Misión: Garantizar a todas las personas una educación de calidad como bien público y derecho humano a lo largo de la vida.

DICTAMEN N° 91/2020

Asunción, 07 de setiembre de 2020.-

Econ. Alejandro Duarte, Coordinador General Interino
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
Presente

Ref.: Dictamen relativo al otorgamiento de prórroga del plazo de ejecución de la obra por fuerza mayor – LPN N° 02/2016 "CONSTRUCCIONES, AMPLIACIONES Y REPARACIONES DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FEEI" – Segundo llamado - ID N° 305.078 – Contrato 12/2017 MEC – CALDETEC INGENIERIA S.R.L

Me dirijo a usted a fin de elevar a su consideración parecer sobre prórroga del plazo de ejecución de la obra por fuerza mayor solicitado por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura, en su carácter de administrador de contrato, en relación al **Contrato 12/2017** suscrito con la empresa **CALDETEC INGENIERIA S.R.L** en el marco de la **LPN N° 02/2016 "Construcciones, ampliaciones, y reparaciones de Establecimientos Educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI" – Segundo llamado - ID N° 305.078.**

El presente parecer es emitido conforme a las documentaciones, obrantes en el expediente, y tenidas a la vista y que se detallan a continuación:

El **Memorándum CPI N° 1027/2020,** de fecha 24 de agosto de 2020, presentado por la Arq. Patricia Josefina Estela Sánchez Flores de Ávila, Coordinadora de Proyectos de Infraestructura, a través del cual aprueba la prórroga de plazo de ejecución por 15 (quince) días, por motivo de fuerza mayor al Contrato N° 12/2017, suscrito con la empresa CALDETEC INGENIERIA S.R.L y conforme a la recomendación de aprobación del Fiscal de Obras según el Informe Técnico de Verificación Contractual N° 05/2020.

Que, el **Informe Técnico de Verificación Contractual N° 05/2020**, de fecha 20 de agosto de 2020, presentado por el Fiscal de Obras del Contrato N° 12/2017 Arq. Guillermo Godoy Duria, menciona: *"De los aspectos que afectan a la ejecución de las Obras, el desabastecimiento de materiales es la causa de mayor preponderancia para dar continuidad a la ejecución de las obras en las Instituciones del Contrato N°12/2017, sumado a la distancia y accesibilidad a las Instituciones, los costos adicionales para la entrega de los materiales en el sitio de obras, y el cierre de los comercios fronterizos".*

En la parte final del Informe menciona lo siguiente: *"Que, habiéndose verificado las documentaciones remitidas por la Contratista, en la cual se solicita prórroga de plazo de ejecución por causa de fuerza mayor, la cual se encuentra prevista en la norma, esta fiscalización de Obras, **aprueba la prórroga solicitada por la empresa CALDETEC INGENIERIA SRL, por 15 (quince) días**".*

Visión: Institución que brinda educación integral de calidad basada en valores éticos y democráticos, que promueve la participación, inclusión e interculturalidad para el desarrollo de las personas y la sociedad.

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias. Edificio Natura
Tel: (595 21) 452 380/2
Asunción - Paraguay

Que, la empresa CALDETEC INGENIERIA S.R.L, en fecha 15 de junio de 2020, presenta nota de pedido de prórroga de plazos por fuerza mayor, en la misma expone *"En fecha 05 de mayo de 2020 hemos recibido Nota de nuestros proveedores, en la cual nos alertan de la dificultad de proveer materiales de construcción necesarios para continuar las obras y se solicita prórroga por fuerza mayor"*, de los trabajos en obra, del Lote 12 Canindeyú, del Contrato de referencia.

Al expediente de solicitud se adjunta además copia del comunicado de su proveedor SANTA CATALINA S.A, y BELTRAI de Graciela Martínez Portillo, *con relación al desabastecimiento de materiales que habitualmente proveen en obras, desde el 05 de mayo hasta nuevo aviso.*

Que, en fecha 19 de mayo de 2020, la empresa CALDETEC INGENIERIA SR.L., presenta Nota MC/156 con Exp. UEPP N° 2566, a través de la cual comunica: *"... la reanudación de los trabajos y provisión de los materiales en la zona de obras por sus proveedores a partir de la fecha 19 de mayo de 2020 y solicita prórroga por fuerza mayor por 15 (quince) días".*

Al expediente se adjunta, Nota de su proveedor SANTA CATALINA S.A, y BELTRAI, así como el Libro de Obras en el cual se visualiza lo siguiente:

ITEM	FECHA	INSTITUCIÓN EDUCATIVA	REGISTRO ASENTADO EN EL LIBRO DE OBRAS
1	04 al 18/05/20	Escuela Básica N° 6535 – Distrito de Itanara.	Se visualiza en el Libro de Obra N° 0000082. *" No se puede proseguir con las obras por no poder conseguir materiales por desabastecimiento total de los proveedores locales".*
2	04 al 18/05/20	Escuela Básica N° 6904 – Distrito de F. Caballero Álvarez.	Se visualiza en el Libro de Obra N° 0000043. *" No se puede proseguir con las obras por no poder conseguir materiales por desabastecimiento total de los proveedores locales".*
3	04 al 18/05/20	Escuela Básica N° 3544 – Distrito de F. Caballero Álvarez.	Se visualiza en el Libro de Obra N° 0000043. *" No se puede proseguir con las obras por no poder conseguir materiales por desabastecimiento total de los proveedores locales".*
4	04 al 18/05/20	Escuela Básica N° 3698 – Distrito de Corpus Christi.	Se visualiza en el Libro de Obra N° 0000043. *" No se puede proseguir con las obras por no poder conseguir materiales por desabastecimiento total de los proveedores locales".*
5	04 al 18/05/20	Escuela Básica N° 6395 – Distrito de Villa Ygatimi.	Se visualiza en el Libro de Obra N° 0000043. *" No se puede proseguir con las obras por no poder conseguir materiales por desabastecimiento total de los proveedores locales".*

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias. Edificio Natura
Telf.:(595 21) 452 380/2
Asunción – Paraguay

Es importante traer a colación lo que menciona el fiscal en su Informe: *"Cabe aclarar que el presente Informe Técnico se emite considerando que la contratista ha realizado la solicitud en tiempo y forma, como se observa en el expediente en fecha 10 y 19 de mayo de 2020 dentro del plazo de ejecución del contrato. En este contexto, es importante tener en cuenta que, debido a la implementación del Aislamiento Preventivo General, con la cuarentena total primeramente y luego la asistencia escalonada de funcionarios públicos, así como la disminución sustancial de funcionarios debido a encontrarse entre las personas de alto riesgo de contagio; si bien no cesaron las actividades laborales, se procedió a la redistribución de los trabajos de la Coordinación, así como a priorizar las verificaciones y fiscalizaciones de las obras en ejecución, los mismos han afectado de manera sustancial y han ralentizado todos los procesos administrativos".*

Al respecto, el pliego de bases y condiciones establece cuanto sigue: Condiciones Generales del Contrato *22. Prorroga de los plazos de ejecución. 22.1 Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de fuerza mayor todo acto o acontecimiento imprevisible, irresistible y fuera del control de las partes. Las situaciones que se consideraran como causa de fuerza mayor pueden incluir, sin estar restringidas a, catástrofes naturales, incendios, explosiones, guerra, insurrección, movilización, huelgas, temblores de tierra y decisiones gubernamentales. 23.2. Por consiguiente, para los efectos del presente contrato, no se considerarán como casos de fuerza mayor, los actos o acontecimientos cuya ocurrencia podría preverse y cuyas consecuencias podrían evitarse actuando con diligencia razonable. De la misma manera, no se considerarán casos de fuerza mayor los actos o acontecimientos que hagan el cumplimiento de una obligación únicamente más difícil o más onerosa para la parte correspondiente. Si se produjera un acontecimiento de fuerza mayor, el contratista tendrá derecho a una ampliación razonable de los plazos de ejecución.*

La parte que invoque el caso de fuerza mayor deberá enviar una notificación sobre el caso a la otra, inmediatamente después que el acontecimiento sucedió y dentro de plazo máximo de siete días. La notificación se enviará por nota o carta certificada con acuse de recibido o telegrama colacionado estableciendo los elementos constitutivos de la fuerza mayor y sus consecuencias probables para la ejecución del contrato. Antes de los quince 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.

Del mismo modo, en las Condiciones Especiales del Contrato C G C 22.1 Prórroga de los Plazos de Ejecución- ***Fuerza mayor**: La prórroga de los plazos para la ejecución de las obras por causas de fuerza mayor será definida por la Contratante, de conformidad a la CGC* **23. Casos de Fuerza Mayor** 23.1. Para efectos del presente Contrato, se considerarán como causas de Fuerza Mayor todo acto o acontecimiento imprevisible, irresistible y fuera del control de las partes. Las situaciones que se considerarán como causa de Fuerza Mayor pueden incluir, sin estar restringidas a, catástrofes naturales, incendios, explosiones, guerra, insurrección, movilización huelgas, temblores de tierra y decisiones gubernamentales. 23.2. Por consiguiente, para los efectos del presente Contrato, no se considerarán como casos de Fuerza Mayor, los actos o acontecimientos cuya ocurrencia podría preverse y cuyas consecuencias podrían evitarse actuando con diligencia razonable. De la misma manera, no se considerarán casos de Fuerza

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias. Edificio Natura
Tel: (595 21) 452 380/2
Asunción - Paraguay

Mayor los actos o acontecimientos que hagan el cumplimiento de una obligación únicamente más difícil o más onerosa para la parte correspondiente. Si se produjera un acontecimiento de Fuerza Mayor, el Contratista tendrá derecho a una ampliación razonable de los plazos de ejecución, debiendo quedar claro, no obstante, que no podrá concederse ninguna indemnización al Contratista por pérdida total o parcial de su material acopiado en obra, cuyos gastos de seguro se consideran incluidos en el Precio del Contrato.

En tal sentido considerando lo estipulado en las Condiciones Generales del Contrato, la situación planteada, se concluye que la situación se encuadra dentro de lo descripto en acontecimiento imprevisible, irresistible y fuera de control de las partes y decisiones gubernamentales, refiriéndose expresamente al Estado de Emergencia Sanitaria para el control del cumplimiento de las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno, ya que si bien, las medidas exceptuaban del aislamiento preventivo a las personas afectadas a las obras públicas y su cadena logística, a través de los documentos obrantes en el expediente se evidencia que a causa de la emergencia sanitaria se vio afectada la ejecución de las obras siendo el desabastecimiento de materiales de construcción, la causa de mayor preponderancia para la continuidad de los trabajos, sumado a la distancia y accesibilidad a las Instituciones, los costos adicionales para la entrega de los materiales en el sitio de obras, y el cierre de los comercios fronterizos.

Se considera importante mencionar lo que la empresa CALDTEC INGENIERIA S.R.L, manifiesta: *"El desarrollo de la ejecución de las obras en el departamento de Canindeyú, debido a su situación geográfica, los caminos que no son de todo tiempo, puentes precarios y distancias extensas entre un punto a otro, convergen en situaciones que facilitan la reducción del ritmo de trabajo. Existen escasos comercios de venta de materiales de construcción que pueden adaptarse a los requerimientos de distribución que la envergadura y distancias exigen, y que, los mismos se abastecen directamente de la frontera. Es decir, para poder tener un precio competitivo, las empresas compran los materiales de las distribuidoras ubicadas en las principales ciudades fronterizas.*

Siguen mencionando en su nota, *"Dadas las situaciones de reducción de producción debido al escalonamiento de asistencia de personal, en las principales fábricas de cemento, INC e Iguazú, y las restricciones de desplazamiento, las empresas proveedoras de materiales, se desabastecieron. Así mismo, las distribuciones de los demás elementos necesarios para la ejecución de los trabajos: Arena, ladrillos, cales, varillas, se vieron afectadas por las medidas de restricción".*

Cabe aclarar respecto al trámite de la prórroga por fuerza mayor, que el presente dictamen se emite considerando que la contratista ha realizado la solicitud en tiempo y forma, conforme se observa en el expediente en el que se mencionan que estas circunstancias son ajenas a la voluntad de la contratista por lo que deberían de considerarse para la realización del acto administrativo correspondiente.

Que, la vigencia del referido contrato es hasta el cumplimiento total de las obligaciones con el otorgamiento de la recepción definitiva de las obras y la Garantía de Adjudicación – Ejecución de Contrato de Obras - Póliza N° 13.1503.0000292.0000 – Endoso 007 cuenta con vigencia hasta el 12/12/2020.

Que, conforme a lo expresado en el Informe Técnico se verifica que el cúmulo de trabajo debido a la redistribución de actividades, atendiendo a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta la Declaración de Pandemia de COVID-19 dispuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS), fue un factor que influyó en la solicitud realizada por la contratista y en el gerenciamiento oportuno de las documentaciones necesarias para la prosecución de los trámites administrativos necesarios para el convenio modificatorio, por lo que no se encuentra objeción al pedido.

Que, el Fiscal de obras manifiesta en la parte final de su informe, *"Estos sucesos implican un impedimento directo al normal avance de las obras, en las siguientes Instituciones: Escuela Básica N° 6535, la Escuela Básica N° 6904, la Escuela Básica N° 3544, la Escuela Básica N° 3698 y la Escuela Básica N° 6395, por lo que la Fiscalización de Obras del Lote 12, concluye que, en este caso, se aplica a todas las Instituciones Educativas, la prórroga por fuerza mayor, teniendo en cuenta que las mismas forman parte de un solo Lote y del Contrato N°12/2017, según las circunstancias alegadas".*

Previo análisis de las documentaciones del expediente, se describe a continuación para mayor comprensión, los días de prórrogas por causas de fuerza mayor aprobadas por el Fiscal de Obras, a la contratista solicitante:

Comunicación de desabastecimiento de materiales en el sitio de obras.	Comunicación reanudación de los trabajos en el sitio de obras y provisión de materiales	**Días totales de prórroga**
04/05/2020	18/05/2020	**15 días**

El dictamen fue elaborado en función estricta al contenido de los documentos presentados por la contratista, sin juzgamiento de la autenticidad de los mismos.

Se concluye, que la prórroga de los plazos para la ejecución de las obras por causas de fuerza mayor se encuentra prevista en la norma, y las solicitudes realizada, se justifica debidamente, por lo cual se enmarca en la Ley 2.051/03 "De Contrataciones Públicas"; por tanto, se recomienda, salvo mejor parecer de la Máxima Autoridad se proceda al correspondiente acto administrativo.

Es parecer de esta Coordinación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS Unid. Ejec. de Prog. y Proy.

JENNY CAROLINA OVELAR
Coordinadora Interina
Coordinación de Adquisiciones
y contrataciones
UEPP/CAC/MEC

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias. Edificio Natura

Tel: (595 21) 452 380/2
Asunción - Paraguay