Ministerio Público
República del Paraguay

DICTAMEN D.A.J. No. 228/2024.

Asunción, 03 de diciembre de 2024.

Fecha: 03.12.24 Hora: 13:23
Recibido por: Nirasy Colman
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
Firma:
Unidad Operativa de Contrataciones

REF.: Análisis sobre proyecto de Resolución *"Por la cual se autoriza la ampliación de vigencia y monto del Contrato No. 56/2022, suscrito entre el Ministerio Público y la empresa Patria S.A., de Seguros y Reaseguros, en el marco de la Licitación Pública Nacional SBE No. 07/2022- Contratación de Seguros varios para el Ministerio Público ID No. 419.186".*

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

Me dirijo a Vd. con atención a su Memorando U.O.C. No. 1446 del 03/XII/2024, por medio del cual remite el Proyecto de Resolución de la referencia, a los efectos que esta Dirección emita un parecer jurídico, así como también se adjuntan los antecedentes documentales del caso.-

Cabe mencionar que en el memorando de referencia, la U.O.C., manifiesta que realizó las gestiones necesarias a fin de complementar el pedido de ampliación realizado por la Dirección Administrativa, a raíz de lo indicado por esta Asesoría mediante Memorándum No. 210 del 29/XI/24.-

Al respecto, se aclara que el expediente administrativo fue remitido a esta Dirección **en fecha 03 de diciembre de 2024**, es decir; en el mismo día en que se cumple la fecha tope, según la Resolución DNCP No. 1430/2024 *"Por la cual se establecen plazos máximos para la comunicación de llamados, adjudicaciones y contratos que afecten a los procesos que comprometan el PGN 2024"*, por lo que, para optimizar la calidad de los dictámenes, se solicita a los recurrentes consideren dicha observación.-

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 la Dirección de Asesoría 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 que rige la materia, o sea, en otras palabras, este dictamen no es vinculante, sino de carácter 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 y el monto 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.-

De la misma manera, debemos advertir que el diligenciamiento de los procedimientos previos al acto administrativo que se pretende suscribir, no es responsabilidad de esta Dirección, en razón que es la U.O.C. la

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

encargada de velar que los mismos se ajusten a las disposiciones legales vigentes.-

Realizadas las aclaraciones con respecto al ámbito de competencia de la Dirección Jurídica, se pasa al análisis requerido.-

En ese contexto, lo primero que se analizará, es la normativa jurídica que habilita al Ministerio Público a autorizar la modificación de la vigencia y monto contractual pactado originalmente entre las partes.-

El Ministerio Público y la firma Patria S.A., de Seguros y Reaseguros, han suscripto el Contrato No. 56/2022, obrante a fs. 10/12, celebrado el 07/XII/2022, en el marco de la "Licitación Pública Nacional SBE No. 07/2022 - Contratación de Seguros Varios para el Ministerio Público- Contrato Plurianual", con una vigencia desde la firma del mismo por ambas partes, con una duración de 24 meses.-

Así mismo, mediante "*Adenda No. 01 Modificación del Contrato No. 56/2022 en el Marco del Llamado a Licitación Pública Nacional SBE No. 07/2022- Contratación de Seguros Varios para el Ministerio Público- ID No. 419.186*", se ha suscripto la modificación del Contrato No. 56/2022, celebrado el 17/I/2023, en el marco de la presente licitación con una vigencia a partir del 18 de diciembre de 2022 con duración de 24 meses, a fs. 13.

Desde el marco jurídico, se verificará si en el contrato pertinente 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 de las cuales goza la administración pública en materia contractual.

En ese contexto, se ha verificado que la Adenda No. 01, específicamente en las cláusulas Especiales, Cláusula Primera: -MODIFICACIÓN DE LA VIGENCIA DEL CONTRATO- expresa: "*La Contratante autoriza la modificación de los términos establecidos en el Clausula No. 7 del Contrato No. 56/2022, quedando de la siguiente manera. 7. Vigencia del Contrato: Este contrato tendrá vigencia a partir del 18 de diciembre de 2022 con una duración de 24 meses. El plazo de vigencia de la cobertura: la responsabilidad del asegurador comienza desde las veinticuatro horas del día en que se inicia la cobertura y termina las veinticuatro horas del último día del plazo establecido…//…*".

Consecuentemente, el contrato se halla vigente.

Por otro lado, en la cláusula 6 -PRECIO UNITARIO Y EL IMPORTE TOTAL A PAGAR POR LOS BIENES Y/O SERVICIOS- del Contrato No. 56/2022, se lee: "*El monto del presente contrato asciende a la suma de Gs. 274.841.040 (guaraníes doscientos setenta y cuatro millones ochocientos catorce mil cuarenta)…//…*".

Asimismo, en la cláusula 9 -ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO- se ha dispuesto que para los Lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 10, esté a cargo de la Dirección Administrativa y para los Lotes 15 y 16, la Dirección Administrativa del Gabinete Técnico de Investigación.-

Conforme a las cláusulas dispuestas, se observa que la Dirección Administrativa mediante Memorando D.A. No. 1622 del 12/IX/24, obrante a fs. 17, eleva a consideración la solicitud de ampliación del 20% del monto total adjudicado, Contrato No. 56/2022, suscrito con la empresa Patria S.A., de Seguros y Reaseguros, indicando a su vez, que: "MONTO CONTRATO GS, 263.236.700, VIGENCIA 24 MESES DESDE EL 18 DE DICIEMBRE DE 2022, *EJECUTADO A LA FECHA Gs. 263.236.700, IMPORTE AMPLIACIÓN 20 % Gs. 52.647.340,00, Ejercicio 2024 Gs. 4.887.253,79, Ejercicio 2025 Gs. 47.760.086,21, AMPLIACIÓN DE VIGENCIA ESTIMADA 13/05/2025*" (sic). Así

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

mismo, se observan las firmas y sellos de los responsables de las direcciones designadas como administradores del contrato.

También se ha visto, que la Dirección Administrativa mediante el Memorando D.A. No. 1722 del 24/IX/2024, dirigido a la Dirección General de Administración y Finanzas obrantes a fs. 19, elevó la fundamentación para la ampliación de los contratos, 55/2024 y 56/2024. Al respecto, se señala un error de transcripción en la indicación del año del contrato, ya que en el caso particular, el contrato suscripto objeto de ampliación de monto y vigencia, es del año 2022.-

Ahora bien, la cláusula 2 -DOCUMENTOS INTEGRANTES DEL CONTRATO- nos lleva a revisar los términos del Pliego de Bases y Condiciones, del 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 dicho pliego, 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] -

La presente normativa contiene varias condicionantes para la viabilidad de una modificación contractual, una de ellas es 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. 56/2022, 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, sin embargo, en el caso concreto, el objeto es la prestación de servicios, 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 explícitas.-*

En cuanto a la justificación requerida por la citada norma, se ha visto que la Dirección Administrativa mediante el Memorando D.A. No. 1722

---

[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 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

del 24/IX/2024, obrantes a fs. 19, dirigido a la Dirección General de Administración y Finanzas, ha manifestado que: *"se menciona que la solicitud de ampliación del monto y plazo de los contratos referidos, se solicita a fin de garantizar y prolongar la cobertura del servicio, manteniendo el precio cotizado, evitando eventuales subas de precios que pudiera darse en un nuevo llamado. Igualmente ahorrar el tiempo que toma las formalizaciones de un nuevo procedimiento…//… mantener y prolongar contratos en las mismas condiciones con los proveedores actuales con quienes existe deudas pendientes de pago por los contratos vigentes, cuya cancelación se hayan sujeta a la ampliación presupuestaria en curso…//… MONTO CONTRATO Gs. 263.236.700, EJECUTADO A LA FECHA Gs. 263.236.700, IMPORTE AMPLIACIÓN 20% Ejercicio 2024 Gs. 4.887.254, Ejercicio 2025 Gs. 47.760.086, AMPLIACIÓN DE VIGENCIA ESTIMADA 13/05/2025" (sic)*. Se pone a consideración de la máxima autoridad, o a quien corresponda, que dicho memorando no fue suscripto por el otro administrador -Dirección Administrativa del Gabinete Técnico de Investigación-, debiendo previamente a la suscripción del proyecto de Resolución estamparse la firmas del otro administrador del contrato, a los efectos de acreditar su conformidad respecto a los fundamentos expuestos por la Dirección Administrativa. -

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 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]-

Además, de la documentación remitida como se ha mencionado en párrafos anteriores, surge que con anterioridad a esta solicitud fue celebrada la Adenda No. 1, en la cual se ha modificado el inicio de vigencia del contrato junto a la modificación de quien será el Administrador del contrato. Así también, no surge que exista una solicitud de otra adenda o convenio modificatorio suscrito entre las partes, específicamente respecto a una ampliación de monto y de vigencia, motivo por el cual esta Dirección desconoce si 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.-

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 U.O.C., por Nota UOC No. 620 del 26/IX/24, obrante a fs. 20, manifestó a la empresa adjudicada la intención de ampliar el monto y la vigencia del contrato No. 56/22 *hasta el 13/V/2025*, amparado en lo dispuesto *en el art. 9, inc. b) y C) de la Resolución DNCP No. 4.400/2022.-*

---

[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

En este punto, es válido resaltar que dentro del expediente administrativo, no se observa que la presente licitación sea un -Contrato Abierto-, dicho procedimiento se encuentra regulado por la Resolución 4400/2022 *"Por la cual se reglamenta el Contrato Abierto en los procedimientos de contratación regidos por la Ley No. 2051/2003 y se abroga la Resolución DNCP No. 4576/2020"*, tal como se menciona en la citada nota elaborada por la U.O.C. Por tanto se pone a su consideración para lo que hubiera lugar.-

En ese contexto, no se ha visto, entre los antecedentes, el acuse de recepción, como tampoco, copia de correspondencia cursada por vía electrónica, realizada por la U.O.C. a la empresa adjudicada.-

Ahora bien, la empresa adjudicada, por Nota del 27/IX/24, obrante a fs. 21, expresa: *"…//… manifestamos nuestra conformidad para la ampliación del monto máximo del contrato por valor de 52.647.340 y vigencia hasta el 13/05/2025…".-*

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"*, mediante Dictamen UOC No. 142/24 del 26/XI/2024, obrante a fs. 26/30, se 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; incluida la salvedad respecto a la disponibilidad presupuestaría, esta U.O.C. es del parecer favorable para continuar con guaraníes cincuenta y dos millones seiscientos y siete mil trescientos cuarenta) y de vigencia hasta el 13 de mayo del año 2025, correspondiente al Contrato de referencia.-*

Otro dato relevante a tener en cuenta, es que la Dirección de Asesoría Jurídica no tiene autoridad legal para solicitar o emitir un parecer favorable sobre la modificación del contrato, ya que ello es atribución y responsabilidad exclusiva de la U.O.C. y del Administrador del Contrato, pero, sí la de evacuar las consultas sobre cuestiones jurídico-legales planteadas, situación que a través del presente, se ha cumplido.-

Así, a los efectos de garantizar el fiel cumplimiento del contrato y en atención a la ampliación de monto y 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 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.

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

1562/00 *"Orgánica del Ministerio Público"*, para resolver lo que corresponda, circunstancias éstas, que se hallan conforme a derecho.-

No obstante, se pone a consideración algunas observaciones del texto del Proyecto de Resolución remitido y que a continuación se detallan:

- En el acápite del proyecto de Resolución se recomienda la agregación del dato de la presente licitación -Contrataciones Plurianuales-, esto conforme a lo visto según documentación anexada, la misma correspondería a dicho procedimiento, motivo por el cual, queda bajo responsabilidad de la U.O.C. la verificación de lo observado;
- En el 6to pár. del Considerando del proyecto de resolución, se recuerda que la justificación expuesta por la dependencia encargada, deberá contar con las firmas de los demás administradores del contrato, a los efectos de acreditar la justificación expuesta;
- En el 11mo. pár. del Considerando del proyecto de Resolución, se sugiere corregir lo indicado en cuanto a la vigencia del contrato, dado que, mediante la Adenda No. 1 fue modificada la misma, por tanto lo correcto sería indicar lo establecido en dicha Adenda;
- Se recomienda la indicación del art. 43 de la Resol. DNCP No. 5695/19 y;
- Se recomienda la indicación del art. 373 "Contrataciones Plurianuales", del Anexo A del Decreto No. 1092/2024.

Se aclara que los datos que se describen en la parte resolutiva del proyecto de Resolución, 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 y monto 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, sin embargo, atento a las observaciones indicadas más arriba, en caso que la U.O.C. decida continuar con los trámites administrativos, se sugiere que previamente a la suscripción del proyecto de Resolución, se tengan en cuenta lo apuntado en el presente dictamen.-

No obstante, a pesar que la U.O.C., ha dado su parecer favorable para la ampliación del monto y de la 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 dicha eventualidad, las dependencias encargadas deberán revisar lo expuesto en el párrafo anterior y la normativa que regula una modificación contractual.-

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

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

Armando Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica