Asunción, 19 de abril del 2023.

DICTAMEN CAC N° 032/2023

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

REF.: *Solicitud de reemplazo de 2 Establecimientos Educativos 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 2 (dos) Establecimientos Educativos, 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 28 de marzo del 2023 la Coordinación de Proyectos de Infraestructura mediante Memorándum CPI N° 142/2023, remite a la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones el MEMO INTERNO N° 1402/2023 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: "*…Las entregas de sitio fueron efectuadas por un lado por la Fiscal Asignada desde el Departamento de Supervisión y Certificaciones, y en algunos casos por la Dirección de Proyectos y Diseño ambas componentes de la CPI – UEPP. En ocasión de la mencionada jornada, se pudo constatar diferentes situaciones en las instituciones, que se describe como sigue:*

- *Se corroboró que no se cuenta con título de propiedad en la Esc. Bás. N° 3.779 Villa de las Madres.*
- *En el sitio de implantación en el caso de la Esc. Bás. N° 6.652 Félix R. Talavera, no se cuenta con título de propiedad.*

Concluyendo la necesidad de solicitar sustituciones a los EE definidos contractualmente. En referencia al MEMORANDUM DGEI N° 1270/2022, Ref. Respuesta al Expediente N° 304380/22 Listado de Instituciones Educativas; con Mesa de Entrada UEPP MEC Exp. N° 9280 de fecha 12 de setiembre de 2022; donde se remitiera informe de instituciones educativas que no cuentan con espacios físicos suficientes para las construcciones de los prototipos propuestos del Lote N° 3 de la LPN N° 01/2022. 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 lista de Remplazo para Instituciones que no cuentan con título de propiedad o en su defecto espacio disponible para la implantación de los prototipos, que se detalla a continuación:

N°	INSTITUCION EDUCATIVA	DPTO.	DISTRITO	OBSERVACIÓN
1.	Esc. Bás. N° 90 Manuel A. Enciso	Central	Ypané/Ñeemby	Reemplaza a la Es. Bás. N° 6.652 Félix R. Talavera.
2.	Esc. Bás. N° 3.727 María Auxiliadora	Central	Luque	Reemplaza a la Esc. Bás. N° 3.779 Villa de las Madres

Se procedió a la verificación de los 2 EE propuestos 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 de los siguientes locales escolares a fin de corroborar disponibilidad de espacio físico para dar efectividad a las propuestas de reemplazos. Y concluye que los tres EE cuentan con espacio disponible para la construcción de las aulas de Primera Infancia, del 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, referente a la Esc. N° 3.727 María Auxiliadora ya que el documento con que se cuenta aún no es el Titulo definitivo, sin embargo, la respuesta de dicho Departamento acredita que se encuentra en tramos finales el mencionado documento. Quedan asentado este trámite en los antecedentes adjuntos.

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…".

Por Memorándum CAC N° 167/2023 de fecha 03 de abril de 2023, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones solicita parecer a la Coordinación de Asesoría Legal sobre la pertinencia de los documentos que obran en el expediente en relación al título de propiedad.

La Coordinación de Asesoría Legal mediante Memorándum C.A.L N° 158/2023 de fecha 11 de abril del 2023, manifiesta en su parte conclusiva que no encuentra impedimento de orden legal para dar curso a la solicitud de reemplazo de establecimiento educativo en el estadio de gestión de propiedad a favor del MEC teniendo en cuenta la Ley 961/1966 siendo el inmueble propiedad del Estado Paraguayo.

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 CONSTRUTEX 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 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.

Cualquiera de las Instituciones Educativas que forman parte integrante de la mencionada lista son potenciales beneficiarios 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 las Esc. Bás. N° 6.652 Félix R. Talavera de la ciudad de Ñeemby; y la Esc. Bás. N° 3.779 Villa de las Madres de la ciudad de Luque, en los sectores

donde debía implantarse el prototipo, según el caso individualizado no contaba con título de propiedad ni espacio físico disponible.

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.*

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.

Así mismo, se garantiza al Estado el costo mínimo de los recursos utilizados y la mejor relación posible entre los resultados obtenidos en dicho llamado y los recursos empleados para conseguir el servicio.

En base al PBC, la vigencia del referido Contrato va desde la suscripción hasta el cumplimiento total de las obligaciones con el otorgamiento de la recepción definitiva de obras; considerando que se aplica la modalidad de Contrato Cerrado a este proceso...". Es importante mencionar que las pólizas de seguros se encuentran vigentes.

Realizado el análisis correspondiente a los antecedentes presentados, las propuestas de instituciones por parte de la DGEI y el trabajo de Campo realizado por la Fiscalización, el Departamento de Supervisión y Certificaciones, así como el Departamento de Proyectos y Diseño, ambos dependientes de la Coordinación de Proyectos de Infraestructura exponen su conformidad al pedido de Adenda de Reemplazo de las:

- ***7. Es. Bás. Nº 3.779 Villa de las Madres por la Esc. Bás. N° 3.727 María Auxiliadora, ambas de la ciudad de Luque.***
- ***10. Esc. Bás. Nº 6.652 Félix R. Talavera de la ciudad de Ñeemby, por la Esc. Bás. N° 90 Manuel A. Enciso de la ciudad de Ypané***

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: …".

En consecuencia, habiéndose analizado los documentos contenidos en el presente expediente fundado en el **Memorándum CPI N° 393/20223**, que contiene el **Memo Interno N° 142/2023 y el Dictamen Técnico del Departamento de Proyectos y Diseños – CPI**, que da origen al pedido de adenda de reemplazo de la **Escuela Básica N° 3.779 Villa de las Madres por la Esc. Bás. N° 3.727 María Auxiliadora, ambas de la ciudad de Luque y de la Esc. Bás. N° 6.652 Félix R. Talavera de la ciudad de Ñeemby, por la Esc. Bás. N° 90 Manuel A. Enciso de la ciudad de Ypané**, estas en concordancia con las normativas trascriptas, en atención a la 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. Educativos • Coord. de Adq. y Contrataciones • Asunción - Paraguay

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