</u>

Según la Nota C. ED 2.254/2022 del 1 de junio, con MEU Expediente N° 25250 /2022, la fiscalización informa sobre la propuesta, por parte del Consorcio TBI, mediante nota TBI N°

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Encargado de Despacho
Dirección de Asuntos Jurídicos

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

1929/22, la cual consiste en mantener el monto estipulado contractualmente para pago en dólares, sin tener en consideración el valor individualizado en dólares para cada torre justificando que las certificaciones mensuales de las Oficinas de Gobierno se realizan mediante facturaciones separadas correspondientes a la Torre MEC y otro certificado del Resto de Torres, además de la incompatibilidad con el SICOE para individualizar las certificaciones por torres y que solo se pueden presentar certificaciones totalmente en dólares o totalmente en guaranies, hecho que imposibilita la realización de lo establecido en el Convenio Modificatorio N° 3.

Por todo lo mencionado anteriormente se mantiene el monto estipulado contractualmente para pago en dólares, sin tener en consideración el valor individualizado en dólares para cada torre, eliminando la distribución de las mismas establecida en el Convenio Modificatorio N° 3.

Quedando establecida la siguiente distribución:

- En guaranies: 54% del valor de la oferta hasta Gs. 258.783.080.562.-
- En Dólares: 46% del valor de la Oferta hasta USD 38.346.483,16. Los pagos serán facturados y abonados en las monedas indicadas en los siguientes cuadros:

TOTALES	
Guaranies	258.783.080.580
Dólares Americanos	38.346.483

Obs: Tipo de cambio utilizado en la oferta Gs. 5.738,34

C- **Plazo de Ejecución de la Obra, Cronograma de Prueba de Equipos al disponer de la Energía Eléctrica de 23.000 Volts para los Edificios de Gobierno.**

El proyecto de trasmisión de la Línea de Media Tensión desde la subestación de ANDE de la calle 14 Mayo hasta el Puesto de Entrega en el Puerto de Asunción, se prevé su finalización en el mes de diciembre del 2022. Una vez que se cuente con la energía correspondiente para el correcto funcionamiento de las Oficinas de Gobierno, otorgada a través del Proyecto de la Línea 23 Kv, se procederá a la prueba de todos los equipos a carga plena, las cuales se estima que se finalizaran en el mes de marzo del 2023.

Según lo presentado por la contratista y la fiscalización, se requerirá de 90 (noventa) días después de tener el suministro de energía definitiva para realizar la prueba de todos los equipos de: aire acondicionado y sistemas de ventilación y extracción, sistema de extinción de incendios, ascensores, sistemas de bombas de impulsión de agua potable, aguas cloacales y aguas de lluvias y pruebas finales de instalaciones eléctricas, plazo que deberá de adicionarse al contrato de obra.

Conclusión:

Con las consideraciones expuestas y teniendo en cuenta las circunstancias que se presentan, la Supervisión da su acuerdo para la No Objeción a la **Prórroga del Plazo en (4) cuatro meses del Contrato 283/2016.**

Items	CM11	Meses		
1	Obras.	64		
2	PosT Construcción		2	
3	Responsabilidad por Defecto			12
Vigencia Contrato		78		

Por lo expuesto, el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la O-CSC/CPR-3042/2023 de fecha 2 de enero de 2023, expresa: *"...Al respecto, luego de revisar los documentos remitidos manifestamos que no tenemos objeciones que formular al Borrador Convenio Modificatorio N° 11*

Abg. CARLOS E. TRONCOSO RUIZ DIAZ
Encargado de Despacho
Dirección de Asuntos Jurídicos

Patricia Castillo
Abogada
Mat. Nº 11.020

del contrato de la referencia, por lo que pueden proseguir con los trámites administrativos de dicha enmienda…"

Por último, cabe mencionar el Informe de Revisión Documentaria DAT N° 06/2023 de fecha 17 de enero de 2023, 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. Se sugiere, dar continuidad a los trámites pertinentes al presente Convenio Modificatorio N° 11 y remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación"*

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° 11, por el cual se realizan compensaciones por cambio de Piso Térmico asignado a la Dirección Nacional de Aduanas, se modifica la forma de pago y se amplía 4 (cuatro) meses el plazo de Ejecución de las Obras, siendo el nuevo plazo total de ejecución 64 (sesenta y cuatro) meses. Asimismo, la nueva vigencia del contrato es de 78 (setenta y ocho) meses, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 283/2017 suscripto con el **Consorcio TBI** en el marco del Llamado MOPC N° 118/2016 "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 contractuales traídas a colación en las normativas y en concordancia con las políticas del Banco Interamericano del Desarrollo y, en especial, con la Ley de Préstamo N° 5133/13.

Así también, se advierte que, en ocasión de la suscripción del Convenio Modificatorio N° 11 la empresa contratista Consorcio TBI, deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer cobertura por todo el 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, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados.

Atentamente. –

ABOG. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DIAZ
Encargado de Despacho
Dirección de Asuntos Jurídicos

Patrizia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
www.mopc.gov.py
Tel: (+595 21) 4149 621