24 (veinte y cuatro)

DICTAMEN D.A.J. N° 3039 del 30 de Noviembre de 2022.-

REF.: DAJ N° 7077/2022 - 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° 5.-

Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director
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.

I. ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 4064/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (14/11/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 132/2022 (11/11/2022)
3. Memorándum UOC N° 4025/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (10/11/2022)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (10/11/2022)

[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. Blás Gonzalez Candia
Dirección de Asuntos Jurídicos

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

Fabricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

5. Memorándum RU/BTR – GVMOPC N° 680/2022 del Programa RU/BTR – GVMOPC (10/11/2022)
6. Proyecto de Resolución Ministerial
7. Borrador de Convenio Modificatorio N° 5
8. Expediente MEU N° 47278/2022 – Nota del Representante Legal de la firma ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A. (19/10/2022)
9. Nota O-CSC/CPR-2621/2022 del Banco Interamericano de Desarrollo (07/11/2022)
10. Informe Técnico del Supervisor de Obra, Ing. Hugo Rolón (24/10/2022) (Soporte Magnético)
11. Nota O-CSC/CPR-2621/2022 del Banco Interamericano de Desarrollo (07/11/2022)
12. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 5

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*".

Abg. Blas González Candia, Director, Dirección de Asuntos Jurídicos
Ing. CARLOS E. FARIÑA RUF, Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos, DAJ - MOPC

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 ABH – N° 20/2022, ingresada mediante Expediente MEU N° 47278/2022 de fecha 19 de octubre de 2022, la empresa ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A., presenta la propuesta del Convenio Modificatorio N° 5 con las documentaciones técnicas correspondientes, y en las cuales se observa cuanto sigue:

La propuesta del CONVENIO MODIFICATORIO CMN° comprende los ítems de las obras originalmente contratadas, como también aquellos definidos y ajustados en el CMN°1, CMN°2, CMN° 4 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.

Entre los trabajos considerados en el convenio modificatorio CMN 4, se identificaron los murales en la sala de Encomiendas, en particular la pintura mural decorativa denominada **El HACHERO**, realizado preventivamente como proceso de consolidación y acorde a los términos establecidos en el protocolo de intervención aprobado.

El trabajo de urgencia comprometido por ahora es un proceso de conservación en base a la consolidación, pero es muy importante prever ya los trabajos de preservación que deben estar contemplados en un Proyecto Integral de Restauración para todas las pinturas decorativas encontradas sobre los muros originales.

Abg. Blas Gonzalez Candia
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

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

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.020

Es importante mencionar que todo 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. Cuya implementación requiere de especialistas para su intervención, como también el uso de materiales especiales. -

En referencia al **CMN°3**, actualmente vigente se consideró el plazo razonable para la ejecución de obra que fue de **300 días**, que nos permitió avanzar con los trabajos y evaluar el **CMN° 4**.

Es importante recalcar que varias actividades que forman parte del convenio, e inciden en la ruta crítica de proyecto, además de varios materiales están sujetos a importación, que por causa de las fluctuaciones permanentes, la inestabilidad de la región y la bajante del río, inciden negativa y considerablemente en el plazo, que según el CMN° 3, se cumple el 27 de **octubre de 2022** Actualmente varios materiales que se utilizan en la obra son importadas, entre ellas podemos citar las siguientes, cableados de alimentación que utilizamos en media tensión y las instalaciones (según nuestro proveedor las mismas son importadas de la comunidad europea), el plazo de importación por barco es de 90 días. Las pastillas de revestimiento de fachadas y columnas son importadas de Italia, estos materiales se recibirían en un plazo mínimo de 90 días.

Se destaca también los efectos exógenos como la guerra desatada entre Rusia y Ucrania, que afectó a la matriz energética mundial, provocando subas de insumos que por periodos muy cortos de tiempo incidieron en el costo de varios materiales entre ellos el hierro, aluminio, vidrio templado, cobre, etc.-

En tal sentido el Ing. Hugo Rolón, Supervisor de Obras en fecha 24 de octubre de 2022, emite el Informe Técnico en los siguientes términos:

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.029

Justificaciones Técnicas:

A- CONVENIO MODIFICATORIO N°3 | Resolución N° 219 – 11.feb.2022 | Contrato N° 7/2021 – 16.feb.2022 | Plazo de ejecución: 27.oct.2022.

El plazo originalmente solicitado para la ejecución de los trabajos descritos en el CMN°3, fue de 300 días (10 meses) – hasta el 27 octubre del 2022, lo cual permitió avanzar con los trabajos y evaluar el Convenio Modificatorio N° 4.

Varias de las actividades que forman parte del convenio modificatorio N° 4, e inciden en la ruta crítica del proyecto, además de varios materiales que se encuentran sujetos a importación que, por causa de fluctuaciones permanentes como la inestabilidad de la región y la bajante del río, inciden negativa y considerablemente en el plazo establecido en el CMN° 3. Actualmente varios de los materiales utilizados en obra son importados, entre los cuales se pueden citar los siguientes: cableados de alimentación utilizados para media tensión e instalaciones, y las pastillas para revestimiento de fachadas y columnas, estos materiales son importados de Europa, por tanto, se estima un plazo mínimo de 90 días para la importación de los mismos.

Se destaca, además, los efectos exógenos como la guerra desatada entre Rusia y Ucrania, que afectó a la matriz energética mundial, provocando subas de insumos que por periodos muy cortos de tiempo incidieron en el costo de varios materiales como el hierro, aluminio, vidrio templado, cobre, entre otros.

B- CONVENIO MODIFICATORIO N° 4. HALLAZGO DE PINTURAS MURARIAS DECORATIVAS, MURAL "EL HACHERO"

Entre los trabajos considerados en el Convenio Modificatorio N° 4, se identificaron los murales en el sector de encomiendas, particularmente la pintura muraria decorativa denominada "El Hachero", realizado preventivamente como proceso de consolidación y acorde a los términos establecidos en el protocolo de intervención aprobado.

El trabajo de urgencia comprometido por ahora es un proceso de conservación en base a la consolidación, pero es muy importante prever ya los trabajos de preservación que deben estar contemplados en un proyecto integral de restauración para todas las pinturas decorativas encontradas sobre los muros originales.

Es importante mencionar que todo 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 corresponda favoreciendo el normal desarrollo de las obras. Estas intervenciones requieren de especialistas para su intervención, como también el uso de materiales especiales

C- CONVENIO MODIFICATORIO N° 4. RUBROS E ITEMS INCIDENTES EN LA RUTA CRÍTICA

Ante lo expuesto anteriormente, con respecto a los plazos y fluctuaciones del mercado presentadas a lo largo de la obra, se exponen los siguientes rubros e ítems más significativos, contemplados en el Convenio Modificatorio N° 4. que inciden en la ruta crítica y por ende en el normal desarrollo de las actividades

- **13.3. Trabajos de Restauración**
  - **13.3.1. Reposición de pastillas blancas**

Las pastillas, se encuentran sujetas a retiro y reposición, los materiales necesarios para su reemplazo deben ser importados, debido a que las características de los mismos deben ser las mismas que las existentes en el edificio. La contratista manifiesta que, según las averiguaciones en distintos proveedores del Paraguay, no se encontró ninguno que cumpla con las exigencias establecidas para su implementación como material, ante esta situación, recurrieron a proveedores extranjeros, obteniendo así la importación del material.

La contratista considera que, al tratarse de una importación de países europeos, en este caso Italia, y teniendo en cuenta el plazo mínimo de 90 días para su importación, este rubro afectará considerablemente al plazo de ejecución de la obra.

- **13.8. Instalación eléctrica general**

En el caso de las instalaciones eléctricas en general, se utilizan cables de alimentación que sobre todo deben cumplir con las normas de calidad exigidas por la ANDE. En este caso, y buscando siempre cumplir con las exigencias preestablecidas, es muy complicado el stock de los materiales con los proveedores de la región, por tanto, deben ser importados de Europa, considerando un plazo mínimo de provisión de 90 días.

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

Teniendo en cuenta el informe presentado por la Fiscalización, en donde se presenta el análisis del plazo de ejecución conforme a la justificación técnica presentada por la contratista, y considerando que, nos encontramos ante una obra en proceso de restauración, lo cual implica intervenciones únicas que se presentan durante el desarrollo de la obra y los materiales afectados sujetos a importación, la ruta crítica y por ende las actividades establecidas en el cronograma físico financiero se ven expuestas a variaciones.

Ante lo expuesto y teniendo en cuenta **el plazo de ejecución de las obras actual** de la contratista ABH S.A., que finaliza el 27 de octubre de 2022, esta supervisión solicita la No **Objeción a la Prórroga del Plazo** en 5 (cinco)meses del Contrato 94/2019; siendo la nueva fecha de la finalización de ejecución de obras el 27 de marzo del 2023.

Cuadro de Plazos

Ítems	Descripción	Meses
1	Obras	43
2	Post Construcción	2
3	Responsabilidad por Defecto	12
Total		57

Así también, mediante Nota O-CSC/CPR-2621/2022 de fecha 7 de noviembre de 2022, el Banco Interamericano de Desarrollo, expresa:

Al respecto, luego de revisar los documentos remitidos manifestamos que no tenemos objeciones que formular al Borrador Convenio Modificatorio Nº 05 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° 132/2022, de fecha 11 de noviembre 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 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Nota O-CSC/CPR-2621/2022.

Se sugiere, dar continuidad a los trámites pertinentes al presente Convenio Modificatorio N° 5 y remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación".

V.CONCLUSIÓN

Abg. Blas González Sandia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

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

Patricia Castillo
Abogada
Mat. Nº 11.020

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° 5, por el cual se amplía el plazo de ejecución en 5 meses, siendo el nuevo plazo de ejecución de 43 meses, y el de vigencia de 57 meses, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 94/2019, suscripto con la empresa Constructora ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A 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° 5, la firma ALBERTO BARRAIL E HIJOS S.A, 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.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

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

Patricia Castillo
Abogada
Mat. N° 11.620

M.O.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION

RECIBIDO POR: FB

HORA: 13:30

- ☐ DIREC[illegible]
- ☐ UNID[illegible]
- ☐ EVA[illegible] OFERTAS

COOR[illegible] C ☐ P ☐

- ☐ DP[illegible]TAS
- ☐ DP[illegible]TOS
- ☐ DP[illegible]ALES Y EXCEPCION
- ☐ DPTO[illegible] NACIONALES
- ☐ DPT[illegible]ON DIRECTA
- ☐ DPTO[illegible]CION
- ☐ DPTO. [illegible]CIONES
- ☐ SECRETARIA
- ☐ MESA DE ENTRADA

FECHA: 30/11/22

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC