

Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud
Asesoría Jurídica

SIMESE: 16542/2025

DICTAMEN A.J. D.G.G.I.E.S. N° 20/2025.

- A : DR. OSCAR MERLO, Director General Interino**
Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud
- DE : MAG.ABG. LILIANA MENDIETA PATIÑO, Asesora Jurídica**
ABG. OSVALDO GONZALEZ ALFARO, Abogado Dictaminante
Asesoría Jurídica – D.G.G.I.E.S.
- REF. : Dictamen sobre Nota presentada por la empresa PROSALUD FARMA S.A. en el marco de la LPN N° 112/2024 "ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE SANGRE"- PLURIANUAL ID N° 451.397- Solicitud de Prórroga de la orden de compras N° 34347 de los productos Factor 9 Liofilizado iny., Factor 8 Liofilizado iny. Frasco de 1000UI, Factor 8 Liofilizado Iny., Factor de Coagulación de 500 UI.-**
- FECHA : 05 de Febrero de 2025.-**

VISTO el Memorandum SEC N.º 074/2025, en el marco de la licitación de referencia, por el cual se solicita parecer jurídico sobre la nota presentada por la empresa PROSALUD FARMA S.A., en donde se peticiona prórroga en el plazo de entrega de la orden de compras N°34347 de los productos Factor 9 Liofilizado iny., Factor 8 Liofilizado iny. Frasco de 1000UI, Factor 8 Liofilizado Iny., Factor de Coagulación de 500 UI. , solicitando prórroga a la fecha 07/03/2025, y la consecuente exoneración de multa por los atrasos incurridos.

La citada nota presentada de la empresa PROSALUD FARMA S.A en fecha 22/01/2025 señala entre otras cuestiones que se observan en la nota de referencia:"...en atención a ello hemos consultado a nuestro agente de carga Cym Cargo S.R.L la situación del producto en cuestión, por lo que mediante nota de fecha 20/01/2025 nos ha comunicado lo siguiente: "... ´por la presente nota queremos informar los avances en la coordinación del embarque que dicho contener el producto : PANZYGA, OCTANINE, OCTANATE, NUWIQ. Nos encontramos con retrasos en la salida debido a la falta de espacio en las aerolíneas. Dicho producto es transportado con un embalaje especial debido a la temperatura refrigerada que debe mantenerse para su traslado. Esta situación limita las opciones disponibles con las aerolíneas y genera demoras en su embarque. La carga cuenta con reserva de booking y fecha de salida para el 29/01/2025por lo que estimamos que estaría llegando a Asunción a más tardar el 10/02/2025. Todas las partes interesadas estamos haciendo lo posible para que la carga siga su curso normal hacia su destino final, en este caso Asunción" Como puede observarse mi principal ha realizado todas las diligencias para abastecerse con el producto en cuestión, mas aun porque la solicitud de compra fue realizada mucho antes de la emisión de la orden de entrega, pero debido a una clara situación de fuerza mayor ocasionada por la falta de espacio en las aerolíneas, nos encontramos con la imposibilidad de cumplir con los plazos estipulados en el contrato.... Les solicitamos el otorgamiento de una prórroga en el plazo de entrega de la orden de entrega N°34347 para los productos Factor 9 Liofilizado iny., Factor 8 Liofilizado iny. Frasco de 1000UI, Factor 8 Liofilizado Iny., Factor de Coagulación de 500 UI. , a más tardar para el 07/03/2025 en atención a los acontecimientos ocurridos con el agente de carga y a los tiempos de despacho y acondicionamiento del producto para su posterior entrega. La exoneración de las penalidades contractuales..."(SIC).

Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud
Asesoría Jurídica

Adjunta nota de la empresa transportadora Cym Cargo S.A de fecha 20/01/2025 que menciona: "...queremos informar los avances en la coordinación del embarque que dicho contener el producto : PANZYGA, OCTANINE, OCTANATE, NUWIQ. Nos encontramos con retrasos en la salida debido a la falta de espacio en las aerolíneas. Dicho producto es transportado con un embalaje especial debido a la temperatura refrigerada que debe mantenerse para su traslado. Esta situación limita las opciones disponibles con las aerolíneas y genera demoras en su embarque. La carga cuenta con reserva de booking y fecha de salida para el 29/01/2025 por lo que estimamos que estaría llegando a Asunción a mas tardar el 10/02/2025. Todas las partes interesadas estamos haciendo lo posible para que la carga siga su curso normal hacia su destino final, en este caso Asunción" (SIC).

El Pliego de Bases y Condiciones del presente llamado señala cuanto sigue:

Fuerza mayor

El proveedor no estará sujeto a la ejecución de su Garantía de Cumplimiento, liquidación por daños y perjuicios o terminación por incumplimiento en la medida en que la demora o el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del contrato sea el resultado de un evento de Fuerza Mayor.

1. Para fines de esta cláusula, "Fuerza Mayor" significa un evento o situación fuera del control del proveedor que es imprevisible, inevitable y no se origina por descuido o negligencia del mismo. Tales eventos pueden incluir sin que éstos sean los únicos actos de la autoridad en su capacidad soberana, guerras o revoluciones, incendios, inundaciones, epidemias, pandemias, restricciones de cuarentena, y embargos de cargamentos.
2. El proveedor deberá demostrar el nexo existente entre el caso notorio y la obligación pendiente de cumplimiento. La fuerza mayor solamente podrá afectar a la parte del contrato cuyo cumplimiento imposible fue probado.
3. No se considerarán casos de Fuerza Mayor los actos o acontecimientos que hagan el cumplimiento de una obligación únicamente más difícil o más onerosa para la parte correspondiente.
4. Si se presentara un evento de Fuerza Mayor, el proveedor notificará por escrito a la contratante sobre dicha condición y causa, en el plazo de siete (7) días calendario a partir del día siguiente en que el proveedor haya tenido conocimiento del evento o debiera haber tenido conocimiento del evento. Transcurrido el mencionado plazo, sin que el proveedor o contratista haya notificado a la convocante la situación que le impide cumplir con las condiciones contractuales, no podrá invocar caso fortuito o fuerza mayor. Excepcionalmente, la convocante bajo su responsabilidad, podrá aceptar la notificación del evento de caso fortuito en un plazo mayor, debiendo acreditar el interés público comprometido.
5. La fuerza mayor debe ser invocada con posterioridad a la suscripción del contrato y con anterioridad al vencimiento del plazo de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

A menos que la contratante disponga otra cosa por escrito, el proveedor continuará cumpliendo con sus obligaciones en virtud del contrato en la medida que sea razonablemente práctico, y buscará todos los medios alternativos de cumplimiento que no estuviesen afectados por la situación de fuerza mayor existente.

(SIC)

El contrato señala respecto a la fuerza mayor:

Fuerza mayor

El proveedor no estará sujeto a la ejecución de su Garantía de Cumplimiento, liquidación por daños y perjuicios o terminación por incumplimiento en la medida en que la demora o el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del contrato sea el resultado de un evento de Fuerza Mayor.

1. Para fines de esta cláusula, "Fuerza Mayor" significa un evento o situación fuera del control del proveedor que es imprevisible, inevitable y no se origina por descuido o negligencia del mismo. Tales eventos pueden incluir sin que éstos sean los únicos actos de la autoridad en su capacidad soberana, guerras o revoluciones, incendios, inundaciones, epidemias, pandemias, restricciones de cuarentena, y embargos de cargamentos.
2. El proveedor deberá demostrar el nexo existente entre el caso notorio y la obligación pendiente de cumplimiento. La fuerza mayor solamente podrá afectar a la parte del contrato cuyo cumplimiento imposible fue probado.
3. No se considerarán casos de Fuerza Mayor los actos o acontecimientos que hagan el cumplimiento de una obligación únicamente más difícil o más onerosa para la parte correspondiente.
4. Si se presentara un evento de Fuerza Mayor, el proveedor notificará por escrito a la contratante sobre dicha condición y causa, en el plazo de siete (7) días calendario a partir del día siguiente en que el proveedor haya tenido conocimiento del evento o debiera haber tenido conocimiento del evento. Transcurrido el mencionado plazo, sin que el proveedor o contratista haya notificado a la convocante la situación que le impide cumplir con las condiciones contractuales, no podrá invocar caso fortuito o fuerza mayor. Excepcionalmente, la convocante bajo su responsabilidad, podrá aceptar la notificación del evento de caso fortuito en un plazo mayor, debiendo acreditar el interés público comprometido.
5. La fuerza mayor debe ser invocada con posterioridad a la suscripción del contrato y con anterioridad al vencimiento del plazo de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

A menos que la contratante disponga otra cosa por escrito, el proveedor continuará cumpliendo con sus obligaciones en virtud del contrato en la medida que sea razonablemente práctico, y buscará todos los medios alternativos de cumplimiento que no estuviesen afectados por la situación de fuerza mayor existente.

Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud
Asesoría Jurídica

(SIC)

La ley N°7021/2022 de Suministro y Contrataciones Publicas determina:

Artículo 152.- Eximentes de responsabilidad.

No se impondrán sanciones cuando:

a) Los sujetos citados en los incisos a) y b), del Artículo 143; prueben haber incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito debidamente comprobados, o cuando observen en forma espontánea el precepto u obligación que se hubiese dejado de cumplir. No se considerará que el cumplimiento es espontáneo cuando sea ulterior a su descubrimiento o verificación por las autoridades o el requerimiento, visita, urgimiento o denuncia de las autoridades.

b) Los sujetos citados en los incisos c) y d), del Artículo 143, prueben no haber participado o tenido conocimiento del acto u omisión constitutivo de la infracción, o prueben haberse opuesto o disentido a la realización del mismo, de forma previa a su participación o realización. La oposición o disentimiento deberá ser expresa y constar en medios escritos.

El Decreto N°9823/2023 por el cual se reglamenta la ley N°7021/2022 de Suministro y Contrataciones Publicas señala:

Art. 80 Funciones del Administrador del contrato: Son funciones del Administrador del Contrato...g) Analizar y reconocer las prórrogas y las suspensiones de los plazos de ejecución contractual.

Art. 8° Prorroga de la ejecución contractual: El desplazamiento de la ejecución contractual deberá ser equivalente al periodo durante el cual el proveedor, consultor o contratista no pudo ejecutar el contrato por motivos que no le resultan imputables. Cuando se autorice prórrogas al contrato se debe resguardar que no se alteren las condiciones de valor por dinero que fueron decisivas para la elección del oferente.

El Código Civil Paraguayo, que en su art. 426 prescribe que: "El deudor no será responsable de los daños e intereses que originan al acreedor por falta de cumplimiento de la obligación, cuando éstos resultaren de caso fortuito o fuerza mayor, a no ser que el deudor hubiere tomado a su cargo las consecuencias del caso fortuito, o éste hubiere ocurrido por su culpa, o ya hubiere incurrido en mora, que no fuese motivada por caso fortuito o fuerza mayor".

La Ley N° 6715/2021 DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS señala respecto a los plazos:

Artículo 43.- Los plazos.

Los plazos serán obligatorios para los interesados y la Administración.

Cuando no se hubiere establecido plazo especial para la realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos, contestación de traslados, vistas e informes, aquel será de diez días.

Antes del vencimiento de un plazo podrá la Administración de oficio o a pedido del interesado disponer su ampliación, por el tiempo razonable que fijare mediante resolución fundada y siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros.

Artículo 44.- Cómputo de plazos.

Los términos en días se computarán desde el día siguiente de la notificación del acto administrativo. Sólo se contarán los días hábiles, salvo disposición legal en contrario o habilitación resuelta de oficio o petición de parte. En la instancia administrativa se computarán como días hábiles los días sábados sólo cuando la administración esté abierta al público en esos días.

Los términos de meses y años se computan desde el día siguiente a la fecha de su notificación, hasta la medianoche del día de la misma fecha del calendario, incluidos los feriados, sin consideración al número de días del mes o del año. Si en el mes de vencimiento del término no

Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud
Asesoría Jurídica

hubiere día correspondiente al de su comienzo, el término vencerá el último día del mes de vencimiento.

Cuando la presentación esté sujeta a un plazo perentorio y no se permita su presentación electrónica, las efectuadas hasta las nueve de la mañana del día posterior al de su vencimiento se considerarán hechas en término.

Para que la fuerza mayor se configure y se otorgue la prórroga respectiva debe darse los presupuestos legales y contractuales, y las causales alegadas de fuerza mayor deben basarse en documentos validos en la Republica del Paraguay.

Conforme al análisis documental y legal la empresa PROSALUD FARMA S.A solicita el reconocimiento de fuerza mayor e conforme lo acredita con la instrumental adjunta en autos como ser la nota del agente transportador nacional y lo hace dentro del plazo previsto.

La orden de compra N° 34347 tenía un plazo de entrega de 12 días corridos. La empresa retira la orden de compra en fecha 13/01/2025 y fue comunicada por correo el día viernes 10/01/2025, por tanto, el cómputo del plazo se empieza a contar desde el día siguiente al retiro de la orden de compra. El plazo de entrega vencía el día 25/01/2025. La empresa solicita prórroga el día 22/01/25, y adjunta la nota de la empresa transportadora que es de fecha 20/01/2025 por lo que comunica la causal de fuerza mayor en el plazo señalado en el contrato y en el PBC.

Con respecto a los Dictámenes jurídicos, los mismos no revisten la naturaleza de un acto administrativo, claramente la ley N° 6715/2021 DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS dispone: Artículo 3°.- Concepto de acto administrativo. Se entiende por acto administrativo, a los fines de la presente Ley, toda declaración unilateral efectuada por un órgano de la Administración Pública en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos de alcance general o particular.

Para esta Asesoría Jurídica corresponde acreditar la causal de fuerza mayor invocada y recomienda salvo mejor parecer del Administrador del Contrato que conforme a sus atribuciones disponga o no el otorgamiento de prórroga de entrega de la orden de compra N° 34347 de los productos solicitados por el proveedor teniéndose en cuenta el plazo solicitado por el mismo es de fecha 07/03;2025.

Así mismo, el Administrador del contrato tiene la facultad de aceptar o rechazar el pedido de prórroga conforme a los lineamientos señalados en la normativa citada precedentemente. La Dirección Administrativa de la DGGIES deberá comunicar al proveedor lo resuelto por la Dirección General de la DGGIES y dar el trámite respectivo. SALVO MEJOR PARECER, ES MI DICTAMEN.

OBS: El expediente es remitido con el ejemplar del presente dictamen a la Dirección General de la DGGIES a su consideración y tramite respectivo.

Visto Bueno
DR. OSCAR MERLO, Director General Interino
DGGIES

DR. OSCAR MERLO
DGGIES MSPyBS

MSPBS - DGGIES - DIRECCION ADMINISTRATIVA
Fecha: 6/2/25 Simes N°: 16542
Hoy: 11/24 Plan: Merloest
List of departments with checkboxes: Asesoría Jurídica, Asesoría y Asistencia Técnica, Unidad de Control Interno, Dpto. de Contrataciones, Dpto. de Reacciones.

DR. OSCAR MERLO
DGGIES MSPyBS