159 (ciento cincuenta y nueve)

Ministerio de OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

DICTAMEN D.A.J. N° 2395 del 23 de Setiembre de 2022.-

DAJ N° 5411/2022

REF.: Llamado MOPC N° 09/2019 "LPI - Infraestructuras para Sistemas de Recolección y Tratamiento de Aguas Residuales y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable para la Ciudad de Horqueta – Departamento de Concepción. - ID N° 343.674. Contrato SG Ministro N° 706/2019 suscripto con **Sociedad Constructora Chaco S.A.** - Convenio Modificatorio N° 4. MEU N° 36.851/2022. -

Abg. WALTER RECALDE BRITOS, Director
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio N° 4 y la verificación respectiva del Proyecto de Resolución, en el marco del Contrato SG Ministro N° 706/2019, suscripto con **Sociedad Constructora Chaco S.A.** 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° 2952/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (06/09/2022)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 95/2022 de la Dirección de Auditoría Interna (05/09/2022)
3. Memorándum UOC N° 2877/2022 de la Unidad Operativa de Contratación (01/09/2022)
4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Anticipo (01/09/2022)
5. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías – Pago de Certificados o Servicios (01/09/2022)
6. Memorándum UGPAS N° 2260/2022 de la Unidad de Gestión de Proyectos de Agua y Saneamiento (31/08/2022)

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

Abg. CARLOS E. FARIÑA RUIZ DÍAZ
Contratos, Convenios
DAJ - MOPC

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

[1] Ley N° 167/93 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley Nº 5 de [illegible] "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.

7. Nota O-CSC/CPR-1856/2022 del Banco Interamericano de Desarrollo (24/08/2022)
8. Memorándum SOH N° 62/2022 de los Supervisores de Obras de Horqueta, Ing. Cesar Giménez e Ing. Alexander Chávez (16/08/2022)
9. Borrador de Convenio Modificatorio N° 4
10. Proyecto de Resolución Ministerial
11. Nota CAM 253 2022 OB del Consorcio Alcantarillado Región Oriental (MEU N° 36.851 – 12/08/2022)
12. Nota SCC HO N° 208/2022 de la firma Sociedad Constructora Chaco (11/08/2022)
13. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 4

III.NORMATIVA APLICABLE

1. Ley del Préstamo BID: Ley N° 4785/2012 "*Que aprueba los contratos de préstamo N° 2589/BL-PR, por US$ 20.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América veinte millones), y el Convenio de Financiamiento no reembolsable GRT/WS-12928-PR, por US$ 60.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América sesenta millones), suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 29 de octubre de 2011, para el Financiamiento del Programa de Saneamiento y Agua Potable para el Chaco y ciudades Intermedias de la Región Oriental del Paraguay, que estará a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio Fiscal 2012. Aprobado por Ley N° 4581 del 30 de diciembre de 2011*"

2. Contrato S.G. Ministro N° 706 (23/12/2019)

Condiciones Generales del Contrato

- **1. Definiciones (cc)** "*Una variación es una instrucción impartida por el Gerente de Obras que modifica las Obras*"
- **28. Prórroga de la Fecha Prevista de Terminación. 28.1** "*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 sin que el Contratista adopte medidas para acelerar el ritmo de ejecución de los trabajos pendientes y que le genere gastos adicionales.*"
- **39. Variaciones 39.1** "*Todas las Variaciones deberán incluirse en los Programas actualizados que presente el Contratista*"

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*

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

Abg. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
Tel. (+595 21) 4149 521

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

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, por Nota SCC HO N° 208/2022 de fecha 11 de agosto de 2022, la firma Sociedad Constructora Chaco, solicita a la empresa Fiscalizadora, Consorcio Alcantarillado Región Oriental, cuanto sigue:

ASUNTO: Solicitud de prórroga de la Fecha de Terminación y aprobación de nuevo Programa de Trabajos

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted a fin de solicitar la prórroga de la Fecha de Terminación del Contrato de referencia, prevista para el próximo 9 de septiembre de 2022, y la aprobación de un nuevo Programa de Trabajos anexo, conforme los antecedentes y la justificación que se exponen a continuación.

Modificación del diseño de la PTAR. En la fase de revisión del proyecto para su implantación en el terreno, el Contratante observó dificultades técnicas que implicaban riesgos tanto en la construcción como en la operación y mantenimiento futuros. En efecto, el predio asignado para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) presenta un desnivel del orden del 10% que culmina en el arroyo *Espiajín*, y la capa superior del suelo es de baja capacidad portante para sostener estructuras; además de encontrarse muy saturado al momento de realizarse los trabajos de limpieza y desbroce. Por otro lado, el entorno alrededor del predio de la PTAR se observó con un mayor crecimiento en el ritmo de su poblamiento, lo que podría significar problemas en caso de que la tecnología de tratamiento genere más olores desagradables (tratamiento anaeróbico), además de considerarse que la Planta sería operada por la Junta de Saneamiento Local, donde una escasa capacidad técnica del personal de dicho ente podría poner en riesgo el adecuado funcionamiento de la misma.

Luego de evaluar los factores de riesgo asociados a la tecnología del tratamiento de efluentes a aplicar, citados previamente, el Contratante procedió a elaborar un diseño alternativo, tomando en cuenta las dificultades del futuro operador local para el correcto funcionamiento y mantenimiento de la planta, proponiéndose una solución distinta al proyecto original. Este nuevo diseño está constituido por Laguna Facultativa Primaria con deflectores para la generación de un flujo pistón, seguida de un sistema clorador automático (dosador que se puede optar entre pastilla o líquido, canal Parshall y cámara de contacto y cloración), sistema controlador automático con medición de caudal en tiempo real y un canal pluvial de defensa perimetral, así como la adecuación de las obras de la laguna a la topografía y geotecnia del sitio.

En consecuencia, con base en el diseño referencial desarrollado por el Contratante, solicitó al Contratista la cotización de todos los trabajos necesarios para ejecutar una nueva solución de PTAR. Para la ejecución de este nuevo diseño de la PTAR, el Contratista ha propuesto nuevos rubros de obra y sus precios en fecha enero de 2022, de manera a adecuarse a las características específicas de los materiales disponibles en el terreno y considerando los rendimientos de las máquinas en el entorno. Además, el Contratista ha solicitado al Contratante tomar en cuenta el contexto actual en que deben ejecutarse las obras, afectado por la pandemia del Covid-19, muy diferente al momento de presentarse la oferta original en septiembre de 2019, y que impacta necesariamente en los precios de los conceptos de obra.

Al respecto, mediante Nota CAM 253 2022 OB, ingresada como expediente MEU N° 36.851 en fecha 12 de agosto de 2022, el Consorcio Alcantarillado Región Oriental, manifiesta cuanto sigue: *"...hemos analizado el Cronograma Reprogramdo de la Contratista, con su justificación correspondiente.*

Procedemos a recomendar la aprobación, considerando que existen obras que no se iniciaron por situaciones no imputables a la misma y que obligaron a la Contratista al no cumplimiento del Programa Inicial.

En adjunto el Cronograma Reprogramado de la Contratista, donde se solicita una extensión del plazo de ejecución de las obras hasta el 27 de diciembre de 2022, de forma a prorrogar la fecha de Terminación establecida en la cluausla 1.1 (r) de las Condiciones Especiales de Contrato, y luego se establece un plazo de 5 (cinco) meses en el cual el Contratista deberá realizar la operación y mantenimiento del sistema, a su costo. Luego se establece un periodo por responsabilidad por vicios de 6 (seis) meses

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

Abg. Blas Gonzalez Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

Abg. CAP. JOSE E. FARINA RUIZ DIAZ
Coordinación de Contratos, Convenios
DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
MOPC

Ate lo expuesto, por Memorándum SOH N° 62 de fecha 16 de agosto de 2022, los Supervisores de Obras de Horqueta, Ing. Cesar Giménez e Ing. Alexander Chávez, remiten el siguiente Informe Técnico:

En tal sentido se realiza la correspondiente revisión y análisis técnico de la propuesta de la firma por lo cual se emite el presente Informe Técnico.

INFORME TÉCNICO

Antecedentes

En fecha 12/08/2022, según Expediente MEU N° 36851/2022, la Consultora de fiscalización presenta el Pedido de Ampliación de Plazo Incluyendo el Cronograma y Curva de Avance correspondientes, solicitado por la contratista de obras, acompañando con la fundamentación técnica de este pedido.

Revisión y Análisis

Se ha revisado y analizado la propuesta presentada según Justificación Técnica detallada en Nota SCC HO N° 208/2022 de fecha 11 de agosto del año en curso, a la cual la Fiscalización ha aprobado la solicitud de prórroga del plazo de ejecución de obras, teniendo este convenio por objeto modificar el siguiente punto:

PLAZO DE EJECUCIÓN: El presente Convenio Modificatorio, amplía la vigencia del Contrato N° 706/2019, extendiendo el plazo de ejecución de las obras, estipulado en el numeral CGC 1.1 (r) de las Condiciones Especiales del Contrato, en 30 meses con 18 días, llevando la finalización del Plazo de Ejecución de Obras al mes de diciembre del 2022. A continuación, se reduce el período establecido de 6 meses a 5 meses, correspondiente a operación y mantenimiento del sistema. Por último, el plazo de vigencia del contrato se establece en 41 meses con 18 días, de acuerdo al siguiente cuadro:

CGC 1.1 (r)	La Fecha Prevista de Terminación de la totalidad de las Obras es: 30 (treinta) meses con 18 (diez y ocho) días de ejecución de obra, luego se establece un plazo de 5 (cinco) meses en los cuales el Contratista deberá realizar la operación y mantenimiento del sistema a su costo. Luego se establece un periodo por responsabilidad por defecto de 6 (seis) meses. Por tanto, el plazo de vigencia del Contrato es de 41 (cuarenta y un) meses con 18 (diez y ocho) días.

Fecha de terminación de Ejecución de Obras: 27/12/2022
Fecha de terminación del periodo de Operación y Mantenimiento: 27/05/2023
Fecha de terminación de responsabilidad por defectos: 27/11/2023

La justificación del pedido de modificación del plazo es debido a la necesidad de culminar satisfactoriamente los trabajos previstos considerando que la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales a la fecha no ha iniciado con la construcción.

En este sentido, la Fiscalización ha aprobado el Cronograma físico-financiero presentado por la empresa contratista.

Cabe mencionar que los plazos solicitados en el presente Convenio correspondientes a la ejecución de obras y operación y mantenimiento se han establecido de acuerdo a la vigencia del Programa que abarca hasta el 27 de mayo del año 2023.

Conclusión

Del análisis y revisión de la Justificación Técnica del Convenio Modificatorio, se concluye que el mismo es aceptable, por lo que no se presenta objeciones al mismo.

Asimismo, a través de la Nota O-CSC/CPR-1856/2022 de fecha 24 de agosto de 2022, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID; expone cuanto sigue:

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

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

Ing. Blas González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

157 (ciento cincuenta y siete)

Al respecto, luego de revisar y analizar la documentación recibida, les informamos que el Banco otorga la no objeción a la ampliación de plazo solicitada en el mencionado borrador de Convenio Modificatorio, según el siguiente detalle:

Empresa	Monto del Contrato (*)	Nuevo Plazo de ejecución	Nuevo Plazo de operación y mantenimiento	Nuevo Plazo de vigencia	Categoría de inversión
Sociedad Constructora Chaco S.A.	Gs. 42.056.918.894 (Sin variación)	30 meses hasta el 27/12/2022	35 meses hasta el 27/05/2023	41 meses hasta el 27/11/2023	02

(*) Monto incluye el IVA que será financiado con recursos de Aporte Local

Consecuente con lo anterior, quedamos a la espera de una copia del citado Convenio debidamente firmado, en un plazo no mayor a 30 días para el registro correspondiente.

Le recordamos que el plazo vigente de último desembolso del Programa es el 27 de mayo de 2023, motivo por el cual el financiamiento de los contratos con cargo a la operación, tendrían validez sola hasta la mencionada fecha.

Asimismo, indicamos que todo pago de beneficios adicionales a los aquí señalados, así como de indemnización por daños o perjuicios ocasionados como consecuencia de la terminación de este convenio 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 los requisitos del mismo.

Por último, cabe mencionar el Informe de Revisión Documentaria DAT N° 95/2022 de fecha 05 de septiembre de 2022, 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...*".

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° 4, por el cual se amplía el plazo de Ejecución de Obras 3 (tres) meses y 18 (diez y ocho) días, se disminuye el plazo de operación y mantenimiento a 5 (cinco) meses y se amplía el plazo de vigencia contractual a 41 (cuarenta y uno) meses y 18 (diez y ocho) días, respecto al Contrato SG Ministro N° 706/2019 suscripto con Sociedad Constructora Chaco S.A, en el marco del Llamado MOPC N° 09/2019 "LPI - Infraestructuras para Sistemas de Recolección y Tratamiento de Aguas Residuales y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable para la Ciudad de Horqueta – Departamento de Concepción. - ID N° 343.674, 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° 4785/2012.

Así también, se advierte que en ocasión de suscripción del Convenio Modificatorio N° 4, la Sociedad Constructora Chaco S.A, deberá contar con las garantías contractuales vigentes 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.

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

Abg. CARLOS E. SARIBAY
Coordinación de Contratos, Convenios y Acuerdos
DAJ - MOPC

Abg. Blas González Cañete
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

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

RECIBIDO POR: Hugo

HORA: 10:10

- ☐ DIRECCION ADJUNTA
- ☐ UNIDAD JURIDICA
- ☐ EVALUACION DE OFERTAS

COORDINACION: C ☐ P ☐

- ☐ DPTO. DE GARANTÍAS
- ☑ DPTO. DE CONTRATOS
- ☐ DPTO. INTERNACIONALES Y EXCEPCION
- ☐ DPTO. LICITACIONES NACIONALES
- ☐ DPTO. CONTRATACION DIRECTA
- ☐ DPTO. DE PROGRAMACION
- ☐ DPTO. DE ADJUDICACIONES
- ☐ SECRETARIA
- ☐ MESA DE ENTRADA

FECHA: 26/09/22

Dr. Walter Recalde
Director
UOC - MOPC