Asunción, 31 de agosto de 2020

DICTAMEN UOC Nº 125/2020

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

Ref.: Disminución de monto del Contrato N° 17/2020 suscrito con el señor **JAIME LAUFER LOCACIÓN DE INMUEBLE DETERMINADO PAC N° 57/2019 "ALQUILERES PARA DEPENDENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLURIANUAL – AD REFERENDUM" - ID N° 373.244.-**

Tenemos el honor de dirigirnos a Su Excelencia con el objeto de elevar el **DICTAMEN** con respecto a la solicitud de **DISMINUCIÓN DE MONTO DEL CONTRATO N° 17/2020** suscrito con el señor **JAIME LAUFER,** resultante del procedimiento de la **LOCACIÓN DE INMUEBLE DETERMINADO PAC N° 57/2019 "ALQUILERES PARA DEPENDENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLURIANUAL – AD REFERÉNDUM" - ID N° 373.244,** adjudicado por el Resolución C.A.J. Nº 378 de fecha 23 de diciembre de 2019.

En consecuencia, se suscribió el Contrato N° 17/2020 de fecha 04 de junio de 2020 con el señor Jaime Laufer, correspondiente al alquiler del local destinado para la "Sede de la Oficina de Archivo o Imprenta del Poder Judicial", con una vigencia de 24 (veinticuatro) meses contados desde el 05 de enero de 2020 hasta el 05 de enero de 2022, por un monto mensual de **G. 17.242.500 (guaraníes diecisiete millones doscientos cuarenta y dos mil quinientos) IVA Incluido** y un monto total de **G. 413.820.000 (guaraníes cuatrocientos trece millones ochocientos veinte mil) IVA Incluido.**

Por nota de fecha 11 de agosto de 2020 el señor Jaime Laufer manifestó su conformidad para la disminución del monto del Contrato N° 17/2020, en los siguientes términos: *"considerando la difícil situación que esta pasando el país,* ***comunico mi aceptación en reducir el alquiler mensual a catorce millones de guaraníes (14.000.000 Gs.) a partir del mes de septiembre del año 2020"***.

Por Nota NDA N° 922/2020 de fecha 26 de agosto de 2020, la Dirección Administrativa remitió a esta Dirección el Memorando OGVEC N° 964/20 de fecha 25 de agosto de 2020 a través de la cual la Oficina General de Verificación y Ejecución de Contratos solicitó la modificación del contrato suscrito, en relación al precio mensual que debe ser abonado.

ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA MODIFICACIÓN POR INTERÉS PUBLICO

Cronología de los antecedentes normativos:

1) Por Decreto P.E. N° 3442 de fecha 09/03/2020, el Poder Ejecutivo dispuso la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (Covid-19) al territorio nacional.

2) Por Acordada N° 1366 de fecha 11/03/2020, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto suspender los plazos procesales, administrativos y registrales desde el 13 de marzo hasta el 26 de marzo, inclusive.

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

Lic. Liz Fátima Insfrán
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

Alonso y Testanova
Cuarto Piso – Torre Sur
Teléfono: 595 21 424460
Fax: 595 21 424572
Correo electrónico: contrataciones@pj.gov.py

3) Por Acordada N° 1370 de fecha 25/03/2020, la Corte Suprema de Justicia, dispuso, la reanudación de plazos procesales en los juicios tramitados ante los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Civil y Comercial de la Capital que cuenten con el expediente judicial electrónico o tramite judicial electrónico, a partir del día lunes 30 de marzo de 2020.

   Así mismo, se ha ratificado la suspensión de los plazos indicados en la Acordada N° 1366, extendiendo dicha suspensión hasta el día 12 de abril del corriente.

4) Por Ley N° 6524 de fecha 26/03/2020 se declara "Estado de Emergencia en todo el Territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras"

5) Por Acordada N° 1373 de fecha 07/04/2020, la Corte Suprema de Justicia resolvió reanudar los plazos procesales, registrales y administrativos a partir del día lunes 13 de abril de 2020, plazo pospuesto nuevamente hasta el día 20 de abril de 2020, por Acordada N° 1375 de fecha 15/04/2020.

6) Por Acordada N° 1381 de fecha 29/04/2020, se ha dispuesto reanudar los plazos procesales y registrales a partir del 4 de mayo, y los plazos administrativos a partir del 1 de junio.

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:

1) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.

Durante la ejecución del Contrato N° 17/2020 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 Republica del Paraguay no fue la excepción ante la expansión de dicha patología viral, lo que causo que sea declarada la emergencia sanitaria a nivel país conforme los documentos mencionados en el punto Antecedentes legales.

Es así que a causa de la declaración de emergencia sanitaria y la suspensión de los plazos procesales, registrales y administrativos, adoptados en el afán de evitar la aglomeración de personas y así disminuir el riesgo de contagio por Covid-19, la Corte Suprema de Justicia se vió seriamente afectada en todos los niveles de ingresos financieros, registrándose en el mes de mayo/20, una caída del 35% (treinta y cinco por ciento) en los ingresos institucionales, en relación a las recaudaciones obtenidas en el mismo periodo del año anterior (mayo/19).

Cabe acotar, que en los meses de marzo y abril (periodo de cuarentena total – fase 0), las recaudaciones han sido prácticamente nulas, situación coyuntural que nos lleva a un escenario financiero que imposibilita cumplir en tiempo y forma con los compromisos asumidos por la Institución, los cuales están programados casi en su totalidad con recursos propios.

Así tenemos que si bien los recursos para el pago de los compromisos emergentes del Contrato N° 17/2020, durante el presente Ejercicio Fiscal, se encontraban íntegramente presupuestados y fueron

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

Lic. Liz Fátima Trafán C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

previsionados a través del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 505/2020, se encuentran sin respaldo financiero (ingresos) incidencia de manera directa en el proceso de pago.

Ante tal escenario la Institución se ve obligada a realizar una medida de carácter general consistente en la **modificación contractual** de los contratos de locación de las diferentes sedes, juzgados y oficinas de la Corte Suprema de Justicia a fin de realizar una **reducción del precio mensual del arrendamiento**.

Dicha situación fue comunicada al Sr. Jaime Laufer, locador de la oficina de Archivo – Imprenta del Poder Judicial, en reunión mantenida con el mismo en fecha 14/07/2020, por la Lic. Teresa Sánchez, Directora Administrativa, la C.P.N Elizabeth Fernández, Jefa de la Sección Servicios Básicos y Alquileres y el Abg. Alex Almada, Asesor de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, requiriéndose al mismo un ajuste en el precio actual del alquiler, a fin de evitar una rescisión anticipada y la búsqueda de otro local, que se encuentre financieramente, en cuanto a precio, dentro de las posibilidades de pago de la Institución.

El locatario, Sr. Jaime Laufer, ha accedido a la reducción del precio del alquiler, de Gs. 17.242.500 mensuales, a Gs. 14.000.000 mensuales, a partir del mes de setiembre/20, hasta el término de vigencia de Contrato en fecha 05/01/2022.

La modificación contractual solicitada es permanente, hasta el término de vigencia del Contrato, considerando que no se avizora una mejoría económica a nivel país, lo que incide directamente en las tasas registrales.

2) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.

Los organismos y entidades del Estado (OEE), entre los que se encuentra la Corte Suprema de Justicia, requieren de una infraestructura física y espacios adecuados para cumplir con sus fines misionales.

El bien inmueble, objeto del Contrato N° 17/2020, alberga a la sede de la Imprenta del Poder Judicial, dependencia donde se realizan todos los productos de artes gráficas para los Juzgados de la Capital, las oficinas registrales y las diversas Circunscripciones Judiciales de la República; sirviendo de esta manera como un soporte para el correcto funcionamiento del área jurisdiccional y registral.

El acceso a la justicia es un principio básico del Estado de Derecho y un derecho humano fundamental de toda persona; siendo la Corte Suprema de Justicia el principal encargado de brindar un espacio adecuado y los soportes efectivos a los habitantes de la Republica. Así mismo, la Dirección General de los Registros Públicos de la Corte Suprema de Justicia tienen un papel esencial en el logro de la seguridad jurídica en nuestra sociedad.

Ahora bien, 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.

La presente situación se encuadra en una modificación por interés público ya que el buen funcionamiento de los soportes jurisdiccionales y registrales como seria la imprenta que provee de los medios adecuados para el correcto funcionamiento de dichos órganos a nivel nacional, es del interés común de la ciudadanía que espera una Justicia de calidad y así mismo un órgano registral que brinde seguridad jurídica en los diferentes negocios que realicen.

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

Lic. Fátima Insfrán C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Corte Suprema de Justicia

Alonso y Testanova
Cuarto Piso – Torre Sur
Teléfono: 595 21 424460
Fax: 595 21 424572
Correo electrónico: contrataciones@pj.gov.py

La imposibilidad de seguir pagando un precio acorde a las actuales recaudaciones institucionales, conllevaría a que se tenga que buscar otro local donde pueda funcionar la Imprenta, lo que traerá aparejado un cierre temporal de la misma por las adecuaciones que se deben realizar para la instalación de las máquinas de imprenta, esto sin mencionar, que la Institución debería erogar recursos con los que no cuenta, para pagar un servicio de flete en pos del traslado. De igual manera, el cierre temporal traería aparejada una situación de desabastecimiento del área jurisdiccional y registral de materiales necesarios para la prosecución de sus labores, afectando de dicha manera los servicios que la Corte Suprema de Justicia brinda a la ciudadanía.

Por lo mencionado, se observa que la modificación mencionada es de interés público pues resulta necesaria para dar continuar al funcionamiento de una oficina de soporte al área jurisdiccional y registral, funciones estrechamente ligadas al acceso a la justicia y la seguridad jurídica.

3) **Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado.**

El proceso sobre el cual se requiere la modificación, tuvo apertura de sobres en fecha 04/12/2019, y fue adjudicado en fecha 23/12/2019, por Resolución CAJ N° 378; en tanto que el 07 de marzo de 2020 fue confirmado el primer caso de coronavirus en Paraguay, las primeras medidas sanitarias del gobierno fueron dispuesta por Decreto P.E. N° 3442 de fecha 09/03/2020 y en fecha 11/03/2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), ante los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, declara la pandemia mundial.

En ese sentido vemos que la programación del llamado, e inclusive la adjudicación, fue realizada en una situación que resultaba altamente improbable la situación que se ha presentado durante la ejecución del contrato; es más, observando la cronología del párrafo anterior se puede observar que el llamado fue adjudicado inclusive tres meses antes que la pandemia mundial impactara en la Republica del Paraguay.

Por tanto, resulta imposible haber previsto las circunstancias de recaudación actuales de la Institución, al momento de la programación del llamado.

4) **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 presente modificación es la reducción del precio mensual de la locación del Contrato N° 17/2020 suscrito para una vigencia computada desde el 05 de enero de 2020 al 05 de enero de 2022.

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 eficacia de la reducción del precio de locación; en contra de los intereses

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

Lic. Liz Tolima Enciso G.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

institucionales. Cabe mencionar que el locador ha aceptado de manera voluntaria la propuesta de reducción del precio de locación no existiendo menoscabo alguno de sus derechos individuales, y por ende, se elimina el riesgo de reclamo por compensación o indemnización a la Corte Suprema de Justicia. Además, durante la programación del llamado identificado con ID ° 373.244 y a través de la ficha técnica pertinente el ámbito solicitante solicitó la realización de un llamado a locación determinada considerando que del estudio técnico realizado el inmueble en cuestión es el único que posee las particularidades técnicas y de ubicación para satisfacer las necesidades de la Institución; dicha situación fue ratificada en el proceso de evaluación de ofertas que ha concluido que el inmueble cumple con todos los requerimientos técnicos, documentales y financieros que la Institución requiere; verificando además que no se ha recibido propuestas diferentes pese a la difusión de la contratación a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

Por otra parte, no estamos ante una modificación ordinaria de contrato pues la reducción del precio de la locación modificaría el precio unitario originalmente adjudicado y contravendría la prohibición establecida para los convenios modificatorios amparados por el artículo 63° de la Ley N° 2051/03 "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*".

En este punto cabe mencionar que por Nota UOC N° 835/2020 de fecha 15 de julio de 2020 la Unidad Operativa de Contrataciones informó de la situación planteada a la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas; la que a su vez dio respuesta a través de la Nota DNCP/ DJ N° 9796 de fecha 17 de agosto de 2020; así mismo se observa que existen situaciones análogas en otros Organismos y Entidades del Estado como ser el acaecido en los contratos de locación realizados bajo el ID N° 353.011 por parte del Ministerio de la Defensa Publica; verificándose de esta manera que la modificación contractual debe enmarcase en una modificación por interés público, conforme a lo establecido en el artículo 55° inciso b), de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2051/03.

El artículo 4° de la Ley N° 2051/03 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° 2051/03 "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 el locador pues no se modifica ninguna condición establecida en la Carta de Invitación de la Contratación, sino que se reduciría al precio mensual de locación considerando la justificación ya mencionada; además el locador fue seleccionado a través de procedimientos concursales adecuados a la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

En según termino, con el presente proceso se estaría realizando una modificación contractual de manera **eficiente y oportuna** evitando una dilación de tiempo para la reducción del precio de locación, así como un uso adecuado de los recursos humanos y financieros de la Institución que no se verían desviados ante la realización de un nuevo llamado a locación determinado, 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 Contrato N° 17/2020 y sus antecedentes como el proceso de evaluación para seleccionar al locador se encuentra íntegramente

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

Lic. Elizabeth Delgado C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, bajo el ID N° 373.244; así mismo, la presente modificación contractual será difundida conforme a los lineamientos del artículo 60° de la Resolución DNCP N° 5695/19.

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 locación sigue inalterable y la finalidad es la misma pues el inmueble seguirá destinado a archivo/sede de la Imprenta del Poder Judicial. El único cambio solicitado es la reducción del precio del alquiler, por motivo de la disminución de las recaudaciones institucionales, manteniéndose invariable todas las demás condiciones establecidas en la Carta de Invitación como en el Contrato N° 17/2020

Como conclusión, se debe indicar que los Contratos Administrativos 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° 2051/03 "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…*".

Además, dicha facultad fue reglamentada de manera positiva por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a través de la Resolución DNCP N° 5695/2019 que determina ciertas formas y requisitos para hacer efectiva dicha facultad, requisitos que se encuentran cumplidos en la presente situación y no exceden los lineamientos establecidos por el órgano regulador de las contrataciones publicas de la Republica del Paraguay.

La locación de inmueble destinado para la "Sede de la Oficina de Archivo o Imprenta del Poder Judicial", es de vital importancia en atención a que dicha dependencia es donde se realizan todos los productos de artes gráficos jurisdiccionales para los Juzgados de la Capital, las oficinas registrales y las diversas Circunscripciones Judiciales de la Republica, así como formularios registrales, en consecuencia, el desabastecimiento del área jurisdiccional y registral de materiales necesarios para la prosecución de sus labores comprometería el adecuado acceso al servicio de Justicia. Estas son cuestiones de Interés Público, considerando que este Interés tiene estrecha relación con el correcto funcionamiento del Poder Judicial integrante del Estado, para el eficaz cumplimiento de satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Con base en los fundamentos indicados se puede concluir que se encuentra justificada la solicitud de disminución de monto del Contrato Nº 17/2020, a fin de garantizar la continuidad de la locación del inmueble, 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 disminuya el monto correspondiente al Contrato Nº 17/2020 suscripto con el señor Jaime Laufer, fijando el precio de la locación por la suma mensual de G. 14.000.000 (guaraníes catorce millones), a partir del mes de septiembre del año 2020 manteniéndose invariable las demás condiciones del contrato principal, de conformidad a lo establecido en el artículo 55°, inciso b), de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", salvo mejor parecer.

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

Lic. [illegible]
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

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.

PODER JUDICIAL
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Lic. Lila Fátima Insfrán C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CONSEJO DE ADMINISTRACION JUDICIAL
31 AGO. 2020
Recibido por: Sebastián Lobo C.A.J.
Aclaración:.....Hora: 10:40