U.E.P.P. MEC
Exp. Nº: 1937
Recibido por:

DIA	MES	AÑO	HORA
21	03	24	8:11

Dictamen C.A.L. UEPP N° 14 /2024

Exp. N° 1159/2024: *"Solicitud de parecer jurídico referente al pedido de prórroga de cronograma de ejecución por inclemencias climáticas al Contrato N° 4/2022 correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional N° 01/2022 "Construcción de Espacios Educativos para Primera Infancia" – Plurianual – ID N° 406738".*

Señora
Laura Sandoval, Coordinadora
Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos.

Mediante Memorándum CAC N° 99 – DCG N° 41/2024, de fecha 26 de febrero de 2024, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, solicita dictamen legal sobre el pedido de prórroga de cronograma de ejecución por inclemencias climáticas al Contrato N° 4/2022, suscrito con la empresa contratista CONSTRUTEX S. A., correspondiente al llamado a Licitación Pública Nacional N° 01/2022 "Construcción de espacios educativos para Primera Infancia" – Plurianual – ID N° 406738, remitiendo las documentaciones arrimadas mediante el Memorándum CPI N° 032/2024, 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 la solicitud de prórroga por inclemencias climáticas, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2023, realizada por la empresa contratista CONSTRUTEX S. A., Contrato N° 04/2022 del llamado a Licitación Pública Nacional N° 01/2022 "Construcción de Espacios Educativos para Primera Infancia" – Plurianual – ID N° 406738.

II- HECHOS.

En fecha 1 de agosto de 2022, mediante Resolución UEPP N° 389/2022, la firma CONSTRUTEX S.A., fue adjudicada al Lote 3 – Presidente Hayes, Central, Cordillera, como resultado de la adjudicación del llamado a Licitación Pública Nacional N° 01/2022 "Construcción de Espacios Educativos para Primera Infancia" – Plurianual – ID N° 406738, suscribiéndose el Contrato N° 4/2022 en fecha 18 de agosto de 2022.

El plazo de ejecución de obras, según el PBC de la licitación es de 180 días (Orden de servicio N° 2). La orden de inicio será emitida por cada establecimiento escolar y el plazo de ejecución será computado por cada establecimiento escolar que compone cada lote.

Las ordenes de inicio para las instituciones educativas del Lote 3 – Presidente Hayes, Central, Cordillera, del Contrato N° 4/2022, tienen las siguientes fechas:

orden	Nombre de la Institución	Fecha de OS N° 2
1	Escuela Básica N° 332 Silvestre Martínez	22/3/2023

2	Escuela Básica N° 7653 Santa Teresita	14/3/2023
3	Escuela Básica N° 3054 Dr. Raúl Peña	14/3/2023
4	Escuela Básica N° 229 Juan Pedro Escalada	15/6/2023
5	Escuela Básica N° 3723 San Cayetano	29/5/2023
6	Escuela Básica N° 6127 Prof. Estanislaa Concepción Gómez de Giménez	3/5/2023
7	Escuela Básica N° 3779 Villa de las Madres – 3727 – reemplazado por Escuela Básica N° 3727 MARIA AUXILIADORA	5/7/2023
8	Escuela Básica N° 3788 Suboficial Insp. O.S. Eduardo Luis Irrazábal Mutti	19/6/2023
9	Escuela Básica N° 4722 Prof. Simón Nicolás Casola López	10/4/2023
10	Escuela Básica N° 6652 Félix R. Talavera – reemplazado por Escuela Básica N° 90 PROF. MANUEL ENCISO	5/7/2023
11	Escuela Básica N° 5553 Diego Ronaldo Medina – reemplazado por Escuela Básica N° 3410 SAGRADO CORAZON DE JESUS	5/7/2023
12	Escuela Básica N° 609 General de Brigada Eligio Torres	3/5/2023
13	Escuela Básica N° 42 Domingo M. de Irala	10/4/2023
14	Escuela Básica N° 103 Prof. Mercedes Miltos de Infante Rivarola	14/3/2023
15	Escuela Básica N° 225 Héroes del Chaco	22/3/2023
16	Escuela Básica N° 724 Cristóbal Colón	10/4/2023
17	Escuela Básica N° 45 Prof. Adela Torres Sánchez	14/3/2023

Conforme a las documentales agregados a la solicitud, la presente solicitud afecta a las siguientes Instituciones:

Orden	Nombre de la Institución	plazo inicial	plazo final	suspensión Resolución 543/2023	levantamiento Resolución 643/2023	corrimiento de plazo	resolución 724/2023 ampliación de 36 días	suspensión resolución 13/2023	levantamiento resolución 56/2024	corrimiento de plazo
4	Escuela Básica N° 229 Juan Pedro Escalada	15/6/2023	12/12/2023	3/7/2023	31/8/2023	10/2/2024	17/3/2024	28/12/2023	11/3/2024	30/5/2024
5	Escuela Básica N° 3723 San Cayetano	29/5/2023	25/11/2023			25/11/2023	31/12/2023	28/12/2023	11/3/2024	14/3/2024
7	Escuela Básica N° 3727 María Auxiliadora	5/7/2023	1/1/2024			1/1/2024	6/2/2024	28/12/2023	11/3/2024	20/4/2024
8	Escuela Básica N° 3788 Suboficial Insp. O.S. Eduardo Luis Irrazábal Mutti	19/6/2023	16/12/2023	3/7/2023	31/8/2023	14/2/2024	21/3/2024	28/12/2023	11/3/2024	3/6/2024
10	Escuela Básica N° 90 Manuel A Enciso	5/7/2023	1/1/2024			1/1/2024	6/2/2024	28/12/2023	11/3/2024	20/4/2024
11	Escuela Básica N° 3410 Sagrado Corazón de Jesús	5/7/2023	1/1/2024			1/1/2024	6/2/2024	28/12/2023	11/3/2024	20/4/2024

2

Finalmente, debe considerarse, el parecer de la fiscalización, que expresa: *"...que efectuado el análisis correspondiente y conceder los 24 (veinticuatro) días solicitados; teniendo en cuenta todos los días afectados por las inclemencias y los días estipulados en el Pliego de Bases y condiciones";* se menciona además que la Contratista solicita la prórroga de 8 días por lluvias y sus consecuencias en el mes de octubre de 2023, 10 días en el mes de noviembre de 2023 y 06 días de lluvias e incidencias correspondiente al mes de diciembre de 2023, presentando además las documentaciones requeridas, como las copias de los libros de obras de las instituciones afectadas, el registro de precipitación diaria y las imágenes fotográficas donde se demuestra la situación de afectación de la institución educativa.

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 – LPN/SBE N° 02/2020 "*Construcciones, ampliaciones, reparaciones 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"* – ID N° 360254.

Elaborado por: Teresa Quiñonez **Revisado por: Carlos Aguilera**

- Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- Contrato N° 33/2020, suscrito entre el MEC y la empresa Tecnología del Sur S.A.E.

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 prórroga, por lo que a continuación se trascriben lo siguiente:

En cuanto a los ASPECTOS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN DE OBRAS, en la Sección C. PLAZOS, numeral 2 PRÓRROGA DE LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN, establece: *"...Las prórrogas de los plazos de ejecución serán otorgadas en los casos de fuerza mayor previstos en estas condiciones contractuales o en los casos de inclemencias climáticas. De existir situaciones de fuerza mayor o inclemencias climáticas, los plazos de ejecución del cronograma de obras, deberán prorrogarse. Estas prórrogas no serán consideradas como ampliación de plazos en los términos del artículo 62 de la Ley "De Contrataciones Públicas". Para los casos en que por inclemencias se prorrogaran los plazos, la misma se regirá por las disposiciones vigentes relativas a prórroga de plazos..."*;

Así mismo, en la sección: SOLICITUD DE PRÓRROGA POR LLUVIAS Y SUS INCIDENCIAS, el Pliego de Bases y Condiciones expone: *"La contratante incluye en el cronograma 5 días de lluvias para cada mes de ejecución tanto en el periodo de la orden de servicio N°1 como en el periodo ejecución de la orden de servicio N°2. En caso de que las inclemencias acumuladas en el mes superen los 5 días, se otorgará la prórroga de los plazos para la terminación de las obras durante el periodo contractual original, agregando al cronograma la cantidad de días que hayan superado el esperado en el mes. Para computar los días de lluvias, en la etapa de la orden de servicio n°1, el pedido de prórroga por lluvias y sus afectaciones será presentado por necesidad cuando supere los 5 días en un mes, el pedido de prórroga correspondiente a esta etapa debe ser presentado con la aprobación y firma de la fiscalización, dentro de los primeros 7 días posteriores al cumplimiento del plazo de la orden de servicio n°1. En la etapa de la orden de servicio N°1 se contemplan días de lluvia, ya que se ejecutan trabajos de campo como la realización de sondeos para el informe geotécnico que requiere de mayor tiempo de trabajo en campo. La presentación de toda la documentación que respalde los días de lluvia debe ser presentados independientemente a que estos superen o no los 5 días ya contemplados en el cronograma. Para computar los días de lluvias, en la etapa de la orden de servicio n°2, los pedidos de prórroga por lluvias y sus afectaciones serán presentados por necesidad cuando los días de lluvia superen los 5 días en un mes, los pedidos de prórrogas podrán agruparse hasta 3 meses consecutivos debiendo ser presentados con la aprobación y firma de la fiscalización antes del cuarto mes de la ejecución. La presentación de toda la documentación que respalde los días de lluvia debe ser presentados independientemente a que estos superen o no los 5 días ya contemplados en el cronograma. El contratista deberá presentar la solicitud de prórroga correspondiente al periodo certificado adjuntando documentos de respaldo y una copia de la mesa de entrada de la fiscalización en el caso de que ésta última no la realice el MEC. Documentos para el pedido de prórroga por lluvias: -Nota de solicitud de prórroga por lluvia. -Cronograma ajustado con los días solicitados. A ser verificado y aprobado por la fiscalización. -Registro de precipitaciones diarias, emitido por la DINAC/ Dirección de Meteorología e Hidrología. -Fotografías que registren las afectaciones. -Copia del libro de obras, de los días de lluvias y los días de afectaciones. El registro en el libro de obras debe describir los rubros afectados. El libro de obras debe registrar la firma del residente de obras y del fiscal de obras. En caso de no presentación de la solicitud según lo requerido, ya no tendrá derecho a exigir prorroga más adelante por este periodo certificado."*;

El Decreto N° 2992 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003, «DE CONTRATACIONES PÚBLICAS», Y SU MODIFICATORIA LA LEY N° 3439/2007", en su Art. 97: Prórroga, estipula: "...*Cuando por caso fortuito o fuerza mayor debidamente documentado, se haya*

producido la imposibilidad temporal de ejecutar las obras, los días no trabajados no se computarán dentro del plazo de ejecución y serán consideradas prórrogas... ";

La Resolución DNCP N° 1807/2022, POR LA CUAL SE MODIFICA Y AMPLÍA EL ARTÍCULO 71 DE LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5695/2019 Y SE REGLAMENTA EL PROCEDIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN DE LAS PRÓRROGAS Y SUSPENSIONES DE LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL DE CONTRATOS SUSCRIPTOS EN EL MARCO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N° 2051/2003, en su Artículo 2°. Modificación "i) Prórroga del plazo de ejecución contractual. *Desplazamiento del cómputo del cronograma o plazo de ejecución contractual, reconocido por la contratante, cuando existieren motivos debidamente justificados que demuestren la imposibilidad de ejecutar el contrato durante el periodo de tiempo indicado. El desplazamiento de la ejecución contractual debe ser equivalente al periodo durante el cual el contratista, proveedor o consultor no pudo ejecutar el contrato por motivos que no le resultan imputables*". Artículo 8°. Adenda contractual. *"...Cuando la prórroga o suspensión de los plazos de ejecución contractual ocasione la modificación de datos contenidos en las bases y condiciones del pliego correspondiente al procedimiento de contratación, la convocante deberá emitir una adenda contractual, conforme lo previsto en la reglamentación vigente";*

Analizando las documentaciones que acompañan la solicitud de la empresa contratista, como la copia de los libros de obras, así como el registro de precipitación diaria, emitido por la Dirección de Meteorología e Hidrología dependiente de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, se constata que la solicitud planteada cumple con todos los plazos y presupuestos establecidos en las normativas y, además, cuenta con la aprobación de la Fiscal de Obra, la Arquitecta Edelira Galeano, quien elabora su informe, y remite a la Coordinación de Proyectos de Infraestructura a través del Memo Interno N° 16/2024 de fecha 17 de enero de 2024 y su informe complementario-aclaratorio a través del Memo Interno N° 016/2024 de fecha 20 de enero de 2024 y remitido por la Coordinación de Proyectos de Infraestructura mediante Memorándum CPI N° 032/2024 de fecha 21 de febrero de 2024.

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 expuestas precedentemente, así como el planteamiento realizado, concluimos que corresponde aprobar el pedido de prórroga de plazo de ejecución de obras, por 24 (veinticuatro días), correspondiente a los meses de octubre de 2023 (8 días por lluvias y sus consecuencias); noviembre de 2023 (10 días) y diciembre de 2023 (06 días de lluvias e incidencias) para las siguientes instituciones educativas: Escuela Básica N° 229 Juan Pedro Escalada, Escuela Básica N° 3723 San Cayetano, Escuela Básica N° 3727 María Auxiliadora, Escuela Básica N° 3788 Suboficial Insp. O.S. Eduardo Luis Irrazábal Mutti, Escuela Básica N° 90 Manuel A Enciso y Escuela Básica N° 3410 Sagrado Corazón de Jesús.

Salvo mejor parecer, es nuestro Dictamen.

Asunción, 19 de marzo de 2024

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

Elaborado por: Abg. Teresa Quiñonez

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera