**DICTAMEN D.A.J. N° 514 del 13 de Marzo de 2023.-**

**DAJ N° 1111/2023**

**REF.:** Llamado MOPC N° 27/2022 "Construcción de Obras Complementarias en el Barrio Temporal - Barrio Tacumbu", ID N° 414.150. Contrato S.G. Ministro N° 484/2022, suscripto con la firma PROEL INGENIERÍA DE AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ. - Convenio Modificatorio N° 1.

**Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director**
**UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN**

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 1 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato S.G. Ministro N° 484/2022, suscripto con la firma PROEL INGENIERÍA DE AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ. 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° 510/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (06/03/2023)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 21/2023 de la Dirección de Auditoria Interna (03/03/2023)
3. Memorándum UOC N° 476/2023 de la Unidad Operativa de Contratación (02/03/2023)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Anticipo (02/03/2023)
5. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Certificados o Servicios (02/03/2023)
6. Memorándum UEP - PRVBT N° 60/2023 del Programa de Rehabilitación y Vivienda del Bañado

[1] Ley N° 167/93 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 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
Mat. C.S.J. N° 45.904

Abg. Blas González Cáceres
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

Sur (Barrio Tacumbú) (23/02/2023)
7. Nota O-CSC/CPR-301/2023 del Banco Interamericano de Desarrollo (23/02/2023)
8. Proyecto de Resolución Ministerial
9. Borrador de Convenio Modificatorio N° 1
10. Memorándum UEP-PRVBT N° 46/2023 de los Fiscales de Obras (10/02/2023)
11. Informe Técnico UEP-PRVBT -CONTRATO MOPC N° 484/2022 (08/02/2023)
12. Expediente MEU N° 3836/2023 -Nota del Representante Legal de la firma PROEL INGENIERÍA DE AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ (23/01/2023)
13. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 1

## III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Ley de Préstamo BID: Ley N° 6424/2019** *"Que Aprueba el Contrato de Préstamo N° 4700/OC-PR suscrito entre la República Del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de hasta US$ 100.000.000 (Dólares de los Estados Unidos de América Cien Millones), en fecha 5 de abril de 2019, para el financiamiento del Programa De «Rehabilitación y Vivienda del Bañado Sur de Asunción (Barrio Tacumbú)», que estará a cargo del Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (MOPC); y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por la Ley N° 6258 del 7 de Enero de 2019".*

2. **Contrato S.G. Ministro N° 484/2022 (14/11/2022)**

   - **Décima Cuarta - Modificación de las Obras.** *"De forma excepcional, por causas plenamente justificadas (técnica, legal y financiera), el FISCAL, con la autorización expresa del CONTRATANTE, durante el período de ejecución de la OBRA, podrá efectuar modificaciones y/o ajustes necesarios al diseño de la OBRA, a efectos que la misma cumpla con el fin previsto.*
     *El FISCAL, previo el trámite respectivo de aprobación, podrá introducir modificaciones que considere estrictamente necesarias y con tal propósito, tendrá la facultad para ordenar por escrito al CONTRATISTA y éste deberá cumplir con cualquiera de las siguientes instrucciones:*
   - *Efectuar ajustes de rutina o especiales en el desarrollo cotidiano de la OBRA.*
   - *Incrementar o disminuir cualquier parte de la OBRA prevista en el Contrato.*
   - *Ejecutar trabajos adicionales inherentes a la misma obra, que sean absolutamente necesarios, aunque no cuenten con precios unitarios establecidos en el Contrato.*

   *Los instrumentos legales para estas modificaciones son:*

   *C. Contrato Modificatorio del contrato de obras. Esta modalidad de modificación de la OBRA se aplicará sólo en caso extraordinario en que la OBRA debe ser complementada o por otras circunstancias que determinen una modificación en las características sustanciales en el diseño de la OBRA y un decremento o incremento independiente a la emisión de Órdenes de Cambio.*

   *El FISCAL deberá elaborar un documento de sustento técnico - financiero que establezca las causad y razones por las cuales debiera ser suscrito este documento... ".*

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*".

Belén Leiva Rio
Abogada
C.S.J. N° 45.303

Abg. Blás González Cañete
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

48 (cuarenta y ocho)



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

Como primer término, mediante Nota N° 19 ingresada como expediente MEU N° 3836 en fecha 23 de enero de 2023, la firma PROEL INGENIERÍA DE AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ, manifiesta: *"…Hemos realizado la fabricación de una muestra de la marquesina metálica según planos y especificaciones técnicas (ANEXOS 1-4). Al intentar hacer el montaje de la misma resultó ser muy pesada para ser sostenida por la pared de la vivienda prefabricada, razón por la cual se han planteado modificaciones en el diseño a través de una nueva muestra para la aprobación correspondiente.*

*Se planteó un nuevo modelo del tipo emparrillado, el cual será soportado por vigas metálicas abulonadas a la pared y por dos pilares metálicos en el frente (ANEXO 5 - 6)…*

*Por todo lo descrito arriba, exponemos nuestras propuestas para su análisis y aprobación, y solicitamos la elaboración de un CONVENIO MODIFICATORIO que nos permita la correcta realización de la obra…".*

Al respecto, el Arq. Martín Villalonga, Especialista Arquitecto en Obras Civiles III, Fiscal de Obras y la Ing. Nathalia Miño, Especialista en Obras Civiles II, Fiscal de Obras, por Memorándum UEP - PRVBT N° 46/2023, remiten su Informe Técnico, mencionado cuanto sigue:

Por el presente, considerando la comunicación recibida en la Nota N°19 de PROEL INGENIERIA (Expte. MEU N°3836/2023), en la cual plantea modificaciones al diseño y/o materialidad en rubros originalmente previstos, tales como las marquesinas y los portones de acceso (ítems 2, 5 y 6), a ser realizados en el marco del Contrato Nº 484/2022 **"Construcción de las Obras Complementarias en el Barrio Temporal – Bañado Tacumbú ID: 414.150"**:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2 | Construcción de Marquesina metálica para cobertura de chapa Galvanizada, compuesta de: ESTRUCTURA: formada por ménsulas con vigas y correas de caños de acero de 2mm de espesor, en perfiles laminados en caliente, mediante uniones soldadas, con imprimación anticorrosiva realizada en taller; fijada al muro de paneles sándwich mediante placas de anclaje de acero, en perfil plano, con taladro central biselado; CUBIERTA: de Chapa galvanizada ondulada N°28 (0,33/034), colocada con un traslapo lateral de como mínimo de 2 ondulaciones y fijada mecánicamente, en forma adecuada para resistir la acción del viento y sujetas con ganchos galvanizados roscados; tuercas, arandelas metálicas y de goma, o los elementos indispensables para la colocación y buena terminación de los mismos, la cobertura deberá tener una pendiente mínima del 15%, según especificaciones técnicas y planos adjuntos. Toda la estructura metálica recibirá un tratamiento de antióxido previo a la terminación con pintura sintética. | 173 | 2.263.000 | 269.664.000 |
| 5 | Construcción de Portón peatonal de UN (1) metros de ancho, con UNA (1) hoja de abrir de la misma altura que el cerco. | 5 | 1.408.000 | 7.040.000 |
| 6 | Construcción de Portón Vehicular de seis (6) metros de ancho, con DOS (2) hojas de abrir de la misma altura que el cerco. | 2 | 8.360.000 | 16.720.000 |

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

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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



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

Con respecto al ítem 2, la Contratista realiza el modelo de una de las marquesinas, y en ese sentido, al realizar el montaje de la estructura, resultó ser muy pesada para ser sostenida por la pared de la vivienda prefabricada; y además, en varias viviendas se dificulta el montaje de la misma por la existencia de la cañería galvanizada del sistema de prevención contra incendio, razón por la cual se ha planteado el cambio del diseño de la estructura disminuyendo el peso de la misma. Se incluyen además algunas mejoras adicionales, como ampliar el área de protección contra el sol, y la colocación de una membrana impermeable para evitar la filtración de aguas pluviales. Por lo que, se propone ajustar la descripción del ítem 2, de acuerdo al siguiente texto:

- **"CONSTRUCCION DE MARQUESINA METALICA PARA COBERTURA DE CHAPA GALVANIZADA CON ESTRUCTURA DEL TIPO EMPARRILLADO, SOPORTADO POR VIGAS METÁLICAS ABULONADAS A LA PARED Y POR DOS PILARES METÁLICOS EN FRENTE CON SU RESPECTIVO CIMIENTO DE HORMIGÓN, INCLUYE AISLACIÓN CON MEMBRANA ASFÁLTICA".**

Se aclara que, en el desglose de precios presentado, se encuentran las características técnicas de cada componente del ítem 2.

- Ver Figura 1 y 2

Es importante mencionar, que además de la modificación de la estructura, se agrega una AISLACIÓN CON MEMBRANA ASFÁLTICA, que tendrá una cobertura de la unión entre la pared y el techo metálico en toda su longitud. Se añaden también al soporte de la estructura, 2 DADOS DE HORMIGÓN CICLOPEO, debido a la inclusión de pilares verticales. Esto servirá de cimentación para recibir los esfuerzos de la estructura y transmitirlos correctamente al suelo de fundación.

Los dados serán de hormigón, de 40 cm x 40 cm de superficie y 45 cm de profundidad. La estructura metálica deberá estar insertada en los mismos en una profundidad mínima de 40cm.

Con respecto a los ítems 5 y 6: CONSTRUCCIÓN DE PORTÓN PEATONAL DE UN (1) METRO DE ANCHO, CON UNA (1) HOJA DE ABRIR DE LA MISMA ALTURA QUE EL CERCO; y PORTÓN VEHICULAR DE SEIS (6) METROS DE ANCHO, CON DOS (2) HOJAS DE ABRIR DE LA MISMA ALTURA QUE EL CERCO, que de acuerdo a las Especificaciones Técnicas del Pliego de Bases y Condiciones (pág. 37) indica:

*"Los portones tendrán el diseño presentado en los planos y serán construidos en caño galvanizado de 2 pulgadas de diámetro, por el cual deberá ir soldado el metal desplegado. Los marcos y caños serán de caño de 1 pulgada en los cruceros, y con un remate superior de alambre de púas, similar al del cerco operativo. Así mismo, el Se deberá contemplar en ese ítem la incorporación de un sistema de bisagras que se pueda montar en los postes linderos al portón, de manera tal de permitir el correcto funcionamiento y apertura de la hoja.*

*La terminación de la totalidad de los portones será pintada con convertidor de óxido negro y esmalte sintético color negro. Se deberá ejecutar mediante soldadura un remate vertical de 0,40 cm en la parte superior para colocar TRES (3) hilos de alambre galvanizado de púas calibre 16 (dos hilos trenzados) con púas de CUATRO (4) puntas cada 10 centímetros y tensados mediante torniquetes tipo aire galvanizados.*

*Se colocarán en cada paño tres bisagras reforzadas para cerco industrial, teniendo la precaución de que el espacio entre el parante y el poste sea reducido para imposibilitar el ingreso de animales. Deberán colocarse las bisagras de forma tal, que no permita que el portón sea desmontado de su posición.*

Selen Leiva Ríos
Abogada
T° Nº 45.903

Abg. José González Garcilla
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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



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

*El sistema de cierre deberá contar con un pasador horizontal macizo de 16 mm de diámetro con portacandado que cerrará en conjunto con un pasador vertical de igual diámetro, para utilizar un solo candado "de bronce macizo de 70 x 70 mm, a proveer por la Adjudicataria. Para que el cierre vertical sea efectivo, deberá anclarse sobre un dado de hormigón inferior una planchuela con una perforación del mismo diámetro que el pasador. Las piezas metálicas por utilizar (caños, planchuelas, perfiles, alambre tejido, etc.) serán de acero, nuevos, de primera calidad, perfectamente homogéneos, exentos de impurezas, y de superficies exteriores limpias y sin defectos, con las medidas y espesores indicadas, como mínimo.*

*Las soldaduras serán de arco eléctrico continuo, con material de aporte de calidad superior a la chapa o perfil utilizado, y terminadas con amoladora y masilla sintética lijable. Todas las piezas metálicas, salvo las galvanizadas, llevarán tratamiento anticorrosivo mediante dos manos de fondo sintético antióxido al cromato de zinc, aplicadas en taller y/o en obra. Previo a la aplicación del tratamiento anticorrosivo se deberá proceder a la limpieza de los elementos metálicos para eliminar restos de aceite y escamas de laminación a los efectos de la correcta adherencia de dicho tratamiento. Cualquier deficiencia o ejecución incorrecta constatada en obra, de un elemento terminado, será devuelto a taller para su corrección, así haya sido este inspeccionado en taller. Se incluye en este ítem la provisión de dos (2) candados de seguridad aptas para el portacandado. La construcción del portón se computará y abonará por unidad (un), perfectamente colocados con todos los componentes que resulten necesarios para su correcto funcionamiento como se describieron en el presente ítem"*

Al respecto, la empresa contratista manifiesta que no se encuentra disponible el material solicitado según las EETT en el mercado, por lo que propone el cambio por caño negro. Sin embargo, luego de averiguaciones en empresas locales, se constata que se encuentra el tipo de material solicitado en el

mercado, por lo tanto, esta fiscalización considera que se deben mantener y suscribir a las especificaciones del contrato original.

Por lo expuesto, esta Fiscalización considera que, solo se modificará el ítem 2, pues representa un cambio en las características sustanciales en el diseño de la Marquesina metálica para cobertura de chapa metálica, y que estas modificaciones aportan mejoras significativas para los usuarios finales, por lo que se recomienda realizar estos trabajos a través de un Convenio Modificatorio. Esta modificación no implica cambios en el monto total del ítem 2, ni modifica el plazo de obra.

Es nuestro Informe.

**Arq. Martin Villalonga**
Especialista Arquitecto en Obras Civiles III
Fiscal de Obras

**Ing. Nathalia Miño**
Especialista en Obras Civiles II
Fiscal de Obras

Ahora bien, mediante Nota O-CSC/CPR-301/2023 de fecha 23 de febrero de 2023, el Banco Interamericano de Desarrollo expone lo siguiente:

Abg. Belén Leiva Bios
Abogada
C.I.T. Nº 45.903

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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



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

Recibimos su comunicación electrónica en fecha 13 de febrero de 2.023, que incluye la Nota JGM N° 6/2023, mediante la cual nos solicitan la no objeción al Convenio Modificatorio N° 1 del Contrato de S.G. N° 484/2022 "Construcción de Obras Complementarias en el Barrio Temporal – Barrio Tacumbú", financiado con recurso del programa de la referencia.
Al respecto, luego de revisar los documentos remitidos les manifestamos que no tenemos objeciones que formular a la versión recibida en fecha 13-Feb-2023 del Convenio Modificatorio N° 1, por lo que pueden proseguir con los trámites y aguardamos la versión firmada para el registro correspondiente.

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 los requisitos de este.

Por último, cabe mencionar el Informe de Revisión Documentaria DAT N° 21/2023 de fecha 03 de marzo 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 y modificaciones respectivas. La justificación de las modificaciones del Convenio Modificatorio N° 1, se encuentran respaldadas en el Informe Técnico UEP-PRVBT - Dirección de Vialidad...Se sugiere, dar continuidad a los trámites, para luego remitir a las dependencias encargadas del proceso de aprobación del Proyecto de Convenio Modificatorio N° 1, del Contrato S.G. Ministro N° 484/2022..."*.

## 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° 1, por el cual se modifica el "Ítem 2" de la Planilla de Computo Métrico, respecto al Contrato S.G. Ministro N° 484/2022 suscripto la firma PROEL INGENIERÍA DE AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ, en el marco del Llamado MOPC N° 27/2022 "Construcción de Obras Complementarias en el Barrio Temporal - Barrio Tacumbu", ID N° 414.150, 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° 6424/2019.

Así también, se advierte que en ocasión de suscripción del Convenio Modificatorio N° 1, la firma PROEL INGENIERÍA DE AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ, deberá contar con las garantías contractuales vigentes y, a fin de poseer cobertura de todas las pólizas de 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.

Ma. Belén Leiva Ríos
Abogada
C.I. Nº 45.903

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

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


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