Ministerio Público
República del Paraguay

DICTAMEN D.A.J. No. 110 /2024.

Asunción, 21 de junio de 2024.

REF.: Análisis sobre proyecto de Resolución *"Por la cual se autoriza la ampliación de vigencia del Contrato No. 14/2022, suscrito con la Empresa Ferrototal, de Fernando Rafael Benegas Álvarez, en el marco de la LCO No. 09/22 "Adquisición de Baterías para Móviles del Ministerio Público- Contrato Abierto – Plurianual – Ad Referéndum – ID No. 404.932."*

Señora
Lic. Alicia Franco, Directora
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
PRESENTE

Me dirijo a Vd. en atención a su Memorando U.O.C. No. 529, sin fecha, recibido el 20/VI/2024, por medio del cual se remite el Proyecto de Resolución de la referencia, como también los antecedentes documentales del caso.

Con respecto a dicho Proyecto de Resolución, se deberá verificar y controlar el cumplimiento de las formalidades que hacen a la contratación pública y, en consecuencia, emitir el dictamen respectivo.

Los dictámenes emitidos por esta Dirección no implican autorización para la emisión de acto administrativo alguno, sino la expedición de un parecer jurídico respecto del Principio de Legalidad que rige a la Administración Pública, acorde con la normativa de la materia, o sea, en otras palabras, este dictamen no es vinculante, sino meramente consultivo.

En el caso concreto, el estudio a ser realizado consistirá en verificar, en cuanto al fondo de la cuestión, la viabilidad legal de *ampliar la vigencia de la relación contractual* y, en segundo término, el cumplimiento de las formalidades que hacen a la emisión del acto administrativo correspondiente (Resolución).

Se aclara, que el análisis versa exclusivamente sobre los antecedentes puestos a la vista y, en ese sentido, se precisa que cualquier procedimiento iniciado de manera previa o paralela relacionado con el objeto de la presente licitación, no es responsabilidad de esta dependencia, en atención a que es la U.O.C. la encargada de tramitar ante la D.N.C.P., todas las contrataciones iniciadas por la contratante.

Realizadas las aclaraciones con respecto al ámbito competencial de la Dirección Jurídica, se pasa al estudio requerido.

En ese contexto, lo primero que se analizará, es la normativa y disposiciones jurídicas que habilitan al Ministerio Público a autorizar la modificación de la vigencia contractual pactada originalmente entre las partes.

El Ministerio Público y la firma Ferrototal, han suscripto el Contrato No. 14/2022, celebrado el 07 de julio de 2022 en el marco de

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Fecha:
Recibido por:
Firma:
Aclaración:

la Licitación Por Concurso de Ofertas No. 09/2022 - "Adquisición de Baterías para Móviles del Ministerio Público"- Contrato Abierto - Plurianual - Ad Referéndum", *con una vigencia de 24 meses, contados desde la suscripción del mismo por ambas partes.*

Desde el aspecto jurídico, se verificará si en el contrato se encuentra prevista la posibilidad de realizar modificaciones a la vigencia del contrato o en alguna adenda, si existiere, en el caso de que no sea así, una cláusula en ese sentido, o, si dicha facultad de modificación proviene de las facultades o prerrogativas del cual goza la administración pública en materia contractual.

En ese contexto, se ha verificado que la cláusula 7 -VIGENCIA DEL CONTRATO- expresa: *"el plazo de vigencia de este contrato es de 24 (veinticuatro) meses contados desde la firma de este documento por ambas partes."*

Consecuentemente, se ha visto que el contrato se encuentra vigente.

Por otro lado, en la cláusula 6 -PRECIO UNITARIO Y EL IMPORTE TOTAL A PAGAR POR LOS BIENES Y/O SERVICIOS- se lee: *"El monto mínimo del presente contrato asciende a la suma de Gs. 90.000.000 (Guaraníes noventa millones) y el monto máximo es de Gs. 180.000.000 (Guaraníes ciento ochenta millones).*

Conforme a las cláusulas dispuestas, se observa que la Unidad Administradora de Contrato - Dirección de Transporte, mediante Memorando D.T. No. 208 del 12/VI/24, solicita la ampliación de vigencia del Contrato de la referencia, indicando a su vez en un cuadro confeccionado que el monto total del mismo es de Gs. 180.000.000, y a la fecha se ha utilizado el contrato por el valor de GS. 105.834.496, quedando un saldo a ser utilizado, equivalente a la suma de GS. 54.423.216, manifiesta a su vez, que el saldo a ser utilizado cubriría el servicio hasta el mes de diciembre, obrante a fs. 35.

En ese sentido, se corrobora mediante la documentación remitida a la fecha de haber ingresado a esta Dirección, que el monto ejecutado supera el monto mínimo, por tanto se ha cotejado que aun no se ha alcanzado el monto máximo del referido contrato.

Asimismo, en la cláusula 9 -ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO- se ha dispuesto que la misma esté a cargo de la Dirección Administrativa del Ministerio Público.

Ahora bien, la clausula 2 -DOCUMENTOS INTEGRANTES DEL CONTRATO- nos lleva a revisar los términos del Pliego de Bases y Condiciones, de la cual surge que *"La Contratante podrá acordar modificaciones al contrato, conforme al artículo 63 de la Ley No. 2051/2003."*

En base a lo expuesto en el Pliego de Bases y Condiciones, nos remitimos al art. 63 de la Ley de Contrataciones Públicas, que establece lo referente a los "CONVENIOS MODIFICATORIOS EN ADQUISICIONES, LOCACIONES Y SERVICIOS".[1]

[1] *Las Unidades Operativas de Contratación (U.O.C.) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos...//... Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse*

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

La presente normativa contiene varias condicionantes para la viabilidad de una modificación contractual, una de ellas lo referente al límite del plazo para modificar, esto es, que los contratos deben estar vigentes y que deben realizarse dentro de los doce meses de su suscripción.

Aplicando ésta exigencia se ha visto que el Contrato No. 14/2022, se encuentra a la fecha vigente, pero fuera del plazo de 12 meses, lo cual debe interpretarse con lo dispuesto en el *Decreto No. 2992/19 del 09 de Diciembre de 2019, "Por la cual se reglamenta la Ley No. 2051/2003 De Contrataciones Públicas."*

Como se podrá advertir, en cuanto al límite establecido de los 12 meses de la suscripción del contrato, se ha visto que ese límite solo será aplicable a los que tengan por objeto la provisión de bienes cuando se requiera el incremento de la cantidad requerida, *por lo que dicha intención se halla fuera de la aplicación del presente contrato.*

Estos requisitos mencionados precedentemente no son los únicos presupuestos que condicionan la modificación contractual. Existen otras cuestiones que deben tenerse en cuenta, como por ejemplo el objeto de modificación.

No debemos olvidar que el citado artículo (63), prevé de manera puntual cuáles serán las cuestiones que no podrán ser objeto de ella.

Ahora bien, otra exigencia establecida en el art. 63, es que deberá realizarse siempre por razones *fundadas y explicitas*.

En cuanto a la justificación requerida por la citada norma, se ha visto que la Dirección de Transporte, mediante el *Memorando D.T. No. 208 de 12 de junio de 2024*, dirigido a la Dirección General de Administración y Finanzas, ha manifestado cuanto sigue: *"…Al respecto se informa que la vigencia del Contrato mencionado es hasta el 07 de julio de 2024, y a la fecha contamos con saldo que nos permite cubrir las necesidades de baterías para los móviles del Ministerio Público hasta diciembre de 2024. Se detalla a continuación la utilización del contrato a la fecha: Ejecución del Contrato de Baterías para Móviles del Ministerio Público …Monto del contrato 180.000.000 – Monto Ejecutado 105.834.496 – Monto Aprox. A ejecutar en junio 19.742.288 – Saldo 54.423.216.*

En ese contexto, según Nota U.O.C. No. 413/2024, la intención de ampliar el contrato de referencia es hasta el 31 de diciembre de 2024, amparado en el artículo 9, inc. d) de la Resolución DNCP No. 4.400/2022, obrante a foja 36.

En cuanto a la exigencia normativa de que la modificación debe hallarse dentro del presupuesto aprobado y disponible, se constata que NO obra entre los antecedentes remitidos el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria.

No obstante, el cumplimento de este requisito legal, es una condición que compete netamente al área administrativa, en especial a

por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello…//…Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precio, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente. No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales para el llamado a licitación pública"

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

la U.O.C., quien deberá verificar que dicha situación se encuentre acorde con lo dispuesto en la ley.

Por su parte, el art. 96 "CONVENIOS MODIFICATORIOS EN ADQUISICIONES, LOCACIONES Y SERVICIOS", del Decreto Reglamentario No. 2992/19, regula sobre convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios.[2]

Así también, la Resolución DNCP No. 4400/2022 *"Por la cual se reglamenta el contrato abierto en los procesos de contratación regidos por la Ley No.2051/03 y se abroga la Resolución DNCP No. 4576/2020."*, establece en el art. 9 -MODIFICACIONES CONTRACTUALES- la regulación en lo atinente a las modificaciones que podrá sufrir un contrato administrativo, bajo esa modalidad y conforme a los parámetros establecidos en los arts. 62 y 63 de la Ley de Contrataciones Públicas.

En este artículo, inc. lit. **c)**, respecto a la ampliación de vigencia contractual, prevé: *"La contratante deberá ampliar el plazo de vigencia cuando no se hubiera alcanzado la ejecución de las cantidades o montos mínimos adjudicados...//...; **d)**. La contratante podrá resolver la ampliación del plazo de vigencia del contrato cuando no se haya alcanzado la ejecución de las cantidades o montos máximos contratados...//... **f.** La ampliación del plazo de vigencia deberá ser resuelta por acto administrativo de la autoridad competente emitida antes del vencimiento de la vigencia del contrato y deberá instrumentarse a través de una adenda. En el caso de los incisos **c)** y **d)**, la vigencia contractual podrá ampliarse hasta el siguiente ejercicio fiscal. La ampliación de vigencia podrá realizarse de forma sucesiva".*

En atención a las disposiciones legales señaladas más arriba, se advierte que la presente ampliación correspondería al inc. lit. **d)** debido a que ya se han ejecutado los montos mínimos del presente llamado, conforme se desprende del detalle indicado en el Memorando D.A. No. 208/24 de la Dirección de Transporte, y en el Dictamen UOC No. 70/24 el cual dice: *"… la Contratante podrá resolver la ampliación del plazo de vigencia del contrato cuando no se haya alcanzado la ejecución de las cantidades o montos máximos contratados...", por lo cual, para la verificación de tal extremo nos remitimos al contenido del Memorando No. 208/2024 del 12 de junio de 2024…//…remitido por la Dirección de Transporte, por lo que la situación contractual no encuentra obstáculo frente a las exigencias normativas transcritas anteriormente…." (Sic)*, obrante a fs. 39-42.

Asimismo, se aclara que en cuanto al inc. lit. f) el acto administrativo que será suscripto por la máxima autoridad, es lo que se analiza en el presente dictamen.

Además, de la documentación remitida no surge que con anterioridad a esta solicitud haya existido otra adenda o convenio modificatorio suscrito entre las partes específicamente respecto a una ampliación de vigencia, motivo por el cual esta Dirección desconoce si

[2] *"Los convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios se sujetarán a lo dispuesto en la reglamentación establecida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). La restricción de realizar convenios modificatorios dentro de los (12) meses posteriores a la firma del contrato, se refiere únicamente a los contratos de provisión de bienes cuando se requiera el incremento de la cantidad requerida, pudiéndose realizar las demás modificaciones permitidas en la ley, siempre que el contrato se encuentre vigente."*

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

los plazos contractuales pactados, ya han sido objeto de modificación alguna.

Esta información, es relevante a los efectos de verificar el cumplimiento legal de uno de los requisitos establecidos en el art. 63 de la Ley de Contrataciones Públicas y el art. 9 de la Resolución DNCP No. 4400/2022.

Queda bajo la responsabilidad de la U.O.C., verificar que la vigencia a ser ampliada se ajuste a los parámetros legales permitidos.

A raíz de la solicitud efectuada, la Unidad Operativa de Contratación, por Nota U.O.C. No. 413 del 14//VI/24, manifestó a la empresa adjudicada la intención de ampliar la vigencia del contrato *hasta el 31 de diciembre de 2024*, amparado en lo dispuesto *en el art. 9, inc. d) de la Resolución DNCP No. 4.400/2022* y de mantener los precios y las condiciones originalmente pactadas. Se adjunta, copia del mail del 14/VI/2024 del cual surge que se solicita conformidad para ampliación de vigencia – contrato No. 14/2022, obrante a fs. 36 – 37.

Por su parte, la empresa adjudicada por Nota del 17 de junio de 2024, comunicó su conformidad de extender la vigencia del contrato, según los precios y las condiciones pactadas inicialmente, obrantes a foja. 38.

Por otra parte, a los efectos de dar cumplimiento a los arts. 42 y 43 la *Resolución DNCP No. 5695/19 "Por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los procedimientos de Contratación en sus diferentes etapas"*, el Dictamen UOC No. 70/2024 del 20/VI/2024, expresa: *"...en base a las justificaciones de la Dirección Administradora del Contrato, las normativas expuestas, la verificación del cumplimiento de las exigencias y el análisis realizado, esta U.O.C. es del parecer favorable para continuar con el procedimiento de ampliación de vigencia del contrato de referencia hasta el 31 diciembre de 2024"*, el cual sirve de fundamento y justificación para la ampliación de la vigencia del Contrato No.14/2022, en las condiciones indicadas, obrante a fs. 39- 42.

Así, a los efectos de garantizar el fiel cumplimiento del contrato y en atención a la ampliación de vigencia contractual que se pretende realizar, se debe exigir a la empresa adjudicada la presentación de las garantías actualizadas y ampliadas, debiendo, a su vez, la U.O.C. prever los plazos ante la situación que pudiera suscitarse en el marco de la ejecución del referido contrato.

Por otro lado, cualquier modificación contractual, deberá ser resuelta por acto administrativo de la autoridad competente e instrumentarse en una adenda que deberá ser suscrita antes del vencimiento del contrato.

Justamente, el requerimiento legal que hace alusión a la autorización por parte de la máxima autoridad de la institución, se encuentra vinculado al análisis del aspecto formal del acto administrativo a ser emitido.

De esta manera, la Asesoría Jurídica, pasará a realizar el control del cumplimiento de las formalidades del acto administrativo

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

correspondiente. En este sentido, se observa que el mismo posee todas las partes, es decir: el Visto, el Considerando y el Resuelve.

El "Considerando" de una resolución es la parte fundamental, pues ahí se deben plasmar los argumentos de hecho y de derecho que justifican el porqué se toma tal o cual decisión.

Asimismo, en el proyecto de Resolución, se ha resaltado la autonomía funcional y administrativa conferida por el art. 266 de la Constitución Nacional y las atribuciones conferidas en los arts. 49 y 50 de la Ley No. 1562/00 *"Orgánica del Ministerio Público"*, para resolver lo que corresponda, circunstancias éstas, que se hallan conforme a derecho.

No obstante, se observa que el texto del Proyecto de Resolución remitido requiere ciertas modificaciones u observaciones en su texto y que a continuación se detalla:

- Se advierte que el memorando UOC, sin número ni fecha, indicado en el VISTO, no debe referirse al No. 529/2024 remitido a esta Asesoría, dado que el mismo no representa las bases para redactar la medida donde se citan los preceptos y las normas aplicables para la decisión. En efecto, el memorando referido es una mera formalidad que opera como enlace entre la dependencia peticionante y esta Dirección.
- Se observa en el séptimo párrafo del Considerando, que se menciona el Dictamen U.O.C. sin número ni fecha, por lo que se recomienda su inclusión.

Se respecto de los datos que se describen en la parte resolutiva del proyecto de Resolución, que su cotejo y exactitud, es responsabilidad de la U.O.C.

Finalmente, y conforme al ámbito de competencia de esta Dirección, consistente en controlar la legalidad del acto administrativo a ser emitido, desde su aspecto sustancial y formal, en atención a la pretensión expuesta por la U.O.C., (ampliar vigencia contractual) y a la normativa citada, esta Asesoría Jurídica ha constatado que se han establecido disposiciones que regulan la ampliación de la vigencia del contrato, se recomienda que previamente a la suscripción del acto administrativo, se tengan en cuenta las observaciones *ut supra* indicadas.

No obstante, a pesar que la U.O.C. ha dado su parecer favorable para la ampliación de vigencia del contrato, esta Asesoría se permite sugerir a la misma y al Administrador del Contrato, que, para éste y otros casos, se corrobore antes de solicitar la suscripción de alguna ampliación, llámese de vigencia y/o monto del contrato, que el adjudicatario cumple con sus obligaciones contractuales. Asimismo, que los términos contractuales pactados y las especificaciones técnicas requeridas en el PBC del llamado correspondiente, cumplan a satisfacción las necesidades del Ministerio Público, todo esto a fin de incentivar las buenas prácticas administrativas.

Es importante aclarar, que las justificaciones de cualquier ampliación contractual no recaen sobre esta Dirección, dado que previo a una eventual ampliación contractual, las dependencias encargadas deberán revisar lo expuesto en el párrafo anterior y la normativa que regula una modificación contractual.

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

En atención a lo expuesto precedentemente, se devuelven los antecedentes del expediente administrativo, para proseguir con los trámites pertinentes.

Aguardando haber satisfecho el requerimiento de la Sra. Directora, la saludo deferentemente.

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Fecha: 21/06/2024 Hora: 12:50 hs
Recibido por: Anuncio Ramón Zorrilla Riveros
Firma: Ministerio Público
Unidad Operativa de Contrataciones

Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
A: Coordinación de Control y Verificación
Coordinación de Procesos y Evaluación
Coordinación de Alquileres
Dpto. de Contratos
Dpto. de Adquisiciones Menores
Dpto. de Licitaciones
Dpto. de Programación

Lic. Alicia Franco
Directora Interina
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público

Firma:
Unidad Operativa