Asunción, 08 de mayo del 2023.

DICTAMEN CAC N° 044/2023

Dalila Zarza, Coordinadora General
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
Presente:

REF.: *Solicitud de reemplazo de 1 (un) Establecimiento Educativo en el marco del Contrato N° 04/2022 – Lote 3 -LPN N°01/2022 "Construcción de espacios educativos para primera infancia" ID N° 406.738.*

Me dirijo a **Usted,** a fin de elevar a su consideración el parecer sobre la solicitud de reemplazo de 1 (un) Establecimiento Educativo, en el marco del Contrato N° 04/2022 – Lote 3 - suscripto con la empresa Construtex S.A., adjudicado a través de la LPN N°01/2022 "Construcción de espacios educativos para primera infancia" ID N° 406.738.

1. *ANTECEDENTES*

En fecha 21 de abril del 2023, la Coordinación de Proyectos de Infraestructura mediante Memorándum CPI N° 557/2023, remite a la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones el MEMO INTERNO N° 190/2023 que contiene el DICTAMEN TÉCNICO que solicita dar inicio al trámite de la adenda al Contrato N° 04/2022, emitida por la Jefatura de Proyectos y Diseños, las Arquitectas Catherine Larrieur y Anicia Cuevas.

El Dictamen Técnico, se realiza con el objeto de dar inicio al trámite de adenda de modificación parcial del listado de Instituciones Educativas, fundado en el Artículo N° 55 inc. "b" Interés Público" de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

El referido dictamen técnico, manifiesta cuanto sigue: "*…Durante la entrega de sitio que fuera efectuada por el Departamento de Proyectos y Diseño de la CPI – UEPP, en conjunto con la empresa Contratista. En ocasión de la mencionada jornada, se pudo constatar:*
•La falta de espacio disponible para la implantación del prototipo en la Esc. Bás. N° 5.553 Diego R. Medina. Concluyendo la necesidad de solicitar sustitución al EE definido contractualmente.
Basados en el Memorándum CPE N° 545/2022, que hace referencia al Memorándum CPPI N° 373/2022 mediante la cual la Dirección de Educación Inicial, propone reemplazo para la Institución que no cuenta con título de propiedad o en su defecto espacio disponible para la implantación del prototipo:

N°	INSTITUCION EDUCATIVA	DPTO.	DISTRITO	OBSERVACIÓN
2.	Esc. Bás. N° 3.410 Sagrado Corazón de Jesús	Central	Villa Elisa	Reemplaza a la Esc. Bás. N° 5.553 Diego R Medina

Se procedió a la verificación del EE propuesto por la DGEI, y en base al MEMO INTERNO N° 59/2023 de fecha 30/01/2023. La Fiscal a cargo, declara haber realizado la verificación del local escolar a fin de corroborar disponibilidad de espacio físico para dar efectividad a la propuesta de reemplazo. Y concluye que el EE cuenta con espacio disponible para la construcción de las Aulas de Primera Infancia, del

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Unid. Ejec. de Prog. y Proy. educativos
Coord. de Adq. y Contrataciones
Asunción - Paraguay

Abog. Miguel Angel Benítez
Jefe Interino
Dpto. de Contratos y Garantías
UEPP / CAC / MEC

Contrato N° 04/2022 – Lote N° 3, adjudicada a la empresa CONSTRUTEX S.A. – de la LPN N° 01/2022. Según Fichas de Relevamiento de Instituciones Educativas, adjunto al presente legajo.

A modo de confirmación de los títulos de Propiedad de las instituciones Propuestas, se realizaron consultas al respecto a la Departamento de Bienes Patrimoniales, en el caso de la Esc. Básica N° 3.410 Sagrado Corazón de Jesús, se cuenta con el título de una parcela con Cta. Cte. Ctral. N° 27-1278-03, de la ciudad de Villa Elisa. Quedan asentados estos trámites mediante Memorándum CAF N° 376/2023 Exp. UEPP MEC N° 2.622.

Posterior a estas gestiones se recibió a través de la Fiscal asignada, un documento de Desafectación del dominio público municipal a favor del Estado Paraguayo – MEC. Lo que motivó a la CPI, solicitar al Departamento de Bienes Patrimoniales a cargo de la DGAF del MEC, darle inicio al proceso de titulación del predio identificado con Cta. Cte. Ctral. N° 27-1278-04, que completa los títulos de propiedad del predio donde se asienta la mencionada Institución. Expuesto en el MEMORANDUM CPI N° 496/2023 remitida en fecha 13/04/2023 en referencia la MEMO INTERNO N°173/2023. EXP. UEPP MEC N° 3397. Por tanto, se solicita dar inicio al trámite de Adenda de reemplazo fundado en el artículo N° 55 inc. "b" de la ley 2051/2003 "De Contrataciones Públicas", en concordancia con los requerimientos establecidos en el Art. 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019, la cual se transcribe textualmente sin descuidar el criterio unificado por cada informe…".

2. FUNDAMENTO LEGAL.

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifiquen la modificación: *El Proyecto de Infraestructura se enmarca en la necesidad de plantear espacios educativos cuyo diseño y uso llevan a construir una historia progresivamente más humana a fin de llegar a edificar o a transformar el entorno en comunidades educadoras. El concepto de ambiente de aprendizaje propone alejarse de la idea de que el proceso enseñanza solo tiene lugar en el aula tradicional y propone, en cambio, que los elementos arquitectónicos pueden ser utilizados como herramientas de conocimiento, a partir de un modelo que considere que el aprendizaje se produce en diferentes espacios de la escuela.*

El llamado está financiado por el Programa "Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños desde la gestación hasta 5 años a nivel nacional: al alcance ampliado".

La adjudicación de la LPN N° 01/2022 "CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS EDUCATIVOS PARA PRIMERA INFANCIA"- PLURIANUAL - ID N° 406.738. Suscrito con la firma CONSTRUCTEX S.A. En el marco de los Proyectos Financiados por el FEEI. La administración del Contrato suscrito estará a cargo de la Coordinación de Proyectos de Infraestructura en conjunto con la Coordinación de Proyectos Educativos.

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público: *Este proyecto se relaciona directamente con el interés superior del niño, debido a que las acciones ejecutadas brindarán las garantías para el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación paraguaya; como bien público a través de la construcción, las ampliaciones, las reparaciones y/o las terminaciones de aulas, los 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 del país.*

El MEC, a fin de priorizar medidas administrativas concernientes a garantizar el interés superior del niño, tiene por objetivo la culminación de todas las obras y de esta manera transformar la infraestructura

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Unid. Ejec. de Prog. y Proy.
Coord. de Adq. y Contrataciones
Asunción - Paraguay

Abog. Miguel Angel Báez Jáquez
Jefe Interino
Dpto. de Contratos y Garantías
UEPP / CAC / MEC

actual de las escuelas y colegios, tanto con la reparación, adecuación y construcciones de los diferentes espacios educativos, a fin de fomentar la universalidad escolar, la permanencia, y la promoción de los niños, niñas y adolescentes del país. Se destaca 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.

La lista de instituciones educativas a ser beneficiadas fue proveída inicialmente en base a la Planilla de Micro planificación de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Educación y Ciencias, con criterio de prioridad, aprobado por Dirección General de Educación Inicial del MEC.

La Institución Educativa que forma parte integrante de la mencionada lista es potencial beneficiario de las obras previstas en el llamado. Recién en ocasión de las entregas de sitio, y en el proceso de verificación de la etapa inicial del contrato realizado conjuntamente entre la firma adjudicada CONSTRUTEX S.A. y la fiscalización de obras designado; momento operativo en que se hace la verificación, y se cuenta con recursos financieros y humanos asignados para tal efecto; se detectó que la Esc. Bás. N° 5.553 Diego R. Medina de la ciudad de Villa Elisa, en sector donde debía implantarse el prototipo, según el caso individualizado no contaba con título de propiedad de todo el predio de la Institución.

d) Una explicación clara de los motivos por los cuales:
i. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación:

Cabe señalar que los Contratos en ejecución, cuentan con avances importantes, interrumpir el desarrollo significaría atrasos en los cumplimientos de las metas y objetivos del Proyecto. Enfocar a un nuevo llamado implicará iniciar trabajos de carácter técnicos (especificaciones técnicas y procedimientos constructivos; nuevas planillas de ítem y rubros; actualización de precios de referencia previo estudio de mercado), legales (gestiones y dictámenes de la Unidad Operativa de Contrataciones, el área legal, resolución que aprueba el llamado, remisión del PBC a la DNCP y su correspondiente verificación, etc.) y financieros (conducen a mayores costos, realizar una reprogramación presupuestaria, elaboración de un nuevo Plan Operativo de Contrataciones-PAC, etc.

ii. No existe violación a los principios previstos en el Art 4° de la Ley N° 2051/03: *Es relevante indicar lo dispuesto en el Art. 4 de la Ley 2051/03 – Principios Generales, Inciso a) Economía y Eficiencia. En este sentido consideramos no prudente realizar un corte en la ejecución de obras, conforme cuadro de avance. Otros aspectos o detalles importantes, que deben ser considerados ante un nuevo llamado a licitación pública, son:*

- *Mayor inversión de recursos, debido a que se requerirá la actualización de los precios consignados en las ofertas del llamado, como también más horas hombres que deberá asignar el MEC para elaborar todos los documentos exigidos, realizar un seguimiento de estos, ejecutar acciones que conlleven a los resultados esperados y planificados, la concreción en el corto plazo del inicio de las obras y la finalización de estas.*
- *La postergación de las entregas de las obras dilatará la posibilidad de que los educadores y estudiantes puedan acceder al uso de las instalaciones en un tiempo menor.*

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Unid. Ejec. de Prog. y Proy. sociales
Coord. de Adq. y Contrataciones
Asunción - Paraguay

Abog. Miguel Angel Valdez
Jefe Interino
Dpto. de Contratos y Garantías
UEPP / CAC / MEC

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato:

Es importante mencionar, 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, solo pretende la culminación de las obras finalidad del llamado. En este caso se plantea el traslado de las obras de un predio a otro (cambio de sitio de obras), los trabajos previstos en el PBC no están siendo alterados, tampoco se dan circunstancias más ventajosas al contratista, ni se modifica la naturaleza del objeto del Contrato, 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…".

Ahora bien, realizando un 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 "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 55. Derechos de las contratantes. Las contratantes gozan de los siguientes derechos: "*…b) a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito;*".

Al respecto, 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: …".

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Unid. Ejec. de Prog. y Proy.
Coord. de Adq. y Contrataciones
Asunción - Paraguay

Abog. Miguel Ángel Ríos Jiménez
Jefe Interino
Dpto. de Contratos y Garantías
UEPP / CAC / MEC

En consecuencia, habiéndose analizado los documentos contenidos en el presente expediente fundado en el **Memorándum CPI N° 557/20223**, que contiene el **Memo Interno N° 190/2023 y el Dictamen Técnico del Departamento de Proyectos y Diseños – CPI**, que da origen al pedido de adenda de reemplazo de **la Esc. Bás. N° 5.553 Diego R. Medina por la Esc. Básica N° 3.410 Sagrado Corazón de Jesús que cuenta con título de propiedad según Cta. Cte. Ctral. N° 27-1278-03, de la ciudad de Villa Elisa.** En este sentido, **y** en concordancia con las normativas trascriptas y en atención a la solicitud de modificación parcial al **CONTRATO N° 04/2022 – Lote 3 suscripto con la empresa Construtex S.A.**, adjudicado a través de la **LPN N° 01/2022 "Construcción de Espacios Educativos para Primera Infancia" ID N° 406.738**, se recomienda a la Coordinación General: **modificar parcialmente el listado de instituciones y suscribir la adenda respectiva, por razones de interés público**, salvo mejor parecer.

Atentamente. –

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIAS
Unid. Ejec. de Prog. y Proy.
Coord. de Adq. y Contrataciones
Asunción - Paraguay

Abog. Miguel Angel Benítez
Jefe Interino
Dpto. de Contratos y Garantías
UEPP / CAC / MEC