U.E.P.P. MEC
Exp. Nº: 3924
Recibido por:
DIA	MES	AÑO	HORA
29	05	24	7:31

Dictamen C.A.L UEPP N° 53 /2024

Nota DNC N° 3666/2024.

LAURA SANDOVAL, Coordinadora
Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos

A través de la Nota DNC N° 3666/2024 de fecha 23 de mayo de 2024, se solicita remitir el dictamen ampliatorio por el cual se expongan los argumentos requeridos en el art. 57° de la Resolución DNCP 5695/19.

I- INTRODUCCIÓN.

El presente dictamen jurídico tiene por objeto ampliar lo expresado en el Dictamen C.A.L. UEPP N° 38/2024 de fecha 05 de abril de 2024, respecto al pedido planteado por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura, referente a la pertinencia sobre el pedido de ampliación plazo contractual "CONSULTORIA PARA SERVICIOS DE RELEVAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE LOCALES ESCOLARES – PLURIANUAL" ID N° 435418, que afectan al **Contrato N° 01/2023,** suscripto con la firma **CONTROL S.A., Contrato N° 02/2023,** suscripto con la firma **REDINSA S.A. y Contrato N° 03/2023,** suscripto con la firma **CIALPA**

1

II- HECHOS.

El Dictamen C.A.L. UEPP N° 38/2024, de fecha 05 de abril de 2024, se basó principalmente en el Informe Técnico emitido por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, que a través del Memo Interno N° 071/2024, elaborado por el Arq. Francisco Rodríguez, especialista en infraestructura, que expresa cuanto sigue: *"Ante las consideraciones expuestas, la Coordinación de Proyectos de Infraestructura, en su calidad de administradora de los Contratos mencionados inicialmente, aprueba la ampliación de ocho (8) días hábiles para la entrega del Producto 2 y Producto 3, de conformidad al Art. 55 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", solicitando los trámites pertinentes para la suscripción de la Adenda respectiva, por lo que, en concordancia con los requerimientos establecidos en el Art. 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019, se realiza la siguiente justificación:*

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.
La consultora REDINSA entrego el borrador del producto, mediante una nota en fecha 21 de febrero, en donde tuvo como retorno el análisis de este en fecha 8 de marzo del corriente en donde se estuvieron acotando el análisis del producto entregado y la revisión general del mismo solicitando la subsanación de los mismos en un plazo de 5 días hábiles, esto tuvo un retorno por

parte de la consultora mediante un intercambio de notas solicitando la ampliación del mismo. Las consultoras CIALPA y CONTROL SA, entregaron el borrador del producto 1 en fecha 22 de febrero, ambos productos se encontraban desordenados tanto el producto digital como el impreso, en donde la contratante solicito a ambas mediante una nota la entrega ordenada de los mismos en fecha 28 de febrero. Durante ese lapso estaba siendo analizada el producto de la entrega de la consultora REDINSA en a modo de guía fueron enviados a las empresas CIALPA Y CONTROL SA. Los archivos ordenados fueron entregados a la CPI por parte de las consultoras y los mismos fueron analizados y revisados. Enviando el análisis y revisión general a la consultora CIALPA en fecha 18 de marzo y CONTROL SA en fecha 19 de marzo solicitando la subsanación de estos en un plazo de 5 días hábiles.

Se recibió una nota por parte de las tres empresas consultoras solicitando unos puntos:

1.Prórroga mínima de 15 días, para la Entrega del Producto 2, a fin de incluir las observaciones y ajustes a la documentación que se encuentra en proceso de elaboración.

2. Prórroga mínima de 15 días, para realizar la Entrega 1, realizada en fecha 22 de febrero de 2024 como resultado de cuarenta y cinco (45) días de trabajo,

3. Prórroga mínima de 15 días, para la Entrega del Producto 3, de manera a incluir las observaciones realizadas.

4. Pago del producto de la Entrega 1, habiéndose cumplido con la entrega en tiempo y forma del borrador final del Producto 1.

Consideramos que el tiempo entre Entrega de los productos y recepción de correcciones, no debe ser imputado dentro del plazo de contrato. La contratante luego de analizar lo expuesto por las tres empresas, convoca a una reunión con los representantes de las tres empresas consultoras en fecha de 20 de marzo para conocer las inquietudes de estas y poder establecer términos para cumplir las bases de Pliego de Bases y Condiciones, en dicha reunión se expusieron los puntos observados y los representantes de las empresas REDINSA, CIALPA y Control SA.

El argumento esgrimido, para sustentar el pedido de ampliación de los 15 días solicitados por las empresas consultoras, para las fechas de las entregas de productos, fue bastante debatida y analizada durante la reunión mantenida entre los representantes de cada empresa consultora, los representantes del MEC y los representantes del MOPC, donde finalmente se consideró como inaceptable la cantidad de días solicitados, considerando los compromisos asumidos por el MEC, en cuanto a los plazos para la culminación de los relevamientos, por lo que, finalmente, se tomó como razonable conceder 8 días hábiles a los consultores, considerando especialmente los criterios de evaluación y las observaciones a ser subsanadas, que se enviaron en diferentes momentos y muy cercana a la fecha de la entrega del producto 2, siendo las observaciones puntuales y entendiendo que cada empresa entrego 20 relevamientos de establecimientos educativos que representan el 30% de los establecimientos relevados y diagnosticados; y por ende las observaciones a ser subsanadas deben replicarse en el Producto 2 y ésta debe representar el 50% restante de los establecimientos relevados y diagnosticados; acumulando el 80% del relevamiento, según lo establecido en el PBC.

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

Esperando que el contenido de la entrega de los productos de las tres empresas cumpla con el objetivo del servicio que está contenido en el PBC y que el mismo sea útil, eficaz y completo para que puedan servir para los próximos trabajos que van concadenados al relevamiento.

b) ***Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.***

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) de la República del Paraguay, a través del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, se encuentra abocado a la readecuación – de las condiciones físicas y pedagógicas – de los espacios y/o ambientes en los cuales se desarrolla el proceso de aprendizaje. En el proyecto se contempla la realización del servicio de consultoría para el relevamiento de la infraestructura integral de los establecimientos escolares (espacios interiores, exteriores, instalaciones en general) para diagnóstico y relevamiento de necesidades de los establecimientos escolares seleccionados en los diferentes departamentos y la Capital de Paraguay, en el marco del Proyecto Mejoramiento de los entornos de aprendizaje en establecimientos escolares e institutos de formación docente de gestión oficial del Paraguay-Proyecto TAPE, por lo que el objetivo del presente llamado es el relevamiento, mapeo y diagnóstico de la infraestructura existente de los establecimientos escolares seleccionados en los departamentos y la Capital del Paraguay bajo criterios de norma de seguridad y estándares de calidad.

El servicio comprende el relevamiento de los espacios interiores, exteriores e instalaciones en general de la totalidad del local escolar, así como la planialtimetría, arboles existentes, que deberá ser entregado una copia impresa y en formato digital. El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), proveerá el listado de los locales escolares focalizados por el proyecto TAPE. El listado de los establecimientos escolares que es suministrado por el MEC, constituye los sitios donde el Consultor deberá ejecutar las actividades contempladas de la prestación de sus servicios, asimismo, Teniendo como base el relevamiento integral de los establecimientos escolares, cada especialista deberá realizar un informe técnico de las necesidades y del estado a la fecha de lo relevado con la descripción de materiales, características de los bloques, de los espacios exteriores, de la topografía, antigüedad de las edificaciones, y todo lo necesario que describa lo observado y relevado, con las conclusiones correspondientes y las propuestas de mejoras, reemplazos, demoliciones y nuevas obras en cuanto a edificaciones e instalaciones en general, datos indispensables para la readecuación de las condiciones físicas y pedagógicas de los espacios y/o ambientes en los cuales se desarrolla el proceso de aprendizaje, como objetivo del proyecto.

Se destaca, asimismo, la responsabilidad del Estado en la regulación y promoción del derecho a la educación en condiciones equitativas. En este sentido, la legislación paraguaya, específicamente en el artículo 73 de la Constitución Nacional, "Del derecho a la educación y de sus fines", establece: "...que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad".

c) ***Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.***

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

Durante la programación se consideró razonable fijar el plazo total del servicio en 4 meses y los plazos de entrega de productos en: ***Entrega 1:*** *Hasta los 45 días se deberá entregar todo lo estipulado en el apartado carpeta técnica de planos en versión borrador final del 30% de los establecimientos relevados y diagnosticados;* ***Entrega 2:*** *A los 80 días se deberá entregar todo lo estipulado en el apartado carpeta técnica de planos en versión borrador final del 50% restante de los establecimientos relevados y diagnosticados; acumulando el 80% del relevamiento y* ***Entrega 3:*** *A los 100 días se deberá entregar todo lo estipulado en el apartado carpeta técnica de planos en versión borrador final del 20% restante de los establecimientos relevados y diagnosticados; llegando al 100% del relevamiento.*

Sin embargo, con la entrega del Producto 1, se detectaron que los legajos de planos presentados se encontraban incompletos con la escasez de informaciones técnicas, correspondientes a los relevamientos de los establecimientos escolares, dichas informaciones son claves para que el relevamiento contenga lo necesario y sea validado para cumplir el objetivo del servicio desarrollado por las tres empresas.

d) ***Una explicación clara de los motivos por los cuales:***

• La explicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación.

Un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente, debido a que las empresas consultoras Red de Ingeniería de Servicios S.A. (REDINSA), CONSULTORA DE INGIENIERIA ALTO PARAGUAY SOCIEDAD ANONIMA (CIALPA) y la consultora CONTROL S.A., se encuentran desarrollando las actividades necesarias para el cumplimiento de sus respectivos contratos, relevando los datos exigidos en el PBC de hasta el 80% de las instituciones educativas; sin embargo, al realizar la verificación del Producto 1, los técnicos responsables, han detectado la necesidad de realizar varios ajustes a dicho producto y a su vez deben replicarse esos ajustes al informe del relevamiento de las instituciones que componen el Producto 2 y 3, por lo que será subsanado con la concesión de ocho (8) días hábiles más a las fechas previstas para la entregada de los Productos 2 y 3 respectivamente.

• No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03.

En este caso se plantea e conceder 8 días hábiles más a las fechas propuestas para la entrega de los Productos 2 y 3 respectivamente, precautelando los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y evitando alterar la naturaleza del contrato, tampoco se dan circunstancias más ventajosas a las empresas consultoras, razón por la cual creemos que ante la situación planteada se garantiza los principios generales de las contrataciones públicas.

La contratante, hace uso de la prerrogativa que le facultad el Art. 55 inciso b) de la Ley 2051/03 "a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere méritos...", velando por el interés público como se ha explicado en detalle más arriba, razón por la cual se considera que no existe ninguna violación a lo dispuesto en el Art. 4 de la Ley 2051/03.

• No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del Contrato.

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos – Gral. Diaz casi Hernandarias (Edif. Natura , 1er. Piso)
Tel: (595 21) 452 380/2 – Correo: uepp.asesoria.legal@mec.gov.py

Es importante mencionar, que la modificación propuesta no cambia la naturaleza ni objeto del Contrato, no otorga circunstancias más ventajosas al proveedor, solo pretende conceder 8 días hábiles más a las fechas propuestas para la entrega de los Productos 2 y 3 respectivamente y con ello la culminación exitosa del relevamiento de los espacios interiores, exteriores e instalaciones en general de la totalidad del local escolar finalidad del llamado.

III- MARCO NORMATIVO.

- Ley N° 2051/03 "Contrataciones Públicas"
- Decreto Reglamentario N° 2992 Por la cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003 De contrataciones Públicas
- Resolución DNCP N° 5695/2019 "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES ETAPAS"
- Pliego de Bases y Condiciones del llamado a Licitación Pública Nacional N° 01/2023 *"Consultoría para servicios de relevamiento de infraestructura de locales escolares – Plurianual"* – ID N° 435418.
- Contrato N° 01/2023 suscrito entre el MEC y la firma CONTROL S.A., en el marco de la Licitación Pública Nacional N° 01/2023 *"Consultoría para servicios de relevamiento de infraestructura de locales escolares – Plurianual"*
- Contrato N° 02/2023 suscrito entre el MEC y la firma REDINSA S.A., en el marco de la Licitación Pública Nacional N° 01/2023 *"Consultoría para servicios de relevamiento de infraestructura de locales escolares – Plurianual"*
- Contrato N° 03/2023 suscrito entre el MEC y la firma CIALPA, en el marco de la Licitación Pública Nacional N° 01/2023 *"Consultoría para servicios de relevamiento de infraestructura de locales escolares – Plurianual"*

IV- PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

El principio de legalidad es, sin lugar a dudas, 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.

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- ANÁLISIS.

Conforme se ha detallado en el Memo Interno N° 071/2024, a través del cual se justifica acabadamente respecto a la modificación contractual requerida, corresponde señalar que la misma se enmarca en las previsiones legales mencionadas ya que la propuesta no implica una modificación en los montos previstos dentro de los diferentes contratos, ni cambia la naturaleza del objeto de los mismos, ni se dan circunstancias más favorables al contratista, debido a que se busca optimizar los recursos en cuanto al relevamiento de los estados actuales de las escuelas públicas según la necesidad de cada Institución.

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

Habiéndose verificado los Contratos en cuestión, los mismos se encuentran vigentes hasta el cumplimiento total de las obligaciones, por lo cual se da cumplimiento al artículo 43 de la Resolución DNCP N° 5695/2019.

El pedido de ampliación en el cronograma de entrega de los Productos 2 y 3 permitirá un mejor relevamiento de las condiciones actuales de las instituciones educativas a fin de proponer mejoras que satisfagan las necesidades reales de cada una de ellas; como ser: la construcción de aulas, servicios sanitarios y otros espacios educativos, reconociendo que constituyen mecanismos muy valiosos en los procesos de desarrollo de capacidades; propiciando el ingreso, la permanencia y la promoción de los niños de las diferentes instituciones educativas de país, debido a que mediante la entrega del Producto 1, se detectaron que los legajos de planos presentados se encontraban incompletos con la escasez de informaciones técnicas, correspondientes a los relevamientos de los establecimientos escolares, dichas informaciones son claves para que el relevamiento contenga lo necesario y sea validado para cumplir el objetivo del servicio desarrollado por las tres empresas.

Finalmente, la Adenda a los Contratos resulta necesaria a los efectos de priorizar medidas administrativas concernientes a garantizar el interés superior del niño, de modo a obtener la culminación de todos los trabajos esencia de los contratos y de esta manera transformar la infraestructura actual de las escuelas y colegios, y así conseguir fomentar la universalidad escolar, la permanencia, y la promoción de los educandos del país.

Ahora bien, corresponde mencionar asimismo que, de conformidad a lo requerido por la DNCP a través de Nota DNC N° 3666/2024 de fecha 23 de mayo de 2024, la presente ampliación del Dictamen C.A.L. UEPP N° 38/2024 refleja las justificaciones realizadas por el administrador del Contrato en el Memo Interno N° 071/2024, de conformidad a lo solicitado y a los requisitos establecidos en la Resolución DNCP N° 5695/2019, los cuales son suficientes para la modificación contractual planteada, por lo cual, la ampliación esgrimida a través del presente Dictamen, en los términos expresados, justifica suficientemente la recomendación que esta Coordinación ha plasmado en el Dictamen C.A.L. UEPP N° 38/2024, de fecha 05 de abril de 2024, que ha concluido en los siguientes términos: *"...no opone reparos para efectuar la ampliación del cronograma de entrega de los Productos 2 y 3 de los Contratos, mediante Adenda, previo acto administrativo"*, correspondiendo su ratificación.

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

VII- RECOMENDACIÓN.

Habiendo realizado el análisis correspondiente a los documentos traídos a la vista, detallados inicialmente y en atención al pedido formulado por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura, y fundamentado de conformidad al **artículo 55** de la **Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas" y el artículo 57** de la **Resolución DNCP N° 5695/19** y demás disposiciones mencionadas precedentemente, esta Coordinación de Asesoría Legal se ratifica en los términos del Dictamen C.A.L. UEPP N° 38/2024.

Salvo mejor parecer de la superioridad, es nuestro dictamen.

Asunción, 28 de mayo de 2024

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

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera