Asunción, 05 de noviembre de 2020

DICTAMEN UOC Nº 192/2.020

SEÑOR
Prof. Dr. **ALBERTO JOAQUÍN MARTÍNEZ SIMÓN**, Presidente.
Consejo de Superintendencia, Secretaría 2
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
E. S. D.

Ref.: Modificacion del horario de Prestación de servicio de limpieza para el edificio sede de la Dirección General de los Registros Públicos.

Tenemos el honor de dirigirnos a Su Excelencia con el objeto de elevar el **dictamen** con respecto a la solicitud de **modificación del horario de prestación de servicio correspondiente** al **Lote N° 02 – Dirección General de los Registros Públicos - del contrato N° 116/2019** suscrito con la firma **Consermar de Mariela Carolina Molas Samudio,** resultante del procedimiento de la **Licitación pública nacional PAC N° 50/2019 "Contratación de servicio de limpieza para el Palacio de Justicia de Asunción y para el edificio de la sede de la Dirección General de los Registros Públicos - plurianual - ad referéndum - S.B.E." - ID N° 370.528,** adjudicado por Resolución C.A.J. Nº 317 de fecha 12 de noviembre de 2.019.

En consecuencia, se suscribió el contrato N° 116/2019 de fecha 02 de diciembre de 2019 con la firma Consermar de Mariela Carolina Molas Samudio, con una vigencia de 24 (veinticuatro) meses contados a partir de la firma del contrato, por un monto total de **G. 10.775.999.952 (guaraníes diez mil setecientos setenta y cinco millones novecientos noventa y nueve mil novecientos cincuenta y dos) IVA Incluido.**

Por nota DGRP N° 1169 de fecha 26 de octubre de 2020, La Dirección General de los Registros Públicos, solicitó cuanto sigue: *"...a fin de elevar a su consideración, la **modificación del horario de prestación del servicio de limpieza** para el edificio sede de la Dirección General de los Registros Públicos, de manera a cubrir en general el **aseo y desinfección de todas las áreas**...".*

Por Nota D.G.R.P N° 1180/2020 de fecha 28 de octubre de 2.020, la Dirección General de los Registros Públicos argumenta los motivos para la modificación del horario de Prestación de servicio de limpieza.

Por nota de fecha 29 de octubre de 2020, la firma unipersonal Consermar de Mariela Carolina Molas Samudio manifestó su conformidad para la modificación del horario de Prestación de servicio de limpieza para el edificio sede de la Dirección General de los Registros Públicos del contrato N° 116/2.019, en los siguientes términos: *"...Damos conformidad para que el plantel preste servicios a partir del 2 de noviembre de 2020 al 31 de diciembre de 2020, de acuerdo a como sigue: **GRUPO 1** – DIA: LUNES A VIERNES DE 06:30 A 15:30 Y HORARIO DE ALMUERZO DE 11:00 A 12:00 HS. (...) **GRUPO 2** – DIA: LUNES A VIERNES DE 10:00 A 19:00 Y HORARIO DE ALMUERZO DE 13:30 A 14:30HS...".*

Ahora bien, de conformidad al Artículo 57° de la Resolución DNCP N° 5695/2019 "Por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los Procedimientos de Contratación en sus diferentes etapas", se exponen a continuación los siguientes fundamentos:

Abg. Juan Angel Santacruz
Jefe
Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA
SECRETARIA Nº 2
05 NOV. 2020
Recibido por: Romina
Aclaración: Romina Méndez
Hora: 12:05

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación:

Durante la ejecución del Contrato N° 116/2.019 se ha presentado un hecho imprevisible y fuera del control de las partes como sería la propagación a nivel mundial del Coronavirus (Covid-19), declarada como pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La República del Paraguay no fue la excepción ante la expansión de dicha patología viral, lo que causó que sea declarada la emergencia sanitaria a nivel país.

Es así que, a causa de la declaración de emergencia sanitaria, el Poder Judicial dictó sucesivas Acordadas modificando las condiciones de trabajo de los funcionarios judiciales y horario de atención al público en el Poder Judicial en el afán de evitar la aglomeración de personas y así disminuir el riesgo de contagio por Covid-19.

Es en este punto que corresponde mencionar que por Acordada N° 1466 de fecha 21 de octubre del 2020, en sus artículos 34° y 35° se estableció que el horario de trabajo de los funcionarios y de atención al publico de la Dirección General de los Registros Públicos, fijándose dos turnos que serian de mañana y de tarde.

Ahora bien, el horario ordinario de trabajo y de atención al público antes del impacto y la propagación del Coronavirus (COVID-19) en la Republica del Paraguay se extendía desde las 07:00 a las 13:00 horas, es en ese contexto que se previó el horario de prestación del servicio de limpieza para el Lote N° 02 – Dirección General de los Registros Públicos.

En el contexto actual, con el establecimiento de dos turnos (mañana y tarde) corresponde adecuar el horario de prestación del servicio de limpieza; mas considerando la importancia de que los lugares de trabajo de los funcionarios judiciales y los edificios públicos que reciben a los ciudadanos se encuentren en condiciones de higienes optimas, a fin de mantener ambientes saludables y evitar la propagación, no solo del coronavirus, sino de cualquier virus o bacteria, en general.

Por otra parte, cabe indicar que la empresa contratista ha dado su visto bueno a la presente modificación, a través de la nota de fecha 29 de octubre de 2020, y por su parte la Dirección General de los Registros Públicos, de manera concordante con el punto 32 – exigencia de cumplimiento de normas laborales y sociales – de las Condiciones General del Contrato, en su rol de administrador de contrato a través de la nota D.G.R.P. N° 1180/2020, ha mencionado que la presente modificación respetaria los lineamientos establecidos en la Ley N° 213/93 "Código del Trabajo".

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público:

Concretizando una expresión no unívocamente definida como es el "interés público" podemos decir que dicha locución se utiliza para indicar aquellos intereses que, por vitales para la colectividad o pueblo, deben ser respetados por todos y tiene como fin el bien común de la sociedad entera.

Es en este punto que se debe mencionar que, la sede de la Dirección General de Registros Públicos es un edificio público que este compuesto por 07 ambientes divididos en pisos con una superficie de 7.725 m2 (siete mil setecientos veinticinco metros cuadrados), conforme se verifica en las especificaciones técnicas del llamado.

Abg. Juan Angel Santacruz
Jefe
Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

P.A.
Oscar E. Sanabria
JEFE
U.O.C.

Dicho edificio publico recibe de manera diaria un gran volumen de funcionarios, usuarios de los servicios registrales y a la ciudadanía en general; tales supuestos generan inevitablemente la necesidad de contar con un servicio de limpieza adecuado, que se encargue de la recolección de residuos hasta su disposición final y la desinfección de los lugares de trabajo y áreas comunes para evitar la transmisión de enfermedades.

Es así contar con un edificio publico en condiciones de salubridad e higiene optimas es una situación que se traduce en beneficio de la colectividad y a favor del bien común de la sociedad entera, tornándose de esta manera en una cuestión de interés público.

Inclusive, la situación mencionada cobra aun mas relevancia con la emergencia sanitaria actual en la cual la higiene y la salubridad se encuentra ligado con los derechos humanos a la salud y a la vida, consagrados en los artículos 4° y 68° de la Constitución Nacional, derechos que no solo el Poder Judicial esta llamado a proteger, sino que el propio Estado Paraguayo.

Es así que la modificación del horario de prestación del servicio de limpieza busca garantizar un ambiente optimo de salubridad y que cubra íntegramente el horario de atención al publico, así como el horario de trabajo de los funcionarios registrales por los argumentos ya esgrimidos y que denotan que el interés publico se encuentra comprometido en la presente modificación contractual.

A mas de esto corresponde mencionar, que la Dirección General de los Registros Publicos indicó con precisión que: "*El interés Público se halla seriamente comprometido, al contar la Dirección General de los Registros Públicos con más de 700 funcionarios, lo que implica que cada cabeza de familia tiene un entorno de por lo menos 3 a 4 personas en su hogar, que pudieren verse afectadas por un contagio masivo, debido a la falta de prestación del servicio de limpieza en la institución, generada en el turno tarde. Un contagio masivo afectaría seriamente, no sólo al desenvolvimiento normal de las actividades registrales (pudiendo llegar al cierre total de la Institución, considerada como prestadora de Servicios necesarios por la misma Corte Suprema de Justicia) sino que también afectaría a los servicios de Salud Pública, debido a que, de no ser controlado, podría convertirse en un foco de contagio con relevancia social con origen en el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 3° del Decreto N° 3.442 del 09 de marzo del 2.020, dictado por el Presidente de la República del Paraguay*".

c) Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado:

El proceso sobre el cual se requiere la modificación, fue adjudicada en fecha 12/11/2019, por Resolución C.A.J N° 317, así mismo, en fecha 02/12/2019 fue firmado el Contrato N° 116/2019; en tanto que el 07 de marzo de 2.020 fue confirmado el primer caso de coronavirus en Paraguay, las primeras medidas sanitarias del gobierno fueron dispuestas por Decreto P.E. N° 3.442 de fecha 09/03/2.020 y en fecha 11/03/2.020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), ante los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, declaraba la pandemia mundial.

Vemos que la adjudicación y la firma del contrato, fue realizada en una situación que resultaba poco probable que se presentase durante la ejecución del contrato; es más, observando la cronología del párrafo anterior se puede observar que el Contrato fue firmado inclusive 3 meses y 5 días antes que la pandemia mundial impactara en la República del Paraguay.

Por tanto, resulta imposible haber previsto las circunstancias por las que hoy día atraviesan el país y las distintas instituciones públicas, pues al tratarse de un hecho absolutamente imprevisible a nivel mundial, ninguna

Abg. Juan Angel Santacruz
Jefe
Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

especificación técnica ha incluido en su texto alternativas de trabajo o servicios ante una Pandemia. Prueba de ello, es que la misma Corte Suprema de Justicia se ha visto obligada a autorizar la implementación de diferentes equipos de trabajo en diferentes días y horarios, tanto en el Capital, como en las distintas Circunscripciones Judiciales de la República, por recomendación y en cumplimiento de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

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.

La finalidad de la modificación del horario de prestación de servicio de limpieza para el edificio sede de la Dirección General de los Registros Públicos es a manera a cubrir en todos los turnos el aseo y desinfección de todas las áreas.

Como vemos estamos ante la necesidad de realizar una modificación a un contrato actualmente vigente a causa de una situación imprevisible presentada durante la ejecución del mismo.

En ese sentido, la programación de un nuevo llamado no sería pertinente sin antes agotar la posibilidad de realizar modificación contractual, considerando que, en virtud al principio de economía y eficacia de las contrataciones públicas, las Convocantes, de manera razonable, deben realizar el procedimiento adecuado para satisfacer de **manera oportuna** las necesidades institucionales. La realización de un nuevo llamado determinado dilataría innecesariamente la necesidad impostergable de contar con un servicio de limpieza en ambos turnos de atención con que cuenta la Dirección General de los Registros Públicos.

Además, la modificación contractual no implicaría un aumento de personal, aumento de costos, etc.; sino sería una redistribución de los recursos actuales con los que ya se cuenta a fin de cubrir los turnos de atención al público.

Por otra parte, no estamos ante una modificación ordinaria de contrato pues el horario de prestación de los servicios de limpieza es una especificación técnica que se encuentra en la página 23 del Pliego de Bases y Condiciones y, en ese sentido, se contravendría la prohibición establecida para los convenios modificatorios amparados por el artículo 63° de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" que enuncia: "*Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente*".

Ahora bien, estando ante un contrato administrativo y el interés publico comprometido en la modificación se debe indicar que estos contratos poseen notas características tales como las **prerrogativas de la Administración o clausulas exorbitantes**, señaladas así por la Doctrina Francesa. Estas cláusulas exorbitantes incluyen *el ius variandi* que implica que no es solo justo sino imprescindible a la hora de preservar el interés público recurrir a la *cláusula rebús sic stantibus* en los contratos de la Administración Pública.

Dicha doctrina tiene recepción en nuestra legislación interna al establecerse en el Art. 55° de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" cuanto sigue: "*Art. 55 - Derechos de la Contratante – 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...*". Dicha facultad fue reglamentada de

Abg. Juan Angel Santacruz
Jefe
Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

P.A.

manera positiva por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a través de la Resolución DNCP N° 5.695/2.019 que determina ciertas formas y requisitos para hacer efectiva dicha prerrogativa, requisitos que se encuentran cumplidos en la presente situación y no exceden los lineamientos establecidos por el órgano regulador de las contrataciones públicas de la República del Paraguay.

ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2.051/03.

El artículo 4° de la Ley N° 2.051/03 establece los principios rectores de la Contratación Pública que se transforma en guías para el actuar de las Convocantes/Contratantes en todos sus actos realizados al amparo de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas".

En primer lugar, se debe aclarar que no se vulnera el principio **de igualdad y libre competencia** ya que con la presente modificación contractual no existiría una condición más ventajosa para la empresa locadora pues la modificación en cuestión tan solo afecta el horario de prestación de los servicios, por requerimiento de una necesidad publica, no modificando las demás condiciones establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones; además la empresa contratista fue seleccionado a través de procedimientos licitatorios establecidos en la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas".

En segundo término, con el presente proceso se estaría realizando una modificación contractual de manera **eficiente y oportuna** logrando adecuar el contrato actualmente vigente a la situación actual por la cual atraviesa el país, sin que exista algún incremento o gasto adicional a los ya programados para la presente contratación; utilizando de manera adecuado los recursos disponibles consagrando de esta manera el principio de economía y eficiencia de la contratación.

Por último, el principio de **Transparencia y Publicidad** se consagra ya que el presente contrato y sus antecedentes como el proceso de evaluación para seleccionar a la empresa contratista se encuentra íntegramente publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, bajo el ID N° 370.528; así mismo, la presente modificación contractual será difundida conforme a los lineamientos del artículo 60° de la Resolución DNCP N° 5.695/19.

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.

La naturaleza y finalidad del Contrato, no se verán alterados con la modificación propuesta, ya que la naturaleza de contrato de prestación de servicio de limpieza sigue inalterable y la finalidad de mantener las condiciones de salubridad en los edificios públicos se mantienen incólumes. El único cambio solicitado es la modificación del horario de prestación de los servicios, mencionado que las diecinueve personas, lideradas por un supervisor, que realizan de manera material dichos servicios se dividirán en los dos turnos a fin de cubrir de manera integra el horario de atención al público, dejando constancia que los derechos laborales involucrados serán ampliamente tutelados.

Con base en los fundamentos indicados se puede concluir que se encuentra justificada la solicitud de Modificación del horario de prestación de servicio de limpieza para el edificio sede de la Dirección General de los Registros Públicos., a fin de cubrir el aseo y desinfección de todas las áreas, y que el mismo se encuentra dentro de lo establecido en la normativa vigente en materia de contrataciones públicas.

Por lo tanto, es nuestra recomendación que se modifique el horario de prestación de servicio de limpieza para el edificio sede de la Dirección General de los Registros Públicos, suscripto con la firma **Consermar de Mariela Carolina Molas Samudio,** hasta 31 de diciembre de 2020, de la siguiente forma **Grupo 1 (compuesto**

Abg. Juan Angel Santacruz
Jefe
Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

Oscar E. S...
JEFE - DPTO. ...
U.O.C. - C.S.J.

por 10 personas) los días lunes a viernes de 06:30 a 15:30 h con horario de almuerzo de 11:00 a 12:00 h; Grupo 2 (compuesto por 09 personas) los días lunes a viernes de 10:00 a 19:00 hs con horario de almuerzo de 13:30 a 14:30 h y un supervisor que prestara servicios en días alternos en el Grupo 1 y en el Grupo 2, manteniéndose invariable las demás condiciones del contrato principal, de conformidad a lo establecido en el artículo 55°, inciso b), de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", salvo mejor parecer.

Adjunto al Dictamen se eleva a consideración el proyecto de Resolución, este se encuentra sujeto a modificación acorde al criterio de la máxima autoridad.

Sin otro particular, nos despedimos muy atentamente.

Abg. Juan Angel Santacruz
Jefe
Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

Omar E. Samaniego
JEFE DPTO. DE CONTRATOS
U.O.C. - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA