Ministerio Público
República del Paraguay

Fecha: 03/12/24 Hora: 14:23
Recibido por: Econ. María Bethania Ruiz
Unidad Operativa de Contratación
Firma:
Ministerio Público
Unidad Operativa de Contrataciones

37

DICTAMEN D.A.J. No. 229 /2024.

Asunción, 03 de diciembre de 2024.

REF.: Análisis sobre proyecto de Resolución *"Por la cual se autoriza la ampliación de vigencia del Contrato No. 01/2023, suscrito con la Empresa ASM Paraguay S.A., en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas No. 03/2023- Mantenimiento y reparación de Equipos Cromatológico Gaseoso del Laboratorio Forense ID No. 421.540".*

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. 1450 del 03/XII/2024, por medio del cual se remite el Proyecto de Resolución de la referencia, a los efectos que esta Dirección emita un parecer jurídico, como también 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 **el 03 de diciembre de 2024, a las 12,25 hs.**, es decir, al final de la jornada del 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 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

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

es responsabilidad de esta Dirección, en razón que es la U.O.C. la 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 Empresa ASM Paraguay S.A., han suscripto el Contrato No. 01/2023, obrante a fs. 07/12, celebrado el 02/V/2023, en el marco de la "*Licitación por Concurso de Ofertas No. 03/2023 - Mantenimiento y reparación de Equipos Cromatógrafo Gaseoso del Laboratorio Forense*", con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024 desde la firma de este documento por ambas partes desde la firma del mismo por ambas partes.-

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 cláusula 7 -VIGENCIA DEL CONTRATO- expresa: "*Este contrato tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024 desde la firma de este documento por ambas partes.-*

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: "*Monto Mínimo Gs. 135.000.000, Monto Máximo 270.000.000,…//*".

Asimismo, en la cláusula 9 -ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO- se ha dispuesto: "*La ejecución del contrato estará a cargo de la Dirección del Laboratorio Forense- Departamento Químico- Biológico del Ministerio Público y referente a los procedimientos administrativos para los pagos de los servicios estará a cargo de la Dirección Administrativa del Gabinete Técnico de Investigación*".-

Atento a la citada cláusula, se observa que la Dirección Administrativa -Gabinete Técnico de Investigación-, mediante Memorando No. 2032 del 25/XI/24, obrante a fs. 13, solicita a la Dirección General de Administración y Finanzas, la ampliación de vigencia del Contrato No. 01/2023 -Mantenimiento y Reparación de Equipo Cromatógrafo Gaseoso del Laboratorio Forense-, especificando lo siguiente: "*VIGENCIA DEL CONTRATO 31/12/24, MONTO TOTAL DEL CONTRATO 270.000.000, MONTO EJECUTADO 158.931.054, SALDO A EJECUTAR 111.068.946, AMPLIACIÓN DE VIGENCIA SOLICITADA 31/12/25*". Así mismo, realiza la fundamentación para la ampliación de vigencia del contrato No. 01/2023 y, cuya fundamentación se encuentran plasmados en dicho documento, por lo que se omite su reproducción para evitar reiteraciones innecesarias. Se pone a consideración de la máxima autoridad, o a quien corresponda, que dicho memorando no fue suscripto por el otro administrador del contrato - Dirección Laboratorio Forense, debiendo, previamente a la suscripción del proyecto de Resolución, estamparse la firma del otro administrador del contrato, a los efectos de acreditar su conformidad respecto a los fundamentos expuestos por la Dirección Administrativa del Gabinete Técnico de Investigación -

También se ha visto, que la Dirección Administrativa mediante la Nota D.L.F. No. 1032 del 03/XII/2024, dirigida a la Dirección Administrativa del

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

Gabinete Técnico de Investigación, obrantes a fs. 32, elevó la fundamentación para la ampliación del contrato No. 01/2023.-

Ahora bien, la clausula 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. 01/2023, 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 explicitas.-*

En cuanto a la justificación requerida por la citada norma, se ha visto que la Dirección Administrativa Gabinete Técnico de Investigación mediante el Memorando No. 2032 del 25/IX/2024, obrantes a fs. 13, dirigido a la Dirección General de Administración y Finanzas, ha manifestado que: *"…//El servicio de mantenimiento y reparación del equipo cromatógrafo gaseoso de la Dirección de Laboratorio forense, es de vital importancia en el departamento Químico Biológico específicamente en la Sección de Toxicología para el funcionamiento optimo, dicho equipo instrumental realiza investigaciones de todas las evidencias provenientes principalmente de las unidades especializadas de lucha contra el Narcotráfico a nivel*

[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

país…//… la continuidad del trabajo pericial se encontrará en riesgo en caso de que el equipo instrumental presentara fallas técnicas pudiendo ocasionar acumulación, superpoblación y atraso en el procedimiento de las evidencias en el marco de los procesos judiciales".-

Así mismo, se ha visto que la Directora Interina de Laboratorio Forense, mediante Nota No. 1032 de 03/XII/24, obrante a fs. 32, dirigida a la Dirección Administrativa del Gabinete Técnico de Investigación, ha manifestado: "*…solicitar la ampliación del contrato No. 01/2023 – Mantenimiento y Reparación de equipo Cromatógrafo Gaseoso del Laboratorio Forense…//… es de vital importancia para el funcionamiento óptimo del mismo, el Cromatógrafo gaseoso es utilizado para la caracterización de evidencias remitidas principalmente por las unidades especializadas de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico a nivel país. El mantenimiento es necesario a fin de prevenir y corregir fallas técnicas del bien, como también prolongar la vida útil del mismo…//…*".-

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]-

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 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. 773 del 26/XI/24, obrante a fs. 14, manifestó a la empresa adjudicada la intención de ampliar la vigencia del contrato No. 01/23 *hasta el 31/XII/2025*, amparado en lo dispuesto *en el art. 9, inc. b) y C) de la Resolución DNCP No. 4.400/2022.-*

Se adjunta a su vez, copia de correspondencia cursada por vía electrónica el 13/IX/2024, en el cual se observa que se remitió la Nota UOC No. 773/2024.-

Ahora bien, la empresa adjudicada, por Nota del 27/XI/24, obrante a fs. 16, expresa: "*..//… en respuesta al pedido de ampliar hasta el 31*

---

[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

diciembre del año 2025…//…expresamos la aceptación del pedido de ampliación del contrato No. 01/2023 y aguardamos la adenda correspondiente".-

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. 144/24 del 29/XI/2024, obrante a fs. 17/21, 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, esta U.O.C. es del parecer favorable para continuar con el procedimiento del Contrato de referencia hasta el 31 de diciembre del año 2025.-*

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. 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 2do pár. del Considerando del proyecto de resolución, se recuerda que la justificación expuesta por la dependencia encargada, deberá contar con la firma del otro administrador del contrato, a los efectos de acreditar la justificación expuesta;
- Se recomienda agregar un párrafo dentro del proyecto de Resolución, respecto a la justificación realizada por la administradora del contrato -Dirección de Laboratorio Forense- y;
- Se recomienda la indicación del art. 373 "Contrataciones Plurianuales", del Anexo A del Decreto No. 1092/2024.

Abg. Arnaldo Martínez Pri
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

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/o 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.-

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

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 ☐

Para proseguir con los trámites.

Lic. Dalmon Doldán
Coordinación de Procesos y Evaluación
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público