Dictamen C.A.L. UEPP N° 111 /2024

Exp. N° 9610/2024 - "Solicitud de modificación parcial del Contrato N° 27/2023 suscripto con la firma Mercurio S.A"- ID N° 424449.

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° 836 – DCG N° 358/2024, de fecha 02 de diciembre de 2024, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, remite el informe técnico referente a la solicitud de modificación del Contrato con la firma Mercurio S.A.

I- INTRODUCCIÓN.

El presente dictamen jurídico tiene por objeto expresar la opinión legal respecto al pedido planteado por la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, referente a la pertinencia sobre la solicitud de modificación parcial del Contrato N° 27/2023, suscripto con la firma Mercurio S.A., para la contratación del "Servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica" Plurianual - ID N° 424449, en el marco del Proyecto "Apoyo a la ampliación de la jornada escolar y mejoramiento de las condiciones de transporte de estudiantes de escuelas oficiales del área rural" PR-L 1097 – Contrato de Préstamo 3660/OC-PR del Banco Interamericano de Desarrollo.

II- HECHOS.

La Coordinadora Técnica del Proyecto JEE, señora Carolina Gamarra, como administradora del Contrato N° 27/2023, solicita los trámites administrativos necesarios para modificar parcialmente el contrato suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma Mercurio S.A., específicamente para la reducción del monto total máximo del Lote N° 1 del contrato en un 11,86%.

Por medio de la Nota JEE N° 123/2024 de fecha 20 de noviembre de 2024, se solicitó a la firma Mercurio S.A. una nueva cotización de todos los ítems del Lote 1 del Contrato N° 27/2023, vigente hasta el 31 de diciembre de 2024.

Mediante nota de fecha 20 de noviembre de 2024, la firma Mercurio S.A., manifiesta que:

"De nuestra consideración: en virtud de vuestra solicitud, tenemos el agrado de acercarles nuestra propuesta, para la confección de:

	Descripción	Paginas no incluye tapa	Unidades	Precio Total IVA INCLUIDO (Gs.)	Precio UNITARIO IVA INCLUIDO (Gs.)
	Guía de Comunicación Guaraní 1° Grado	384	7.000	162.911.000	23.273
	Guía de Comunicación Guaraní 2° Grado	420	7.000	174.860.000	24.980
	Guía de Comunicación Guaraní 3° Grado	324	7.000	136.605.000	19.515
	Guía de Comunicación Guaraní 4° Grado	298	7.000	131.838.000	18.834
	Guía de Comunicación Guaraní 5° Grado	252	7.000	109.872.000	15.696
	Guía de Comunicación Guaraní 6° Grado	302	7.000	132.342.000	18.906
				848.428.000	

En fecha 25 de noviembre de 2024 a través de la Nota JEE/UEPP N° 135/2024, la Coordinación del Proyecto de Jornada Escolar Extendida solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo, la No Objeción a la Adenda N° 2 del Contrato N° 27/2023 firmado entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma Mercurio S.A., para la contratación de servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la EEB en el marco del Proyecto "Apoyo a la ampliación de la jornada escolar y mejoramiento de las condiciones de transporte de estudiantes de escuelas oficiales del área rural" PR-L 1097 – Contrato de Préstamo 3660/OC-PR del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por Nota O-CSC/CPR-1882/2024 de fecha 27 de noviembre de 2024, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha otorgado su No Objeción a la Adenda N° 2 al Contrato N° 27/2023, manifestando lo siguiente: *"...luego de revisada la documentación correspondiente le informamos que el Banco otorga la No Objeción a la Adenda N°2. ... ".*

En el informe Técnico JEE N° 09/2024 remitido por la Coordinación Técnica del Proyecto JEE a través del Memorándum JEE N° 859 de fecha 28 de noviembre de 2024, se solicita se realicen los trámites administrativos necesarios a fin de modificar parcialmente el Contrato suscripto con la empresa MERCURIO S.A. específicamente respecto al monto total mínimo y máximo del contrato, el cual está establecido en el contrato como *Bienes y Servicios* que expresa:

LOTE	ITEM	TÍTULO DEL MATERIAL	GRADO	CANTIDAD REQUERIDA (mínimo)	CANTIDAD REQUERIDA (máximo)	PRECIO UNITARIO (impuesto incluido)	MONTO MINIMO (impuesto incluido)	MONTO MAXIMO (impuesto incluido)
1	1	Servicio de impresión de Guía de Comunicación Guaraní	1	6.700	7.000	28.523	191.104.100	199.661.000
	2	Servicio de impresión de Guía de Comunicación Guaraní	2	6.733	7.000	28.498	191.877.034	199.486.000
	3	Servicio de impresión de Guía de Comunicación Guaraní	3	6.718	7.000	25.319	170.093.042	177.233.000
	4	Servicio de impresión de Guía de Comunicación Guaraní	4	6.709	7.000	19.918	133.629.862	139.426.000
	5	Servicio de impresión de Guía de Comunicación Guaraní	5	6.688	7.000	15.696	104.974.848	109.872.000
	6	Servicio de impresión de Guía de Comunicación Guaraní	6	6.586	7.000	19.565	128.855.090	136.955.000
Monto Total Lote 1							**920.533.976**	**962.633.000**
2	1	Servicio de impresión de Guía de Vida Social /Ciencias Sociales	1	6.700	7.000	7.812	52.340.400	54.684.000
	2	Servicio de impresión de Guía de Vida Social /Ciencias Sociales	2	6.733	7.000	7.332	49.366.356	51.324.000
	3	Servicio de impresión de Guía de Vida Social /Ciencias Sociales	3	6.718	7.000	8.221	55.228.678	57.547.000
	4	Servicio de impresión de Guía de Vida Social /Ciencias Sociales	4	6.709	7.000	12.143	81.467.387	85.001.000
	5	Servicio de impresión de Guía de Vida Social /Ciencias Sociales	5	6.688	7.000	13.017	87.057.696	91.119.000
	6	Servicio de impresión de Guía de Vida Social /Ciencias Sociales	6	6.586	7.000	11.425	75.245.050	79.975.000
Monto Total Lote 2							**400.705.567**	**419.650.000**
14	1	Servicio de impresión de libro de Vida Social y Trabajo	1	25.821	27.112	5.752	148.522.392	155.948.224
	2	Servicio de impresión de libro de Vida Social y Trabajo	2	25.830	27.122	5.752	148.574.160	156.005.744
	3	Servicio de impresión de libro de Vida Social y Trabajo	3	25.533	26.810	5.681	145.052.973	152.307.610
	4	Servicio de impresión de libro de Ciencias Sociales	4	25.359	26.627	6.743	170.995.737	179.545.861
	5	Servicio de impresión de libro de Ciencias Sociales	5	25.218	26.479	6.664	168.052.752	176.456.056
	6	Servicio de impresión de libro de Ciencias Sociales	6	24.837	26.079	6.789	168.618.393	177.050.331
Monto Total Lote 14							**949.816.407**	**997.313.826**
		TOTAL					**2.271.055.950**	**2.379.596.826**

Concluye el informe relatando: *"se recomienda la aprobación de la modificación de los montos mínimo y máximos del Contrato N°27/2023. Las discrepancias encontradas entre las cantidades iniciales y finales de páginas de los materiales justifican la modificación del contrato. Al ajustar el monto total del contrato a las nuevas cantidades de páginas de los materiales, se garantiza una relación justa entre el pago y el servicio realizado. Por tanto, esta Coordinación considera que los cambios propuestos no desnaturalizan el objeto del contrato, manteniendo una relación directa con el propósito original y resulta necesario para ajustar el contrato a las cantidades de páginas reales de los materiales requeridos y los costos asociados.*

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

Ante todo lo expuesto, se interpreta conforme al análisis realizado de los documentos agregados al expediente, los antecedentes documentales relacionados al contrato firmado entre el MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIAS y la empresa MERCURIO S.A. que corresponde la modificación planteada, a fin de precautelar la ejecución de los "Servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica""

III- MARCO NORMATIVO

- Ley N° 5749/2017 *"Que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias"*,
- Políticas de Adquisiciones del BID GN-2349-15.
- Ley N° 2051/2003 *"DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"*,
- Contrato N° 27/2023 suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma Mercurio S.A. para la contratación de "Servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica" Plurianual - ID N° 424449, en el marco del Proyecto "Apoyo a la ampliación de la jornada escolar y mejoramiento de las condiciones de transporte de estudiantes de escuelas oficiales del área rural" PR-L 1097 – Contrato de Préstamo 3660/OC-PR del Banco Interamericano de Desarrollo.

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 parcial para la reducción del monto total mínimo y máximo del Lote N° 1 del contrato suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma Mercurio S.A., por lo que a continuación se trascriben lo siguiente:

Que, el presente Contrato, celebrado en el marco del llamado LPI N° 01/2023 "Servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica" - ID N° 424449, convocado por el Ministerio de Educación y Ciencias en el marco del proyecto "Apoyo a la ampliación de la jornada escolar y mejoramiento de las condiciones de transporte de estudiantes de escuelas oficiales del área rural (PR-L1097) -", es un proceso excluido de la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas, no obstante, supletoriamente se podrá aplicar la Ley N° 2051/03 "*DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*".

En ese sentido, se aclara que el presente proceso se rige por las Políticas de Adquisiciones de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo - GN-2349-15, el cual prevé la modificación planteada y en el expediente que compone la solicitud de modificación requerida se verifica la no objeción del BID.

Asimismo, se trae a colación en forma supletoria lo previsto en la Ley N° 2051/03 "*DE CONTRATACIONES PÚBLICAS*" que en su Artículo 2°, inc. c) expresa: "*Quedan excluidas de la aplicación del presente ordenamiento, las siguientes contrataciones: ...c) Las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de*

organismos multilaterales de crédito de los cuales Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la presente ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial".

Igualmente se hace referencia a lo establecido la Ley N° 7021/22 "De Suministros y Contrataciones Públicas" que en su Artículo 14 inc. e) enuncia: "*Contrataciones excluidas. Quedan excluidas de la aplicación de la presente Ley, las siguientes contrataciones: ...e) Las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales la República del Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la presente Ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial.*";

Además debemos mencionar que, en las Políticas de Adquisiciones del BID GN-2349-15, en el numeral 3, se establece lo siguiente respecto a las modificaciones: "*En el caso de los contratos sujetos a revisión ex ante, antes de conceder una prórroga sustancial del plazo estipulado para la ejecución de un contrato o aceptar alguna modificación o dispensa de las condiciones de tal contrato, incluida la emisión de una orden de cambio del mismo (salvo en casos de extrema urgencia), que en conjunto eleven el monto original del contrato en más del 15% del precio original, el Prestatario debe solicitar al Banco su no objeción a la prórroga propuesta o modificación u orden de cambio. Si el Banco determina que lo propuesto no está de acuerdo con las disposiciones del Contrato de Préstamo o del Plan de Adquisiciones, debe informar al Prestatario al respecto a la brevedad posible, indicando las razones de dicha determinación. El Prestatario debe enviar al Banco, para sus archivos, una copia de todas las enmiendas que se hagan a los contratos* ".

Por otra parte, se analiza la recomendación realizada por la Administradora del Contrato a través del Informe Técnico JEE N° 09/2024 el cual expresa lo siguiente: "*se recomienda la aprobación de la modificación de los montos mínimo y máximos del Contrato N°27/2023. Las discrepancias encontradas entre las cantidades iniciales y finales de páginas de los materiales justifican la modificación del contrato. Al ajustar el monto total del contrato a las nuevas cantidades de páginas de los materiales, se garantiza una relación justa entre el pago y el servicio realizado. Por tanto esta Coordinación considera que los cambios propuestos no desnaturalizan el objeto del contrato, manteniendo una relación directa con el propósito original y resulta necesario para ajustar el contrato a las cantidades de páginas reales de los materiales requeridos y los costos asociados.*"

En el referido informe técnico, se justifica que el requerimiento de modificación parcial referente al monto total mínimo y máximo del Lote N° 1 del Contrato N° 27/2023,

correspondiente a la firma Mercurio S.A., para la contratación de "Servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica" Plurianual - ID N° 424449, garantizara una relación justa entre el pago y la provisión de los materiales objeto central del contrato, además no implica alteración alguna de las especificaciones técnicas establecidas en el documento de licitación, así como ningún tipo de reajuste o rectificación de los precios unitarios, por lo cual, al no tratarse de una modificación sustancial al contrato, es suficiente la comunicación de la adenda firmada, acompañada de los documentos que sustentan la sustitución realizada.

Finalmente, el contrato de fecha 04 de diciembre de 2023, suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma Mercurio S.A., tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024, por lo que es pertinente la modificación parcial del contrato para asegurar impresión de materiales didácticos.

VII- RECOMENDACIÓN

Habiendo realizado el análisis correspondiente, es parecer de esta Coordinación de Asesoría Legal que no existe reparos para proceder a la solicitud de modificación de parcial del contrato reduciendo el monto total mínimo y máximo del Lote 1 del Contrato N° 27/2023, correspondiente a la firma Mercurio S.A., para la contratación de "Servicio de impresión de materiales didácticos para el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica" Plurianual - ID N° 424449, de conformidad a lo estipulado en las condiciones del presente procedimiento de contratación y, supletoriamente según lo dispuesto en la normativa que rigen las Contrataciones Públicas vigente, siendo necesaria la modificación parcial de la cláusula primera del Contrato N° 27/2023 suscrito entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la firma Mercurio S.A, lo cual indefectiblemente se deberá instrumentar a través de una adenda a dicho contrato.

Salvo mejor parecer, es nuestro Dictamen.

Asunción, 5 de Diciembre de 2024

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

Elaborado por: Abg. Alan Medina

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera