U.E.P.P. MEC
Exp. Nº: 1583
Recibido por: Miguel
DIA | MES | AÑO | HORA
08 | 03 | 24 | 14:45

Dictamen C.A.L. UEPP N° 08 /2024

Exp. N° 0873/2024: *"Solicitud de parecer jurídico referente al pedido de prórroga de cronograma de ejecución por inclemencias climáticas al Contrato N° 41/2020 correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional N° 02/2020 "Construcciones, ampliaciones, reparaciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI" ID N° 360254".*

Señora
Laura Sandoval, Coordinadora
Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos.

Mediante Memorándum CAC N° 75 – DCG N° 28/2024, de fecha 12 de febrero de 2024, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, solicita dictamen legal sobre el pedido de prórroga de cronograma de ejecución por inclemencias climáticas al Contrato N° 41/2020, suscrito con la empresa contratista ENGINEERING SAECA, correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional N° 02/2020 "Construcciones, ampliaciones, reparaciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI" ID N° 360254", remitiendo las documentaciones arrimadas mediante el Memorándum CPI N° 110/2024, por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura.

I- INTRODUCCIÓN.

El presente dictamen jurídico tiene por objeto expresar la opinión legal respecto al pedido planteado por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, referente a la pertinencia sobre la solicitud de prórroga por inclemencias climáticas, correspondientes al mes de diciembre de 2023, realizada por la empresa contratista ENGINEERING SAECA, Contrato N° 41/2020 - Lote N° 16 - del llamado a Licitación Pública Nacional N° 02/2020 "Construcciones, ampliaciones, reparaciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI" ID N° 360254.

II- HECHOS.

En fecha 10 de diciembre de 2020, mediante Resolución UEPP N° 437/2020, la firma ENGINEERING SAECA., fue adjudicada al Lote 16 – Misiones, como resultado de la adjudicación del llamado a Licitación Pública Nacional N° 02/2020 "Construcciones, ampliaciones, reparaciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI" ID N° 360254, suscribiéndose el Contrato N° 41/2020 en fecha 11 de diciembre de 2020.

El plazo de ejecución de obras, según el PBC de la licitación es de 150 días.

La orden de inicio fue emitida en fecha 03 de julio de 2023, por lo que el plazo de ejecución de obras tiene como fecha de culminación el 01 de diciembre de 2023.

Elaborado por: Katia Turcott **Revisado por:** Carlos Aguilera

Finalmente, las solicitudes aprobadas de prorrogas del plazo de ejecución de obras, correspondientes a los meses de: setiembre de 2023 por 15 días de lluvias e incidencias, octubre de 2023 por 21 días de lluvias e incidencias, noviembre de 2023 por 21 días de lluvias e incidencias y de considerarse diciembre de 2023 por 17 días de lluvias e incidencias.

III- MARCO NORMATIVO

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

Decreto N° 2992/2019 *"Por la cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003, 'De Contrataciones Públicas', y su modificatoria la Ley N° 3439/2007"*.

Pliego del llamado a Licitación Pública Nacional – LPN/SBE N° 02/2020 *"Construcciones, ampliaciones, reparaciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los programas financiados por el Fondo de la Excelencia de la Educación y la Investigación"* – ID N° 360254.

Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Contrato N° 41/2020, suscrito entre el MEC y la empresa ENGINEERING S.A.E.C.A.

IV- PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

El principio de legalidad es, sin lugar a duda, el principio más importante del derecho administrativo, puesto que establece que las autoridades administrativas -y en general, todas las autoridades que componen el Estado- deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades.

Manuel Dejesús Ramírez Candía expresa que *"el principio de legalidad como límite a la actividad del Estado, tiene singular importancia en el ejercicio de las facultades discrecionales y en tal sentido debe señalarse que siendo la ley una norma abstracta de carácter general, muchas veces el administrador debe elegir, mediante el caso concreto, la solución que se ajuste con perfección a las finalidades de la norma, para lo cual tendrá que evaluar la conveniencia, razonabilidad y oportunidad caso a caso"* (Derecho Administrativo. Manuel Dejesús Ramírez Candía, página 46 y siguientes).

Al referirse al principio, García de Enterría expresa: *"El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola el efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta, así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no pude actuar, simplemente."* (Principios de Derecho Administrativo. Salvador Villagra Maffiodo, página 470 y siguientes).

V- NATURALEZA JURÍDICA DEL DICTAMEN.

Elaborado por: Katia Turcott **Revisado por:** Carlos Aguilera

Ante las opiniones vertidas en el presente dictamen, respecto de las consultas jurídicas realizadas a la Coordinación de Asesoría Legal de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, es importante dejar sentado que no son vinculantes en cuanto que "no son actos jurídicos administrativos, sino actos técnicos o materiales que se realizan, sea en cumplimiento de aquéllos, sea como requisitos previos para su pronunciamiento" (Principios de Derecho Administrativo. Salvador Villagra Maffiodo, página 104).

El reconocido doctrinario Roberto Dromi, señala que *"El dictamen es un simple acto de la Administración y es la forma jurídica más común de manifestación de la actividad consultiva"*; además, expresa que el dictamen constituye *"un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. Como acto jurídico de la Administración el dictamen no obliga, en principio, al órgano ejecutivo, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto a terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha."* (Derecho Administrativo. Roberto Dromi, página 345 y siguientes).

VI- <u>ANÁLISIS.</u>

En primer lugar, resulta necesario, realizar el análisis de las normativas vigentes, para conocer la pertinencia de la solicitud de prórroga, por lo que a continuación se trascriben lo siguiente:

En cuanto a los ASPECTOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DE OBRAS, en la Sección C. PLAZOS, numeral 2 PRÓRROGA DE LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN, establece: *"...Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de fuerza mayor previstos en estas condiciones contractuales o en los casos de inclemencias climáticas. De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prórrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas". Para los casos en que por inclemencias se prorrogaran los plazos, la misma se regirá por las disposiciones vigentes relativas a prórroga de plazos..."*; 3

En la Sección 4. INCLEMENCIAS CLIMÁTICAS, dispone: *"...En caso de inclemencias climáticas que ocasionen una suspensión de los trabajos en el sitio de las obras, los plazos de ejecución de las obras se prorrogarán por el plazo que la convocante considere para el otorgamiento del mismo. Cuando la contratista invoque la suspensión de los trabajos en el sitio de obras a causa de inclemencias climáticas deberá comunicar a la contratante dentro de plazo máximo de siete (7) días del mes siguiente en que se haya producido la suspensión, sin perjuicio del asiento respectivo que deba realizarse en el Libro de Obras. La notificación deberá realizarse por escrito y en la misma se indicará la fecha de suspensión de los trabajos y las inclemencias acaecidas, con la documentación que pruebe fehacientemente la ocurrencia y efectos de la inclemencia climática en la ejecución del contrato. Antes de los quince (15) días del vencimiento del plazo de ejecución del contrato como máximo, la contratante, acto administrativo de por medio deberá comunicar al contratista la concesión o no de la prórroga del plazo de ejecución. En la misma se precisará la duración, que será igual al número de días durante los cuales se comprobó que las actividades estuvieron realmente suspendidas debido a las inclemencias climáticas. Además de los casos previstos en las cláusulas anteriores, el contratista podrá tener derecho a la prórroga del plazo de ejecución por incumplimiento de la contratante de sus propias obligaciones establecidas en el contrato. En este caso, la contratante antes de los quince (15) días de vencimiento del plazo de ejecución del contrato, podrá otorgar mediante acto administrativo la*

prórroga del plazo de ejecución por la cantidad de días en que el incumplimiento de sus obligaciones provocó efectivamente la suspensión de los trabajos en el sitio de obras... ";

El Decreto N° 2992 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003, «DE CONTRATACIONES PÚBLICAS», Y SU MODIFICATORIA LA LEY N° 3439/2007", en su Art. 97: Prórroga, estipula: "...*Cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado, se haya producido la imposibilidad temporal de ejecutar las obras, los días no trabajados no se computarán dentro del plazo de ejecución y serán consideradas prórrogas... ";*

La Resolución DNCP N° 1807/2022, POR LA CUAL SE MODIFICA Y AMPLÍA EL ARTÍCULO 71 DE LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5695/2019 Y SE REGLAMENTA EL PROCEDIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN DE LAS PRÓRROGAS Y SUSPENSIONES DE LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL DE CONTRATOS SUSCRIPTOS EN EL MARCO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N° 2051/2003, en su Artículo 2°. Modificación "i) Prórroga del plazo de ejecución contractual. *Desplazamiento del cómputo del cronograma o plazo de ejecución contractual, reconocido por la contratante, cuando existieren motivos debidamente justificados que demuestren la imposibilidad de ejecutar el contrato durante el periodo de tiempo indicado. El desplazamiento de la ejecución contractual debe ser equivalente al periodo durante el cual el contratista, proveedor o consultor no pudo ejecutar el contrato por motivos que no le resultan imputables*". Artículo 8°. Adenda contractual. "...*Cuando la prórroga o suspensión de los plazos de ejecución contractual ocasione la modificación de datos contenidos en las bases y condiciones del pliego correspondiente al procedimiento de contratación, la convocante deberá emitir una adenda contractual, conforme lo previsto en la reglamentación vigente";*

Finalmente, se analiza las documentaciones que acompañan la solicitud de la empresa contratista, como la copia de los libros de obras, así como el registro de precipitación diaria, emitido por la Dirección de Meteorología e Hidrología dependiente de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, constándose que cumple con todos los plazos y presupuestos establecidos en las normativas y, además, cuenta con la aprobación de la Fiscal de Obra, la Arquitecto Rubén Duarte, quien elabora su informe, y remite a la Coordinación de Proyectos de Infraestructura a través del Memo Interno N° 031/2024 de fecha 08 de febrero de 2024.

VII- <u>RECOMENDACIÓN.</u>

Habiendo realizado el estudio y análisis correspondiente a los documentos traídos a la vista, detallados inicialmente, y en atención a las consideraciones expuestas precedentemente, así como el planteamiento realizado, concluimos que corresponde aprobar el pedido de prórroga de plazo de ejecución de obras, por 17 días, correspondiente al mes de diciembre de 2023.

Salvo mejor parecer, es nuestro Dictamen.

Asunción, 8 de marzo de 2024

Aprobado por: Abog. Carlos Aguilera, Coordinador
Coordinación de Asesoría Legal

Elaborado por: Abg. Katia Turcott

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera