Dictamen C.A.L. UEPP N° 50/2024

Exp. N° 3430/2024: *"Solicitud de parecer jurídico referente al pedido de parecer jurídico de modificación al Contrato N° 01/2024 correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional N° 06/2022 "Dotación de mobiliarios a establecimientos educativos para Asunción y los 17 Departamentos geográficos del país" ID N° 422151".*

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° 295 – DCG N° 124/2024, de fecha 10 de mayo de 2024, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, solicita Dictamen legal sobre el pedido de modificación al Contrato N° 01/2024, suscrito con la firma proveedora **MAQPY S.A.,** como resultado de la adjudicación del llamado a Licitación Pública Nacional N° 06/2022 *"DOTACION DE MOBILIARIOS A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARA ASUNCION Y LOS 17 DEPARTAMENTOS GEOGRAFICOS DEL PAIS" – AD REFERENDUM"* - ID N° 422.151", remitiendo las documentaciones arrimadas mediante el Memorándum CPI N° 268/2024, 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 el pedido de modificación al Contrato N° 01/2024, suscrito con la firma proveedora **MAQPY S.A.**, correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional N° 06/2022 *"DOTACION DE MOBILIARIOS A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARA ASUNCION Y LOS 17 DEPARTAMENTOS GEOGRAFICOS DEL PAIS" – AD REFERENDUM"* - ID N° 422.151, en virtud a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y conforme a las documentaciones obrantes en el expediente.

II- HECHOS.

Por Nota CAF N° 98 de fecha 30 de abril de 2024, la Coordinación de Administración y Finanzas (CAF) comunico a la firma **MAQPY S.A** lo siguiente: "*... nos dirigimos a ustedes, en el marco del contrato de referencia, a los efectos de informar que durante la verificación de*

las instituciones beneficiadas y los mobiliarios a proveer se ha identificado un error en el tipo de mobiliario adjudicado al ***Colegio Nacional Independencia Nacional****, específicamente los correspondientes* ***a sillas y mesas de primer ciclo****. Lamentablemente, el listado de entrega del equipamiento mobiliario, no se ajustan a las necesidades de la obra, considerando la oferta educativa de la institución mencionada. La discrepancia radica en la especificación del modelo de sillas, mesas y el nivel de la institución beneficiada. Para corregir este error, proponemos realizar la modificación correspondiente en cuanto a la tipología de los mismos. En lugar de* ***28 mesas y 28 sillas para el primer ciclo****, se modificarán por* ***28 sillas y 28 mesas para el tercer ciclo****. Estas modificaciones ocasionarán diferencias específicas debido a que varían en tamaño y por lo tanto precio, por lo cual se deberá proceder con una Adenda modificatoria. Se pone a su consideración la propuesta planteada, a fin de dar su conformidad e impulsar los trámites administrativos para una Adenda al Contrato N° 01/2024, en la cual se reflejen los ajustes mencionados anteriormente y que afecta exclusivamente a los mobiliarios mencionados de la institución "****Colegio Nacional Independencia Nacional...****".*

Al respecto, la firma **MAQPY S.A**. brindo su conformidad en los términos de la Nota sin número de fecha 03 de mayo de 2024 del que se extrae algunas consideraciones: "*...queremos expresar nuestro agradecimiento por su comunicación detallando las modificaciones necesarias en las cantidades de conjuntos escolares, tras revisar cuidadosamente su nota, entendemos la importancia de ajustar las cantidades de los conjuntos escolares para garantizar la precisión en la ejecución del proyecto, reconocemos que estos cambios generan alteraciones en los montos finales del contrato. Deseamos manifestar nuestra disposición y compromiso para gestionar esta situación de manera efectiva, consiente de la urgencia y la importancia de mantener el flujo operativo del proyecto...*".

Mediante el Memorándum CPI N° 268/2024, la Coordinación de Proyectos de Infraestructura solicita la emisión de una Adenda al contrato y remite el Memorándum Interno N° 166/2024 y sus anexos, emitido por el Departamento de Supervisión y Certificación.

Del **Informe Técnico de CPI – Contrato N° 01/2024** se transcribe cuanto sigue: "*...La licitación de referencia fue programada para la dotación de mobiliarios divididas en 4 lotes. El Ministerio de Educación y Ciencias conforme a la Resolución UEPP-MEC N° 59/2024 de fecha 12 de marzo del 2024 ha adjudicado a través de la Licitación Pública Nacional N° 06/2022 "DOTACION DE MOBILIARIO A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARA ASUNCION Y LOS 17 DEPARTAMENTOS GEOGRÁFICOS DEL PAIS" – AD REFERENDUM – ID 422.151, de los cuales el* ***Lote N° 2*** *es el mencionado para esta Adenda y en fecha 08 de abril de 2024, fue suscrito el Contrato N° 01/2024 con la empresa MAQPY S.A. y la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, por un monto de* ***Gs. 1.702.027.000*** *(guaraníes mil setecientos dos millones veintisiete mil), la misma abarca 5 departamentos.*

Elaborado por: Gustavo Servian **Revisado por:** Carlos Aguilera

Considerando la Resolución DNCP N° 5695/2019. en su Art.56 establecen los motivos que justifican la modificación contractual bajo la figura prevista en el inc. b) del Art. 55 de la Ley 2051/2003. se encuentra fundamentada por las razones expuestas a continuación:

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación. *Que la Coordinación de Proyectos de Infraestructura (CPI) como responsable de la ejecución del Contrato N° 01/2024 del Lote N° 2 suscrito con la firma* ***MAQPY S.A.****. en el marco de la LPN N° 06/2022* ***"DOTACION DE MOBILIARIO A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARA ASUNCION Y LOS 17 DEPARTAMENTOS GEOGRAFICOS DEL PAIS" – AD REFERENDUM – ID 422.151"***, destaca la necesidad de modificar el tipo y cantidad de mobiliario del establecimiento educativo "Colegio Nacional Independencia Nacional", a fin de cumplir con los objetivos de los programas para la dotación de mobiliarios a instituciones educativas en el marco de los Programas y Proyectos financiados por el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. En este orden la solicitud planteada ya mencionada tiene su fundamento en la necesidad de dotar a los establecimientos educativos de esa forma brindar una mejor calidad de enseñanza educativa.

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público. *El interés público se encuentra comprometido considerando los siguientes puntos: Que el programa de referencia forma parte de la iniciativa fundamentada en el Plan Nacional de Educación 2024 y en la Agenda Educativa, en aspectos que se relacionan con las garantías para el acceso, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad de la educación Paraguaya como bien público a través de la incorporación de Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC) y la dotación de mobiliarios para los institutos de formación docente del sistema Educativo Nacional; dichas tecnologías y equipamientos son consideradas herramientas con los que se busca las mejores condiciones de aprendizaje de los estudiantes en instituciones públicas. El Ministerio de Educación y Ciencias encara un sistema integral de aseguramiento de la calidad y la equidad en educación, este programa forma parte de ese sistema por ende persigue esos fines. con el objetivo de proveer a estudiantes y docentes equipos informáticos y mobiliarios para mejorar la calidad de la educación. Las modificaciones se realizan en atención a que los tipos de mobiliarios a dotar inicialmente no se ajustan a las necesidades de los establecimientos escolares afectados por lo cual estas modificaciones son imprescindibles para cumplir con las metas del proyecto.*

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. *Al respecto, se debe considerar que al momento de elaboración del PBC se tuvo en cuenta las instituciones que tuvieron mejoras edilicias financiadas con los fondos de los diferentes programas y proyectos ejecutados por esta unidad. Lamentablemente, el listado de entrega del equipamiento mobiliario, subido al llamado, no se ajustan a las necesidades de las instituciones, teniendo en cuenta la oferta educativa de las instituciones mencionadas más abajo. La discrepancia reside en la especificación de los modelos de sillas, mesas y los niveles de las instituciones beneficiadas, debido a un error involuntario en el tipo de mobiliario adjudicado al* ***Colegio Nacional Independencia Nacional****".*

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

la contratación. *Atendiendo a lo dispuesto en el Art. 4 de la Ley 2051/03 – Principios Generales, inciso a) Economía y Eficiencia y el tiempo que conlleva un nuevo proceso licitatorio, no es pertinente realizar un nuevo llamado, ya que las modificaciones realizadas no introducirán cambios que van a desnaturalizar o transformar sustancialmente el objeto del Contrato, existiendo una relación directa entre lo solicitado y el objeto del Contrato original.* ***•No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03.*** *En este caso se plantea la inclusión de Instituciones Educativas del listado original; sin modificar la naturaleza del objeto, razón por la cual creemos que ante la situación planteada garantiza los principios generales de las contrataciones públicas* ***•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 entrega de bienes según la finalidad del llamado...".*

Finalmente, el **Informe Técnico concluye** en los siguientes términos: "*...De acuerdo a todos los puntos expuestos y al análisis realizado conforme a las normativas que le anteceden, como administrador del contrato supra citado, se recomienda la modificación de la tipología de mobiliario y monto en la institución citada más arriba...".*

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 N° 06/2022 "*DOTACION DE MOBILIARIOS A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PARA ASUNCION Y LOS 17 DEPARTAMENTOS GEOGRAFICOS DEL PAIS" – AD REFERENDUM*" - ID N° 422.151
- Contrato N° 01/2024, suscrito entre el MEC y la empresa MAQPY S.A.
- Resolución DNCP 5695/2019 "*Por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los procedimientos de contratación en sus diferentes etapas*"

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 al contrato. por lo que a continuación se trascriben lo siguiente:

La modificación requerida nos remite a la Ley N° 2051/2003 de "*Contrataciones Públicas*", donde establece 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;*". Que el ente rector de las "*Compras Públicas*" DNCP, 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 al amparo del Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03, deberá cumplir necesariamente con los requisitos:". Que, en el Contrato 01/2024 en la cláusula N° 2 DOCUMENTOS INTEGRANTES DEL CONTRATO se establece: "*...Los documentos contractuales firmados por las partes y que forman parte integral del Contrato son los siguientes: b) El pliego de bases y condiciones*".

En ese sentido, el Informe CPI cumple con los requisitos indicados por la normativa y ha justificado suficientemente la Adenda solicitada invocando la necesidad de realizarla justificado en el interés público.

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".

Ahora bien, verificado el Contrato N° 01/2024 el mismo fue suscrito con la empresa MAQPY S.A. en fecha 08/04/2024, conforme a la Resolución de Adjudicación UEPP N° 59/2024, y cuenta con documentos respaldatorios para la modificación.

En cuanto a las garantías contractuales, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones informa que se encuentra plenamente vigentes hasta el 06 de agosto del 2024, a fin de impulsar los trámites administrativos correspondientes para la adenda solicitada.

Que la modificación que nos ocupa versa sobre los mobiliarios adquiridos, los cuales, según el informe CPI, se detectó la necesidad de una modificación en cuanto a cantidades y tipos de mobiliarios según el nivel educativo correspondiente a la institución educativa afectada, de conformidad a la verificación realizada, en donde se constató que una institución fue adjudicada con mobiliarios que no corresponden al nivel educativo con que cuenta, para una mejor comprensión se adjunta cuadro descriptivo:

ANEXO MODIFICACIÓN DE MONTO DE CONTRATO									
LOTE N°2 – MAQPY S.A									
Item	**Código de Catálogo**	**Descripción del bien**	**Unidad de medida**	**Presentación**	**Cantidad**	**Marca**	**Procedencia**	**Precio Unitario (IVA Incluido)**	**Precio Total (IVA Incluido)**
BIENES Y COSTOS DEL CONTRATO									

4	56121502 – 9999	Silla EB1°Ciclo de la EBB-para alumnos	Unidad	Unidad	28	MAQPY S.A.	Paraguay	229.000	6.412.000
7	56121506 - 001	Mesa EB 1° Ciclo EEB-Mesa individual para alumno	Unidad	Unidad	28	MAQPY S.A.	Paraguay	450.000	12.600.000
TOTAL									19.012.000
BIENES Y COSTOS REQUERIDOS PARA EL COLEGIO NACIONAL INDEPENDENCIA NACIONAL									
6	56121502 – 9999	Silla EB3° Ciclo de la EBB y EM para alumno	Unidad	Unidad	28	MAQPY S.A.	Paraguay	269.000	7.522.000
9	56121506 - 001	Mesa Eb 3° Ciclo y EM - mesa individual para alumno	Unidad	Unidad	28	MAQPY S.A.	Paraguay	510.000	14.280.000
									21.812.000
MONTO REQUERIDO									**2.800.000**

Del cuadro se desprende lo siguiente: en el contrato se previó la provisión de sillas para el 1er. Ciclo de la EBB con costos unitarios de Gs. 229.000 guaraníes doscientos veintinueve mil) y mesas para el 1er. Ciclo de la EBB con costos unitarios de Gs. 450.000 (cuatrocientos cincuenta mil) en ese sentido, al momento de la distribución de los bienes correspondientes al Colegio Nacional Independencia Nacional, se constató la necesidad de dotar a dicha institución con bienes correspondientes al 3er. ciclo de la EM, que dicha modificación implica la fabricación de los bienes acorde al nivel académico hecho que impacta de manera directa en el costo de los bienes. La ampliación del monto del contrato asciende a la suma de Gs. 2.800.000 (dos millones ochocientos mil), quedando el contrato en un monto total de Gs. 1.704.827.000 (guaraníes mil setecientos cuatro millones ochocientos veintisiete mil)

VII- RECOMENDACIÓN.

Habiendo realizado el estudio y análisis correspondiente a los documentos traídos a la vista, detallados inicialmente, y en atención a las consideraciones y disposiciones legales y reglamentarias aplicables al caso y expuestas precedentemente, así como el planteamiento realizado respecto del tipo de mobiliario a ser proveído al Colegio Nacional Independencia Nacional y la ampliación del monto del contrato por la suma de la suma de Gs. 2.800.000 (dos

millones ochocientos mil) quedando el contrato en un monto total de Gs. 1.704.827.000 (guaraníes mil setecientos cuatro millones ochocientos veintisiete mil), la Coordinación de Asesoría Legal no opone reparos para proseguir con los trámites, a fin de obtener la modificación unilateral a través de Adenda, por razones de "Interés Público" del Contrato N° 01/2024, suscrito con la empresa MAQPY S.A., como resultado de la Licitación Pública Nacional N° 06/2022 "Dotación de mobiliarios a establecimientos educativos para Asunción y los 17 Departamentos geográficos del país"– Ad Referéndum" - ID N° 422.151, convocado por el proyecto "Ampliación y Reposición de Espacios Escolares en 822 Establecimientos Educativos del MEC en Asunción y los 17 Departamentos Geográficos del País".".

Salvo mejor parecer, es nuestro Dictamen.

Asunción, 20 de mayo de 2024

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

8

Elaborado por: Abg. Gustavo Servián

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera