109 Colenda nueve)

DICTAMEN D.A.J. Nº 940 del 11 de julio de 2025.-

DAJ Nº2249/2025

REF.: Llamado MOPC N°110/2019 "SERVICIO DE CONSULTORIA PARA LA FISCALIZACION DEL PROYECTO DE MEJORAS DE CONECTIVIDAD FISICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO, A SER EJECUTADA CON FINANCIAMIENTO DE LA FOCEM", ID N°369.718. Contrato S.G. Ministro N°460/2020 suscripto con la firma **CONSORCIO PROSUL - CONSULPAR – Reajuste de Precios**. MEU N°9584/2025. –

Abg. LISE ALEJANDRA VERA MORENO, Directora
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Dirección de Auditoria Interna remite los antecedentes de la solicitud del Reajuste de Precios, para la verificación del Proyecto de Resolución Ministerial, por el cual se aprueba el monto en concepto de Reajuste de Precios, en el marco del Contrato S.G. Ministro Nº 460/2020, suscripto con el CONSORCIO PROSUL – CONSULPAR. 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. Informe de Revisión Documentaria DAT N°26/2025 de la Dirección de Auditoria Interna (30/06/2025)

Abg. Ma. Belén Ibarrola F.
Jefa Int. Dpto. Asesoramiento Contractual
DAJ - MOPC

Abg. CARLOS E. FARIÑA
Coordinación de Contratos

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNER
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

[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.

2. Memorándum UOC N°2708/2025 de la Unidad Operativa de Contratación (27/06/2025)
3. Memorándum FOCEM N°481/2025 de la Unidad Ejecutora - FOCEM (24/06/2025)
4. Memorándum UOC N°2538/2025 de la Unidad Operativa de Contratación (18/06/2025)
5. Informe de verificación de Pólizas y Garantías - Para Pago de Anticipo (18/06/2025)
6. Informe de verificación de Pólizas y Garantías - Para Pago de certificados o servicios (18/06/2025)
7. Memorándum FOCEM N°437/2025 de la Unidad Ejecutora – FOCEM (12/06/2025)
8. Dictamen Técnico y Legal (21/05/2025) .
9. Proyecto de Resolución Ministerial
10. Nota PC/SP N°951/25 del Representante Legal del Consorcio PROSUL - CONSULPAR - Expediente MEU N°9584/2025 (25/02/2025)
11. Documentaciones técnicas

III.NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato S.G. Ministro N° 460/2020 (04/11/2020)

- **Condiciones Especiales del Contrato:**

4.5.c) La sustitución de personal clave implicará una reducción del 10% del Honorario contenido en la Oferta del Precio del Consultor. Se entiende como personal clave a los profesionales del área gerencial, los profesionales a tiempo completos y especialistas.

6.2 a) En caso de variación de costos de los servicios de los consultores debido a aumentos oficiales del Gobierno en relación a salarios, será considerado por el Contratante a los efectos de los ajustes correspondientes según indiquen las disposiciones y afectarán exclusivamente sobre la porción ofertada en guaraníes, tomando como base los salarios vigentes catorce días antes a la fecha de presentación de propuestas.

i) Para el personal cuyo salario sea igual o inferior a dos veces el salario mínimo establecido por el Gobierno, el porcentaje de aumento dispuesto será aplicado en concepto de ajuste en un cien por ciento (100%) a las tasas de servicio de dicho personal, independientemente de las regulaciones de las disposiciones pertinentes.

ii) Para el personal cuyo salario sea superior a dos veces el salario mínimo establecido por el Gobierno, el porcentaje de aumento dispuesto será aplicado en concepto de ajuste en un sesenta por ciento (60 %) a las tasas de servicio de dicho personal, independiente de las regulaciones de las disposiciones pertinentes.

2. **Ley de Contrataciones Públicas:** Ley N° 2051/2003 *"De Contrataciones Públicas"*.

- **Artículo 56. Derechos de los proveedores y contratistas.** *"Los proveedores y contratistas tendrán los siguientes derechos: ...b) al reajuste de precios, para compensar las variaciones sustanciales sufridas en la estructura de costos de los contratos, en los términos que fije la ley, el reglamento y el pliego de bases".*

Abg. Ma. Belén Ibarrola F.
Jefa int. Dpto. Seguimiento Contractual
DAJ - MOPC

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

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

- **Artículo 61. Del Reajuste de Precios.** *"Los contratos de adquisición de bienes, de prestación de servicios o de ejecución de obras a que se refiere esta ley, están sujetos a reajuste de precios, en la medida en que este previsto en el contrato o que durante su ejecución exista una variación sustancial de precios en la economía nacional y se vea reflejada en el índice de precios de consumo publicado por el Banco Central del Paraguay, en un valor igual o mayor al quince por ciento sobre la inflación oficial esperada para el mismo periodo.*
  El ajuste de precios y el procedimiento debe pactarse en el contrato, según las normas que se establezcan en el reglamento de esta ley".

3. Resolución DNCP N° 2315/2022 *"Por la cual se Reglamenta el Reajuste de los Precios Contratados en los Procedimientos de Contratación regidos por la Ley N° 2051/2003".*

- **Artículo 2°. Aplicación de la fórmula de reajuste.**
  Se podrá aplicar la fórmula de reajuste cuando la variación de la condición establecida en un contrato haya ocurrido antes de la entrega de los bienes, la prestación del servicio o la ejecución de la etapa correspondiente de la obra, en el marco de la ejecución de un contrato. La solicitud de aplicación del reajuste deberá ser presentada ante la contratante durante la vigencia del contrato.

- **Artículo 3°. Dictamen**
  El administrador del contrato deberá emitir un dictamen a los efectos de justificar el reajuste, en el que se detalle:
  a) El desarrollo de la aplicación de la fórmula utilizada para el cálculo del reajuste;
  b) Fecha en la que ocurrió la variación o variaciones según corresponda;
  c) Fecha de entrega de los bienes, de la prestación del servicio o de la ejecución de la etapa correspondiente de la obra;
  d) El impacto de las variaciones de los factores que componen las cláusulas de reajuste en el precio a ser reajustado.

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

IV.CONSIDERACIONES

Como primer término, mediante Nota PC/SP N°951/25 ingresada como expediente MEU N°9584/2025 en fecha 24 de febrero de 2025, el Consorcio PROSUL – CONSULPAR, solicita el pago de los Certificados de Reajuste, en los siguientes términos:
"Nos dirigimos a Usted, a fin de solicitar la Ampliación de Código de Contratación por Reajuste. El monto de ajuste calculado con los índices provisorios, acumulados desde el CERTIFICADO N°48 OCTUBRE 2024 hasta el CERTIFICADO N°50 DICEMBRE 2024 es de GS.79.815.302 (GUARANÍES SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS QUINCE MIL TRESCIENTOS DOS). MANIFESTANDO NUESTRA CONFORMIDAD AL MONTO RESULTANTE DE DICHO REAJUSTE" (sic)

Al respecto, el Coordinador General de la UNE – FOCEM DV y el Director de la Dirección de Vialidad, en fecha 21 de mayo de 2025, emite el Informe Técnico, que menciona cuanto sigue:

Abg. Ma. Belén Ibarrola F.
Jefa Int. Dpto. Asesoramiento Contractual
DAJ - MOPC

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director

El CONSORCIO PROSUL - CONSULPAR, fiscalizador del proyecto Mejoras en la conectividad física del departamento de San Pedro, mediante el expediente con MEU N° 9584/2025, solicita la emisión del Código de Contratación en concepto de reajustes.
Al respecto, esta Unidad Administradora del Contrato manifiesta cuanto sigue:

ASPECTO LEGAL

Condiciones Especiales del Contrato

Número de cláusula de las CGC	Modificaciones y complementos de las Condiciones Generales del Contrato
4.5.c)	La sustitución de personal clave implicará una reducción del 10 % del honorario contenido en la Oferta del Precio del Consultor. Se entiende como personal clave a los profesionales del área gerencial, los profesionales a tiempo completos y especialistas.
6.2 a)	En caso de variación de costos de los servicios de los consultores debido a aumentos oficiales del Gobierno en relación a salarios, será considerado por el Contratante a los efectos de los ajustes correspondientes según indiquen las disposiciones y afectarán exclusivamente sobre la porción ofertada en guaraníes, tomando como base los salarios vigentes catorce días antes a la fecha de presentación de propuestas. i. Para el personal cuyo salario sea igual o inferior a dos veces el salario mínimo establecido por el Gobierno, el porcentaje de aumento dispuesto será aplicado en concepto de ajuste en un cien por ciento (100%) a las tasas de servicio de dicho personal, independientemente de las regulaciones de las disposiciones pertinentes. ii. Para el personal cuyo salario sea superior a dos veces el salario mínimo establecido por el Gobierno, el porcentaje de aumento dispuesto será aplicado en concepto de ajuste en un sesenta por ciento (60 %) a las tasas de servicio de dicho
	personal, independiente de las regulaciones de las disposiciones pertinentes.

Ing. Hugo Maidana Ruiz Administrador

Ing. Gustavo D. Encargado

ASPECTO TÉCNICO

De manera a una comprensión clara del cálculo de reajustes, se expone a continuación el procedimiento en forma detallada paso a paso:

Fórmula de reajuste:

$$R = P * T * X * K$$

Donde:
R: Monto de reajuste
P: Cantidad certificada del mes
T: Tarifa mensual del personal
X: Coeficiente de reajuste según PBC (60% para tarifas mayores a 2 veces el salario mínimo y 100% para tarifas menores a 2 veces el salario mínimo)
K: Porcentaje de variación de sueldos y jornales según Decreto Presidencial

Arq. Belén Ibarrola F.
Jefa Int. Dpto. Asesoramiento Contractual
DAJ - MOPC

Abg. JOSE M. ARÉVALO KUNERT
Director

107

Como ejemplo de aplicación, se selecciona del listado de personales, el cargo de Especialista geotécnico, con una tarifa mensual de 14.175.000 Gs. Los datos del cálculo se extraen de la planilla de reajuste del mes de octubre de 2024.

$P = 0{,}07$; Del Certificado N° 48 – Mes de octubre de 2024.
$T = 14.175.000$ Gs.
$X = 60\%$; la tarifa mensual supera al doble del salario mínimo.

Determinación del porcentaje de variación de sueldos:

Tabla 1 - Coeficientes de reajuste

Coeficientes utilizados para el cálculo de reajustes por periodo						
Inicio de Vigencia	Fuente de precios	Periodo de certificación	Salario mínimo (Gs)	Variación mensual (%)	Expediente - Folio N°	Variación acumulada
1/7/2021	Decreto N° 5561	Cert. N° 9 al Cert. N° 47	2.286.324	4,4%	81	4,4000%
1/7/2022	Decreto N° 7270	Cert. N° 21 al Cert. N° 47	2.550.307	11,4%	79	16,3016%
1/7/2023	Decreto N° 9584	Cert. N° 33 al Cert. N° 47	2.680.373	5,1%	77	22,2330%
1/7/2024	Decreto N° 1909	Cert. N° 45 al Cert. N° 50	2.798.309	4,4%	75	27,6112%

Ing. Hugo Maidana Ruiz

$K = 27{,}6112\%$

Ing. Gustavo Robadín
Encargado de Despacho
Dirección de Vialidad

Desarrollo:

$$R_1 = 0{,}07 * 14.175.000 * 60\% * 27{,}6112\%$$

$$\boldsymbol{R = 164.383\ Gs}$$

De esta manera, se determinan los reajustes aplicados a cada personal de la empresa fiscalizadora.

Forman parte de este Dictamen los siguientes anexos:

- Planilla de cálculo de reajustes de cada certificado.
- Resumen de montos reajustados.
- Decretos presidenciales:
  - Decreto N° 5561/2021
  - Decreto N° 7270/2022
  - Decreto N° 9584/2023
  - Decreto N° 1909/2024

CONCLUSIÓN:

Por tanto, considerando la verificación del cálculo de reajuste realizada por la UNE - FOCEM, es parecer de esta Unidad Administradora de Contrato, que corresponde el pago de los montos solicitados por la empresa Fiscalizadora en concepto de reajustes.

Abg. Ma. Belén Ibarrola F.
Jefa Int. Dpto. Asesoramiento Contractual
DAJ - MOPC

Abg. CARLOS E. FARIÑA P.
Coordinación
MOPC

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

PLANILLA DE RESUMEN DE MONTOS REAJUSTADOS			
N°	CERTIFICADO	DECRETO PRESIDENCIAL DE REAJUSTE SALARIAL	MONTO DE REAJUSTE
48	CERTIFICADO N°48- OCTUBRE/2024	Decreto N° 1909	26.927.634
49	CERTIFICADO N°49- NOVIEMBRE/2024	Decreto N° 1909	26.927.634
50	CERTIFICADO N°50- NOVIEMBRE/2024	Decreto N° 1909	25.960.034
		TOTAL REAJUSTES:	**79.815.302**

En ese sentido, por Memorándum UOC N°2708/2025, la Unidad Operativa de Contratación, remite el expediente a la Dirección de Auditoria Interna, para la emisión del informe correspondiente.

Por su parte, por Informe de Revisión Documentaria DAT N°26/2025 de fecha 30 de junio de 2025, la Dirección de Auditoria Interna, concluye:

> En base al análisis documental realizado de las documentaciones obrantes en el expediente que cuenta con las firmas de los responsables de cada área, por la **UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION** - Abg. Lise Alejandra Vera, por la **DIRECCION DE VIALIDAD** - Ing. Gustavo Robadin, por la **UNIDAD NACIONAL EJECUTORA- FOCEM** - Ing. Hugo Maidana Ruiz, por la **SUPERVISION DE OBRA MOPC** - Ing. Romina Zarate y por el **CONSORCIO PROSUL – CONSULPAR** - Ing. Juliana Duarte, asimismo cuenta con el V° B° del Viceministro de Obras Públicas y Comunicaciones - Ing. Hugo A. Arce Palma, por lo que este Departamento no encuentra objeciones para dar continuidad a los trámites pertinentes, señalando que para la emisión del acto administrativo que apruebe y autorice el reajuste, deberá contarse con la disponibilidad presupuestaria correspondiente.
>
> En el Dictamen Técnico y Legal, se adjuntan las documentaciones que respaldan la solicitud del Código de Reajuste.
>
> Con respecto a la procedencia del Reajuste de Precios, el mismo se encuentra establecido en las Condiciones Especiales del Contrato, donde se establece la fórmula paramétrica utilizada para el cálculo y el procedimiento para el ajuste de precios para cada ítem.

Habida cuenta que el cálculo de los coeficientes aplicables a la fórmula de Reajuste de Precios, contenida en el contrato, constituye una tarea de índole estrictamente técnica; mediante el Informe Técnico, emitido por el Coordinador General UNE – FOCEM DV y la Dirección de Vialidad, se ha verificado y aprobado el pedido de pago en concepto de Reajuste, presentado por la firma **CONSORCIO PROSUL – CONSULPAR** en el marco del contrato de referencia, específicamente acerca de la correcta aplicación de la fórmula de reajuste.

V.CONCLUSIÓN

Por tanto, a tenor del Informe Técnico, emitido por el Coordinador General UNE – FOCEM DV y el Director de la Dirección de Vialidad, en el cual se estipula que el Reajuste de Precios se encuentra conforme a las condiciones contractuales, y se corresponden a los Certificados de Obras realizados durante la vigencia del Contrato, cuyos certificados de pago aprobados detallan los importes en concepto de reajustes acumulados, ésta Dirección considera que se encuentran reunidas las formalidades legales exigidas para dictar la Resolución Ministerial, que aprueba el monto de Gs. GS.79.815.302 (GUARANÍES SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS QUINCE MIL TRESCIENTOS DOS) IVA incluido, conforme al siguiente detalle:

PLANILLA DE RESUMEN DE MONTOS REAJUSTADOS		
CERTIFICADO	DECRETO PRESIDENCIAL DE REAJUSTE SALARIAL	MONTO DE REAJUSTE
CERTIFICADO N°48- OCTUBRE/2024	Decreto N° 1909	26.927.634
CERTIFICADO N°49- NOVIEMBRE/2024	Decreto N° 1909	26.927.634
CERTIFICADO N°50- DICIEMBRE/2024	Decreto N° 1909	25.960.034
	TOTAL REAJUSTES:	**79.815.302**

Abg. Ma. Belén Ibarrola F.
Jefa Int. Dpto. Asesoramiento Contractual
DAJ-MOPC

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

Respecto al **Contrato S.G. Ministro N° 460/2020** suscripto con el **CONSORCIO PROSUL - CONSULPAR** en el marco del **Llamado MOPC N°110/2019 "SERVICIO DE CONSULTORIA PARA LA FISCALIZACION DEL PROYECTO DE MEJORAS DE CONECTIVIDAD FISICA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO, A SER EJECUTADA CON FINANCIAMIENTO DE LA FOCEM", ID N°369.718.**, de conformidad a las Condiciones Generales y Especiales del Contrato, y las normativas expuestas precedentemente.

Por otro lado, se debe señalar, que previa a la firma de la resolución respectiva, se deberá agregar el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP), necesario a los efectos de comprometer gastos y ordenar pagos, conforme a las disposiciones de la ley N° 1535/99[3].

Finalmente, se aclara que esta Dirección se limita a la verificación legal de los antecedentes obrantes en el expediente, limitándose al estudio de los aspectos legales para la procedencia del reajuste de los precios, lo cual efectivamente se encuentra previsto en el contrato; sin embargo, el análisis respecto a la aplicación de la fórmula paramétrica y el cálculo de los montos correspondientes es exclusiva competencia de las áreas técnicas.

Atentamente. -

Abg. Ma. Belen Ibarrola F.
Jefa Int Dpto Asesoramiento Contractual
DAJ - MOPC

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

Abg. JOSÉ M. ARÉVALO KUNERT
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

[3] Ley N° 1535/99 "*DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO*", Artículo 83.- Infracciones:
"Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior: a) incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos; b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería; c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente; d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas; e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos.