Dictamen C.A.L. UEPP N° 116/2024

Exp. N° 9844/2024: "Solicitud de ampliación de plazo de vigencia de Contrato N° 42/2020 con la firma ENGINEERING S.A."

Señora
Dalila Noemí Zarza Paredes, Coordinadora General
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos – U.E.P.P.
Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
Presente:

Mediante Memorándum CAC N° 853 – DCG N° 363/2024, de fecha 5 de diciembre de 2024, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, remite Memorándum CPI N° 934 /2024 por medio del cual la Coordinación de Proyectos de Infraestructura solicita trámites para la modificación del Contrato N° 42/2020 celebrado entre el Ministerio de Educación y Ciencias a través de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos y la firma contratista ENGINEERING S.A.

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 modificación parcial del Contrato N° 42/2020, en el cual se solicita la ampliación de la vigencia del referido contrato correspondiente a la firma ENGINEERING S.A. en el marco de la Licitación Pública Nacional/SBE N° 02/2020 *"Construcciones, ampliaciones, reposiciones 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"* Plurianual - ID N° 360254, financiado por el programa "*Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC y Asunción y los 17 departamentos geográficos del país*".

II- HECHOS.

La Coordinación de Proyectos de Infraestructura, solicita los trámites administrativos pertinentes para la modificación parcial del Contrato N° 42/2020 suscrito con la firma ENGINEERING S.A, para el efecto se remite el Memorándum CPI N° 934/2024 de fecha 3 de diciembre de 2024, emitido por el Departamento de Supervisión y Certificación de Obras, que contiene el Dictamen Técnico N°22/2024, emitido por el arquitecto Francisco Schroeder - Jefe de Supervisión y Certificación, manifestando cuanto sigue:

Elaborado por: Abg. Alan Medina **Revisado por:** Abg. Carlos Aguilera

"Dictamen Técnico N° 22/2024 - Contrato N° 42/2020

***Arq. Rubén Darío Duarte** – Fiscal de Obras*

***Referencia:** Solicitud de extensión de vigencias al Contrato N° 42/2020 – Departamento de Central y Asunción – Empresa: ENGINEERING S.A.E.C.A.-*

***Proyecto:** "Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país", con ampliación de plazos bajo Acta N° 5 FEEI de fecha 01/12/2024*

***Fecha:** 03 / 12 / 2024*

COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA - UEPP - MEC	
INFORME TÉCNICO	*Licitación Pública Nacional N° 02/2020 – ID N° 360254 – "Construcciones, ampliaciones, reposiciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI"*
CONTRATISTA:	***ENGINEERING S.A.E.C.A.-***
ID N°	***360254***
CONTRATO N°	***42/2020***
MONTO CONTRATO *MONTO CONTRATO*	***Gs. 7.195.590.111.-*** ***Gs 14.391.180.222.-***
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	***11 de diciembre del 2020***
PLAZO DE EJECUCIÓN SIN PRORROGAS HASTA	***30 Instituciones Educativas con Central O.S. N° 1 - O.S. N° 2 y O.S. N° 3 – Asunción O.S. N° 1 - O.S. N° 2 y O.S. N° 2A***
PROYECTO:	*"Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país", con ampliación de plazos bajo Acta N° 5*
FISCALIZACIÓN:	*COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA – UEPP- MEC*
TOTAL INSTITUCIONES:	***30 Instituciones***
DEPARTAMENTO:	***Central - Asunción***
VIGENCIA DE LAS PÓLIZAS	***Todas los pólizas se encuentran vigentes***
VIGENCIA DEL CONTRATO	***31 de diciembre del 2024***
VIGENCIA DEL CONNTRATO SOLICITADO	***30 de junio del 2025***

Marco Legal

Ley 2051/2003 – de Contrataciones Publicas

Elaborado por: Abg. Alan Medina

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

Resolución DNCP N° 4400/2022

1. ***ANTECEDENTES DE LOS CONTRATOS.***

En el siguiente cuadro, se detallan los datos generales de los Contratos

Licitación Pública Nacional N° 02/2020 – ID N° 360254 – "Construcciones, ampliaciones, reposiciones y terminaciones de 272 establecimientos educativos en el marco de los proyectos financiados por el FEEI"–Plurianual".						
	CONTRATO N°	*PROVEEDOR*	*MONTO DEL CONTRATO*	*VIGENCIA DEL CONTRATO*	*VIGENCIA SOLICITADA*	*AVANCE DE OBRAS % CONTRATO*
360254	*42/2020*	*ENGINEERING S.A.E.C.A.-*	*Monto mínimo 7.195.590.111 Monto máximo 14.391.180.222*	*31/12/2024*	*30/06/2025*	*75%*

A continuación, se detalla la situación del contrato cuya vigencia requiere de ampliación:

Contrato N° 42/2020 suscrito con la empresa ENGINEERING S.A.E.C.A.-firmado en fecha 11 de diciembre del 2020 - Departamento de Central y Asunción.
Se adjudicaron treinta (30) establecimientos educativos, actualmente en proceso de ejecución con un avance del 75%. Como resultado, el cierre del contrato se extenderá ***hasta el 30 de junio de 2025.***

1. ***FUNDAMENTO LEGAL.***

El pedido de ampliación de vigencia del Contrato ***hasta el 30 de junio de 2025****, se enmarca en las disposiciones del* ***Art. 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas"****, que dice:* ***"…modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito".*** *Por lo tanto, considerando la* ***Resolución DNCP N° 5695/2019****, a continuación, se exponen los motivos que justifican la modificación contractual bajo la figura prevista en el inc. b) del Art. 55 de la Ley 2051/2003:*

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación*:*
Con la modificación se pretende la ampliación de la vigencia del Contrato precitado, con el objetivo de dar término a las obras en ejecución e incorporar espacios en los Establecimientos Educativos a través de la dotación de nuevas tipologías de aulas y equipamientos escolares diseñados acorde a la franja etaria a la que van dirigidas, como son los servicios sanitarios inclusivos y otros espacios necesarios, y sobre todo fomentar la promoción de la atención a niños y niñas que necesitan su inserción en el sistema educativo, en especial en las zonas vulnerables, con el afán de garantizar el interés superior de los niños/as, brindando mayor nivel de educación, desde la alfabetización inicial hasta la Educación permanente (Pre Jardín -educación inicial-,

Jardín y Pre-escolar, la Educación Escolar básica, incluyendo la Educación Indígena, Educación media y Educación Permanente -alfabetización de adultos-).

b) Explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

La educación como bien público y derecho humano no puede ser interrumpido, por tanto, entendemos que el interés público del Estado es precautelar el bien común, y en consecuencia recae directamente sobre la comunidad educativa.

En este contexto el Principio del Interés Superior del Niño y del joven juegan un papel muy importante dentro del sistema educativo, sobre todo porque beneficiará a las familias de escasos recursos buscando garantizar el desarrollo integral y la dignidad humana, creando espacios adecuados, mejorando la calidad y cantidad de infraestructura con la construcción de aulas confortables, equipadas, mobiliarias y tecnológicamente, que permitan ofrecer el máximo bienestar a estudiantes y docentes en los sectores más vulnerables con la finalidad de erradicar la alta tasa de deserción escolar.

La paralización de las obras acarrea innumerables consecuencias, las cuales estarían afectando notablemente el interés público, generándose sobrecostos para la contratante -Ministerio de Educación y Ciencias-, incrementándose los precios unitarios al momento de cotizar nuevos rubros y otros. Además, realizar un nuevo llamado a licitación pública implicaría llevar adelante procesos que postergan las entregas de las obras y por ende el cumplimiento del calendario escolar, considerando la etapa de adjudicación, suscripción de contrato y el re inicio efectivo de las obras.

*Se destaca pues, la responsabilidad del Estado, en particular del MEC, en la regulación y promoción del derecho a la educación en condiciones equitativas. La Constitución Nacional específicamente en su **Artículo 73** "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.

Se dieron factores importantes que influyeron como imprevistos en la ejecución de los Contratos, afectando de manera significativa la programación y planificación del llamado y por ende el Contrato. En efecto, la suspensión de plazo, la solicitud de Adenda y Prorrogas por lluvias de los Establecimientos Educativos dilata notablemente la ejecución de las obras, pues necesariamente requiere de un proceso administrativo y técnico de verificación y aprobación por distintos estamentos de la misional, previa a las gestiones de los actos administrativos en el que la UEEP finalmente aprueba, formaliza y comunica a la DNCP. Todo esto conforme a los antecedentes mencionados en el punto 2. Antecedentes del presente informe.

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato: *Es importante mencionar, que la modificación propuesta no cambia la naturaleza ni objeto del mismo, no otorga circunstancias más ventajosas al proveedor, solo pretende la culminación de las obras finalidad del llamado.*

Elaborado por: Abg. Alan Medina **Revisado por:** Abg. Carlos Aguilera

Conclusión:

Esta Coordinación, finalmente plantea la ***ampliación de la vigencia del Contrato mencionado,*** *con el objeto de optimizar las terminaciones de las construcciones, evitando incurrir en más gastos, insumir más tiempo en las gestiones, y por sobre todo dotar en el corto tiempo de mayores y mejores espacios educativos a los niños y niñas beneficiarios del Proyecto MEC/FEEI, e indirectamente a la comunidad educativa y comunidad en general.*

Por todo, lo expuesto, es criterio de la Coordinación de Proyectos de Infraestructura que están dadas todas las condiciones para hacer lugar a la solicitud de ampliación de la vigencia hasta el ***30 de junio del 2025,*** *del siguiente* ***Contrato Nº 42/2020*** *celebrado con la firma* ***ENGINEERING S.A.E.C.A.***

III- MARCO NORMATIVO

- Constitución de la Republica del Paraguay del año 1992.
- Ley 2051/03 *"DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"*
- La Ley N° 1264/98 *"GENERAL DE EDUCACIÓN"*
- *Decreto 2992/2019 "por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003, DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, y su modificatoria la Ley N° 3439/2007"*
- 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".*
- Contrato N° 42/2020 suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma ENGINEERING S.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.

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

En primer lugar, resulta necesario, realizar el análisis de las normativas vigentes, para conocer la pertinencia de la solicitud de modificación de la duración del contrato suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma ENGINEERING S.A, el cual fue celebrado bajo la vigencia de la Ley N° 2051/2003.

Ahora bien, realizando el análisis de lo planteado, referimos que el Artículo 128 de la Constitución Nacional establece: *DE LA PRIMACÍA DEL INTERES GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR: "...En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y*

desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley:... ".

En su CAPITULO VIII - *DE LA EDUCACIÓN Y DE LA CULTURA*, Artículo 73 - *DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DE SUS FINES*, dispone: *"...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..."*, Artículo 74 - DEL DERECHO DE APRENDER Y DE LA LIBERTAD DE ENSEÑAR, expresa: *"...Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna..."* y el Artículo 75 - DE LA RESPONSABILIDAD EDUCATIVA, que dice: *"...La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado... ".*

La Ley N° 1264/98 "*GENERAL DE EDUCACIÓN*" establece, en su Artículo 4°: *"El Estado tendrá la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades... ".*

La Ley N° 2051/2003 *DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*, en su Artículo 62. *CONVENIOS MODIFICATORIOS EN OBRAS PÚBLICAS En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la Auditoria General correspondiente, los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo convenio; y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma del convenio. Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato.*

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha dictado la Resolución N° 5695/2019, del 30 de diciembre del 2019, *"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES MODALIDADES"*. En la Sección V, refiere a las *Modificaciones al Amparo del Interés Público comprometido –Art.56-* y *Requisitos del Dictamen –Art.57-*. Este último dispone que el dictamen que justifique la modificación contractual –Art. 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03-, deberá cumplir necesariamente con los siguientes requisitos: a, b, c d i, ii, iii ...". Asimismo, la Resolución DNCP N° 5695/2019 dispone en su Artículo 43 *"Vigencia del contrato. Todos los procesos descriptos en el presente Capítulo deberán realizarse durante la vigencia del contrato al cual hagan referencia"*. Se verifica que las pólizas contractuales del referido contrato se encuentran vigentes a la fecha según las documentales verificadas.

Elaborado por: Abg. Alan Medina

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

El Administrador del Contrato ha considerado la normativa citada en el párrafo anterior, conforme lo expuesto y ha justificado cada uno de los puntos requeridos, en el Dictamen Técnico referido, el cual funda la solicitud que justifica la modificación contractual, expresando y dejando constancia que la modificación propuesta no implica un aumento en el monto del Contrato, no cambia la naturaleza, ni objeto del mismo, no otorga circunstancias más ventajosas al proveedor y, solo pretende la culminación de las gestiones administrativas entre las partes.

Si bien el Administrador del Contrato ha expresado su justificación en virtud al artículo 55 de la Ley N° 2051/2003 se verifica entre los antecedentes la conformidad del contratista para la Adenda al Contrato, por lo cual la justificación del Convenio Modificatorio se encuentra plenamente justificado en el artículo 62 de la ley N° 2051/2003.

VII- RECOMENDACIÓN

Habiendo realizado el análisis correspondiente, es parecer de esta Coordinación de Asesoría Legal que, no existe reparos para proceder a la modificación del Contrato N° 42/2020, suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma ENGINEERING S.A., ampliando su vigencia hasta el 30 de junio de 2025, de conformidad a las justificaciones realizadas por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura; en virtud a lo estipulado en las condiciones de la presente contratación y, según lo dispuesto en el art. 62 inciso de la Ley N° 2051/03 "*DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*".

Salvo mejor parecer, es nuestro Dictamen.

Asunción, 09 de diciembre de 2024

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIAS ASESORIA LEGAL - UEPP Asunción - Paraguay

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

Elaborado por: Abg. Alan Medina

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera