Ministerio Público
República del Paraguay

DICTAMEN D.A.J. N° 148 /2020.-

Asunción, 23 de noviembre de 2020.

REF. "Análisis sobre ampliación de vigencia del Contrato n.° 55/2019, suscripto con la empresa Warrior S.A., en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas n.° 11/2019 *"Contratación de Servicio de Rastreo Satelital de Móvil" Contrato Abierto Plurianual, I.D. N° 362.630".-*

Señor
Abg. Fernando Benítez, director
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
Presente:

Me dirijo a usted, en atención a su **Memorando UOC n.° 657**de fecha 19 de noviembre de 2020, por medio del cual se remite el proyecto de Resolución *"Por la cual se autoriza la ampliación de vigencia del Contrato N.° 55/2019, suscripto* con la empresa Warrior S.A., en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas n.° 11/2019 *"Contratación de Servicio de Rastreo Satelital de Móvil" Contrato Abierto Plurianual.- ID N.° 362.630"*, adjudicada a la empresa Warrior S.A. según Resolución F.G.E. N.° 4708 de fecha 17 de setiembre de 2019.-

En cuanto éste proyecto de resolución, también se ha visto que en el citado memorando remitido por la Unidad Operativa de Contratación, se hace referencia al **Memorándum D.A. N.° 1791/2020** y al **Memorando D.A.1806/2020**, ambos emitidos por la Dirección Administrativa y mediante los cuales solicita a dicha dependencia la ampliación de vigencia del mencionado Contrato, señalando además cuáles son las razones que justifican dicha petición.-

Concretamente, se ha verificado que en el **Memorando D.A. N° 1790/2020**, se señala lo siguiente: *"El pedido de ampliación de vigencia con la firma Warrior S.A., se requiere teniendo en cuenta la cláusula 6. Vigencia del Contrato: " Este contrato tendrá de vigencia a partir de la firma por ambas partes hasta el 31 de diciembre de 2020", por lo que se solicita la ampliación de vigencia del contrato al 31 de diciembre del 2021, debido a que se cuenta con Disponibilidad Presupuestaria para la ejecución, además que es un servicio imprescindible para el correcto seguimiento via GPS de la flota de vehículos con que cuenta el Ministerio Público, la utilización de combustible, el trayecto de recorrido de los móviles y su ubicación en tiempo real que es de vital importancia para varias Direcciones que precisan de esa información".-*

En cuanto a los términos contenidos en el **Memorándum N° 1890/2020**, se tiene que a través de dicho documento la Dirección Administrativa complementa los argumentos relativos a la justificación de ampliación de vigencia del mencionado Contrato, cuyas razones fueron la siguiente:*" Expongo las Razones fundadas y explícitas del pedido de ampliación del contrato de servicio de rastreo satelital de móviles del Ministerio Público con la empresa Warrior S.A., atendiendo que ya no se cuenta con tiempo suficiente para un nuevo llamado y que este servicio es de importancia para la localización y conocer el estado de los vehículos mediante señales satelitales y de GPRS-SMS, para dar una respuesta inmediata ante cualquier evento, entre otras prestaciones se puede acceder a reportes de posición (on line), velocidad, recorridos históricos, que es de utilidad para mejor control de la flota de vehículos del Ministerio Público".-*

Por otra parte, se ha cotejado que en el Memorando remitido por la Unidad Operativa de Contratación, se informa que el respectivo contrato no cuenta con un convenio modificatorio con relación a los términos pactados.-

Fecha de Recepción: 23/11/2020 Hora: 12:16
Carmen González
Coordinación General
Ministerio Público
Unidad Operativa de Contrataciones

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Abg. Patricia Doria Arçaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay

Por último, se observa que la Unidad Operativa de Contratación resalta que la empresa ha presentado su conformidad con respecto a la ampliación pretendida y, en ese sentido, solicita a esta Dirección de Asesoría Jurídica su respectivo análisis jurídico y su posterior dictamen.-

Ahora bien, con relación al análisis solicitado por la Unidad Operativa de Contratación, no está de más recordar en qué consiste la competencia de esta Dirección de Asesoría Jurídica, en cuanto al tema puesto a su consideración jurídica, pues es de suma relevancia aclarar, tal como se resalta en todos los dictámenes emitidos por esta dependencia, de que el estudio efectuado por la Dirección de Asesoría Jurídica no debe ser entendido como una autorización para emisión de ningún acto administrativo, sino la emisión de un parecer jurídico que permita a la máxima autoridad de la institución o, en su caso, a la dependencia que realiza la consulta, tomar la decisión correspondiente, es decir, **no es vinculante sino de carácter consultivo.-**

Además, el análisis de legalidad realizado por esta dependencia tiene el propósito de verificar e identificar que el acto administrativo a ser emitido se encuentre acorde y permitido por las normativas que rigen la materia a ser resuelta, de conformidad con los alcances establecidos por el Principio de Legalidad que rige a la Administración Pública.-

Dicho con otros términos, y para mejor compresión del ámbito de competencia de esta Dirección, se hace oportuno resaltar que el análisis realizado por ésta dependencia se enfoca directamente al estudio de legalidad del acto administrativo a ser emitido por la máxima autoridad de la institución, el cual se encuentra materializado en el proyecto de resolución que la Unidad Operativa de Contratación acompaña con la documentación administrativa vinculada al caso y la cual es remitida a esta Dirección.-

Entonces, el objeto de análisis para esta Asesoría es el proyecto de resolución, es decir, el acto administrativo a ser emitido. Por tanto, el control de legalidad que se efectúa consiste en la verificación formal y sustancial del citado acto administrativo, esto, con el propósito de que el acto administrativo a ser emitido cumpla con todos los presupuestos que hagan a su legalidad.-

En lo que respecta al control sustancial del acto administrativo, ello no se refiere a que esta dependencia ingresará o verificará las actuaciones realizadas por otras áreas administrativas facultadas para el efecto, sino más bien, el control realizado por esta Dirección es desde un aspecto exclusivamente jurídico, el cual implicará cotejar que el acto administrativo concreto se adecue a las normativas correspondientes y que el mismo será emitido correctamente por la máxima autoridad de la institución en el ejercicio de sus funciones administrativa.-

En ese contexto, lo primero que analizará esta Dirección, en cuanto al aspecto sustancial del acto, es verificar las normativas y disposiciones jurídicas que habilitan al Ministerio Público a autorizar una modificación en relación a la vigencia contractual pactada originalmente entre las partes.-

Para llevar a cabo esta tarea, necesariamente, se debe traer a colación el documento que hizo nacer la relación contractual entre el Ministerio Público y la empresa Warrior S.A.-

Conforme a los antecedentes documentales remitidos por la U.O.C., se tiene que dicha relación se formalizó a través de la suscripción del **Contrato n.° 55/2019**, celebrado en el marco de la Licitación por Concurso de Ofertas.-

Así también, se ha verificado que dicho acuerdo es un Contrato Plurianual, es decir, será ejecutado en dos partes, la primera, durante el ejercicio fiscal 2019 y, la segunda, durante el ejercicio fiscal 2020.-

Abg. Patricia Doria Arsaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Asesoría Jurídica

La mención de dicho contrato, adquiere relevancia para el presente análisis, en razón de que dicho documento es el instrumento legal que fijará las reglas y pautas que las partes deberán seguir y cumplir, es decir, el contrato será ley para las partes integrantes de la relación contractual, motivo por el cual, desde un aspecto jurídico, es de suma importancia verificar si en dicho documento se ha establecidos la posibilidad de realizar modificaciones relativas a la vigencia contractual fijado en el contrato original o, en el caso de que no existiera una cláusula en ese sentido, dicha facultad de modificación provenga de las facultades o prerrogativas del cual goza la Administración Pública en materia contractual.-

En el marco de esta tarea, como primer paso, se deberá acudir a los términos de los términos de lo acordado entre las partes y, en ese sentido, determinar cuál es el tiempo fijado para el cumplimiento total de los compromisos asumidos, es decir, cuál es la vigencia establecida para el cumplimiento del objetivo trazado en dicho contrato. Este último aspecto del contrato, en lo que se refiere al tiempo de vigencia, es de suma relevancia, puesto que cualquier modificación que se pretenda realizar a los términos de dicho acuerdo, solo podrán realizarse, siempre que estas se encuentren permitidas y siempre que el contrato aún se encuentre vigente.-

En ese contexto, se ha verificado que en fecha 14 de octubre de 2019, el Ministerio Público y la empresa Warrior S.A., han suscrito el **Contrato N.° 55/2019**, en el marco del llamado de referencia, estableciéndose en la **cláusula número 6 -Vigencia del Contrato,** lo siguiente:"*Este Contrato tendrá vigencia desde la firma por ambas partes hasta el 31 de diciembre de 2020".-*

Por otro lado, en cuanto al monto fijado en el contrato, se observa que se ha establecido en la Cláusula 5,*bajo el título* ***"Precio unitario y el importe total a pagar por los servicios"***, lo siguiente:*"El monto total del presente contrato asciende a la suma de Gs. 331.800.000 (guaraníes trescientos treinta y un millones ochocientos mil):Año 2019: según disponibilidad presupuestaria para el ejercicio fiscal año 2019,hasta la suma de Gs. 130.000.000 (guaraníes ciento treinta millones) Año 2020: hasta la suma de Gs. 201.800.000(guaraníes doscientos un millones ochocientos mil), monto éste a ser asignado sujeto a la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ministerio Público, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2020.-*

Asimismo, se ha verificado que en la **cláusula 8** del contrato, bajo el título *"Administración del Contrato"* se ha dispuesto que la administración del contrato esté a cargo de la ***Dirección Administrativa.***

Ahora bien, verificadas las demás cláusulas del contrato, se ha visto que ninguna de ellas hace alusión a las facultades de las partes en realizar alguna modificación al contrato, en especial, relativa a la ampliación de vigencia del contrato.-

Igualmente, esta Asesoría ha cotejado entre la documentación remitida, la existencia de los documento que integran el citado contrato, tal como indica el punto 2 del Contrato n.° 55/2019, constatándose que solo se ha remitido el Pliego de Bases y Condiciones y cuyo contenido fue examinado por esta dependencia y en el cual tampoco se identificó ninguna disposición que haga alusión a la facultad de modificar los términos contractuales.-

Sin embargo, a pesar de que en dichos instrumentos jurídicos no se encuentre establecido de forma expresa la posibilidad de realizar modificaciones a los términos del contrato, no obstante, esa facultad o competencia del Ministerio Público surge de sus facultades o prerrogativas del cual goza como parte integrante de la Administración Pública.-

En virtud de esa competencia, esta Dirección ha entendido que es fundamental, y a modo de comprender con mayor precisión los alcances de la facultad que poseen los órganos Estatales en materia contractual, hacer alusión a algunas

Abg. Patricia Doria Arsaña
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

características especiales que se diferencian con el Derecho Privado y las cuales inciden en la relación entre la Administración y el contratista.-

Para ello, se debe recordar que un "**Contrato administrativo**[1]", es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa, tal como es el Ministerio Público en la relación contractual que tiene como objeto la prestación de servicios como la empresa Warrior S.A.-

Esta relación contractual surge de un proceso previo aplicado dentro de la Administración Pública, cuya contratación con la otra parte es el producto de una decisión asumida por el órgano estatal, el cual se denomina "adjudicación", acto administrativo éste mediante el cual la Convocante selecciona y elige al oferente con quien suscribirá el contrato. Es decir, la "Adjudicación", es el acto administrativo por el cual el licitante determine, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento administrativo precontractual[2].-

A partir de este acto administrativo, y una vez notificada al oferente seleccionado, éste surte efectos jurídicos tales como la suscripción del contrato y su perfeccionamiento, como también, a partir de la realización de ese acto de suscripción, hará que el **contrato celebrado entre las partes deba ser respetado y, en consecuencia, no deba ser alterado en las bases y condiciones sobre las cuales se efectúo el procedimiento.-**

En este punto, es importante señalar que, en principio, una de las características de los actos administrativos, es que éstos gozan de **estabilidad,** no obstante, existen actos administrativos que no gozan de esa estabilidad, por lo cual son susceptibles de revocación o modificación por parte de la Administración.-

Como se podrá advertir, una característica de los actos administrativos en general, es que los mismos gozan de estabilidad, sin embargo, por razones de **interés público**, se ha visto que en materia de la Administración Pública, el órgano estatal en el ejercicio de la función administrativa, posee de ciertas prerrogativas que subordina al principio de la autonomía de voluntades e igualdad jurídica entre las partes, circunstancias ésta, que no se suscita en el Derecho Privado.-

Precisamente, la **Prerrogativas de la Administración**[3] implica que los principios de la autonomía de la voluntad e igualdad jurídica de las partes, quedan subordinados en el contrato administrativo. En ese sentido puede decirse que la libertad de las partes queda circunscripta o limitada por la norma que fija el procedimiento para elegir al contratista; la aprobación o autorización legislativa o administrativa, y la subordinación del objeto al interés público.-

Dicho con otros términos, se podría afirmar que las partes contratantes se encuentran en un plano de desigualdad. Es más, en los contratos administrativos desaparece dicho principio (Desigualdad Jurídica).-

Tal es así, que cuando una de las partes contratantes es la Administración, se impone ciertas prerrogativas y condiciones que se subordinan jurídicamente al contratista. El principio de inalterabilidad de los contratos no puede ser mantenido, sino *cede ante el ius variandi* que tiene la administración de introducir modificaciones en ello, y que son obligatorias, dentro de los límites de la razonabilidad, para el contratista[4].-

Esta diferencia que se produce en la Administración Pública, se ve materializada en la capacidad legal que tiene la Administración de adecuar el contrato a las necesidades públicas, pudiendo cambiar o modificar dentro de ciertos límites

---

[1] **Dromi, Roberto.** Obra: "Derecho Administrativo". 7ª Edición. Año 1998. Editorial Fasero S.A. Pág. 387.-
[2] **Dromi, Roberto.** Obra: "Derecho Administrativo". 7ª Edición. Año 1998. Editorial Fasero S.A. Pág. 352/353.-
[3] **Dromi, Roberto.** Obra: "Derecho Administrativo". 7ª Edición. Año 1998. Editorial Fasero S.A. Pág. 353.-
[4] **Dromi, Roberto.** Obra: "Derecho Administrativo". 7ª Edición. Año 1998. Editorial Fasero S.A. Pág. 353.-

Ministerio Público
República del Paraguay
Abog. Patricia Doria Arsaña
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

las obligaciones del contratista (modificación unilateral, mutabilidad del contrato). Es decir, que el contrato administrativo carece de la rigidez e inmutabilidad del contrato civil, porque cede ante el interés público. Esta subordinación o desigualdad jurídica del contratista respecto de la Administración Pública, con quien celebra un contrato, tiene su origen en la desigualdad de propósitos perseguidos por las partes en el contrato, pues al fin económico privado se opone un fin público o necesidad pública colectiva que puede afectar su ejecución[5].-

Estas características especiales que rigen a la Administración Pública, se ven traducidas, tal como se viene desarrollando en la competencia que tiene la Administración de tomar ciertas decisiones, inclusive de manera unilateral, sobre el contratista, cuya base de estas facultades debe ser siempre el interés general, esto es, el interés público.-

Es por ello, que esas facultades no solo se ven reflejadas durante todo el proceso licitatorio, sino también, se ve reflejado en la ejecución contractual. Justamente, los principios generales que rigen a todo tipo de contrato dentro de la Administración Pública en la ejecución del mismo, son los siguientes: **continuidad y mutabilidad**.-

Específicamente, el **principio de Mutabilidad** en los contratos administrativos, se refiere a la competencia o capacidad legal que posee la Administración para poder realizar, en el marco de esa relación contractual, modificaciones de manera unilateral de los términos para variar o cambiar las prestaciones debidas por el contratista en la ejecución del contrato.-

La competencia de la Administración Pública para variar por si lo establecido en el contrato y alterare las prestaciones y condiciones de su cumplimiento, expresa una menor estabilidad de las situaciones individuales. Por ello las alteraciones dispuestas por la Administración son, en principio, obligatorias para su contratista, excepto en los casos en que la Administración infringe los limites reglados y/o discrecionales del *ius variandi*. El principio de la mutabilidad de los contratos administrativos es una consecuencia impuesta por finalidades de intereses públicos, dado que con ellos se tiende a lograr una más eficiente realización de la justicia retributiva. La competencia pública modificatoria procede respecto de todos los contratos administrativos, cualesquiera que sean su clase y objeto especifico dependiendo su alcance de la naturaleza del contrato, del grado de colaboración del contratista, del plazo durante el cual se debe efectuar las prestaciones, y de las responsabilidades transferidas al contratista que sustituye al Estado, en los contratos de transformación[6].

Ahora bien, un punto sumamente relevante de **esta competencia de la Administración es que la misma no requiere que se encuentre incluida dentro del contrato de manera expresa, pues dicha facultad se encuentra incluida de manera implícita.-**

No obstante, esta competencia y prerrogativa de la Administración de poder realizar modificaciones unilaterales a los contratos en ejecución, se encuentran limitados, es decir, **si bien la Administración Pública puede hacer estas variaciones al contrato original de forma unilateral, sin embargo, éstas solo podrán realizarse sobre la base de un interés público y siempre que ello no implique la modificación de la sustancia del contrato y la esencia de su objeto**, pues tal como se dijo, la única justificación válida para el ejercicio de esta atribución es el interés público.-

Esta prerrogativa de la Administración Pública, específicamente, la relativa a la modificación contractual, se encuentra regulada en el **artículo 63** de la Ley de Contrataciones Públicas, cuya disposición legal establece lo siguiente: **"Convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios.** *Las Unidades Operativas de Contratación (UOC)*

---

[5]**Dromi, Roberto.** Obra: "Derecho Administrativo". 7ª Edición. Año 1998. Editorial Fasero S.A. Pág. 391.
[6]**Dromi, Roberto.** Obra: "Derecho Administrativo". 7a Edición. Año 1998. Editorial Fareso SA. Pág. 39[illegible]

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Abog. Patricia Doria Arsaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

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 mismo 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...//...Que 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".-

A su vez, ésta normativa dispuesta en la Ley de Contrataciones Públicas, atendiendo al tipo de modalidad contractual (Contratación Directa), se debe tener en cuenta que para su interpretación y aplicación, esta, se debe integrar o complementar con lo dispuesto en el artículo 39 inciso d) del Decreto Reglamentario N° 2992/2019, según sea el caso.-

Sin embargo, también existe otra normativa emitida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, órgano rector en la materia, y la cual es aplicable al tipo de modalidad analizada en el presente caso y la cual consiste en la **Resolución DNCP N.° 4576/2020** "POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES RELATIVAS A LA APLICACIÓN DE LA MODALIDAD DE CONTRATO ABIERTO EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N° 2051/03".-

De la mencionada Resolución de la DNCP, se advierte que la misma tiene el propósito de establecer directrices para los casos en que el llamado a licitación sea bajo la modalidad de Contratación Abierta.-

Precisamente, en el **artículo 9** de la citada Resolución, se regula lo atinente a las modificaciones que podrá sufrir un contrato administrativo bajo esa modalidad y conforme a los parámetros establecidos en **el artículo 62 y 63** de la Ley de Contrataciones Públicas.-

En este artículo, en su inciso d) se prevé, entre otras cosas lo siguiente*: "Toda vez que las cantidades o montos mínimos del contrato no hayan sido ejecutados al tiempo de la vigencia originalmente pactada, la Contratante podrá ampliar el plazo de la vigencia como máximo hasta el siguiente ejercicio fiscal, a fin de completar la ejecución de las cantidades mínimas o montos mínimos...".-*

Conforme a las disipaciones legales señaladas más arriba, se puede confirmar que la modificación contractual es una prerrogativa del cual goza el Ministerio Público para realizar ciertos cambios al contrato original, en especial, la relativa la ampliación del plazo de vigencia contractual.-

Por tanto, en atención a los argumentos desarrollados más arriba, esta Asesoría Jurídica pasará a cotejar, desde un punto de vista legal, el cumplimiento de las exigencias legales establecidas en el **artículo 63** de la Ley de Contrataciones Públicas, conforme a los trámites administrativos realizados por el área correspondiente.-

Al respecto, se ha observado que el **artículo 63** de la Ley de Contrataciones Públicas, contiene varias condicionantes que hacen a la viabilidad de la pretensión de modificación contractual y entre las cuales se puede resaltar lo

Abg. Patricia Doria Arçaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

relativo al límite del plazo para introducir modificaciones en los contratos, esto es, que dichas modificaciones deberán realizarse en los contratos vigentes y dentro de los doce meses de su suscripción.-

En cuanto a esta regla, la citada normativa establece que las modificaciones que se pretendan realizar al contrato original podrán ser introducidas siempre que el mismo se encuentre vigente. Aplicando ésta exigencia al caso que nos ocupa, y tal como se ha resaltado en párrafos anteriores, **el Contrato n. 55/2019**, en su punto 6, ha establecido como plazo de **vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020,** razón por la cual se puede sostener que el citado instrumento contractual se encuentra en plena vigencia a la fecha.-

Ahora bien, con respecto al plazo estipulado de *"12 (doce) meses"*, cabe mencionar, que la interpretación de los alcances establecidos en el artículo 63 de la Ley de Contrataciones Públicas, se debe integrar con lo dispuesto en **el Decreto N.° 2992 de fecha 09 de diciembre de 2019, "Por la cual se reglamenta la Ley n.° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas" y su modificatoria la Ley N.° 3439/2007",** en cuyo cuerpo normativo se reglamenta el alcance de ciertos requisitos contenidos en el artículo 63 de la Ley de Contrataciones Públicas.-

Concretamente, el artículo 96 "***Convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios***", del citado Decreto Reglamentario regula los extremos señalados en el párrafo anterior y cuya disposición legal establece lo siguiente:

"... Los convenios modificatorios en adquisiciones, locaciones y servicios se sujetarán a lo dispuesto en la reglamentación establecidas 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" (Las negritas y subrayado son propios).-

Como se podrá advertir con la transcripción de la citada norma reglamentaria del artículo 63 de la Ley de Contrataciones Públicas, en cuanto al límite establecido de *los 12 meses* de la suscripción del contrato, esto, a fin de poder realizar modificaciones al acuerdo original, se ha visto que ese límite solo será aplicable a los contratos que tengan por objeto la provisión de bienes, sin embargo, en el caso concreto, el objeto del contrato es la prestación de servicios, motivo por el cual dicha limitación no se aplica al presente contrato.-

Por otro lado, estos requisitos mencionados precedentemente no son los únicos presupuestos que condicionan la modificación contractual. Además de tales exigencias, existen otras cuestiones que deben tenerse en cuenta a los efectos de la viabilidad de la modificación contractual pretendida, como por ejemplo el objeto de modificación.-

En ese sentido, no debemos olvidar que el citado **artículo 63** de la Ley de Contrataciones Pública, prevé de manera puntual cuáles serán las cuestiones que no podrán ser objeto de modificación, tales como lo atinente a precios, anticipitos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.-

No obstante, el aspecto del contrato que se pretende su modificación, consiste en la ampliación del plazo de vigencia contractual, cuyo extremo se ha desarrollado párrafos más arriba, razón por la cual nos remitimos a dichos argumentos, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.-

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Abg. Patricia Doria Arcaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ahora, otra exigencia establecida en el artículo 63 de la Ley de Contrataciones Públicas se refiere a que dicha modificación deberá realizarse siempre por razones fundadas y explícitas. Esto, significa que toda modificación deberá estar debidamente justificada y acorde a un interés público.-

En cuanto a esa justificación requerida por la citada norma, se ha visto en la documentación remitida que la Dirección Administrativa, mediante los **Memorando D.A. N.° 1790/2020 y N.° 1806/2020,** dirigidos a la Unidad Operativa de Contratación, ha expuesto las razones que sustentan la solicitud de ampliación del plazo de vigencia del **Contrato n.° 55/2019**, celebrado con la citada firma en el marco del presente llamado, la que se trascribe a continuación para una mejor ilustración.-

"El pedido de ampliación de vigencia con la firma Warrior S.A., se requiere teniendo en cuenta la cláusula 6. Vigencia del Contrato: " Este contrato tendrá de vigencia a partir de la firma por ambas partes hasta el 31 de diciembre de 2020", por lo que se solicita la ampliación de vigencia del contrato al 31 de diciembre del 2021, debido a que se cuenta con Disponibilidad Presupuestaria para la ejecución, además que es un servicio imprescindible para el correcto seguimiento vía GPS de la flota de vehículos con que cuenta el Ministerio Público, la utilización de combustible, el trayecto de recorrido de los móviles y su ubicación en tiempo real que es de vital importancia para varias Direcciones que precisan de esa información", en tanto que en el Memorandun N° 1890/2020 amplia la justificación del precedente Memorando refiriéndose de la siguiente manera*:" Expongo las Razones fundadas y explícitas del pedido de ampliación del contrato de servicio de rastreo satelital de móviles del Ministerio Público con la empresa Warrior S.A., atendiendo que ya no se cuenta con tiempo suficiente para un nuevo llamado y que este servicio es de importancia para la localización y conocer el estado de los vehículos mediante señales satelitales y de GPRS-SMS, para dar una respuesta inmediata ante cualquier evento, entre otras prestaciones se puede acceder a reportes de posición (on line), velocidad, recorridos históricos, que es de utilidad para mejor control de la flota de vehículos del Ministerio Público".-*

Por tanto, se tiene que la justificación expuesta por la dependencia administrativa que solicita la ampliación del plazo de la vigencia contractual encuentra sustento en la necesidad de seguir contando con los servicios prestados por la citada empresa.-

Con relación a este punto, es dable resaltar que dicho justificativo se encuentra plasmado, tal como se ha señalado en párrafos precedentes, dentro de los memorandos emitidos por la Dirección Administrativa, cuyos documentos se encuentran adjuntados a los antecedentes remitidos.-

En lo que respecta a ser ***explícita***, esto, se entendería que la pretensión de la justificación y razón de modificación deba ser evidente, manifiesta. Por tanto, se sugiere a la Unidad Operativa de Contratación, verificar y constatar el cumplimiento debido de dicha exigencia.-

A su vez, esta exigencia legal de contar con razones fundadas y explícitas que justifican una modificación contractual, no debe perderse de vista que éste tipo de variación en el contrato original, conforme a los parámetros legales establecidos en la ley, exige que se deba contar con la aceptación del proveedor, contratista o consultor.-

Al respecto con esta exigencia, se verifica que a raíz de la solicitud efectuada por la Dirección de Administrativa, la Unidad Operativa de Contratación, a través de la **Nota U.O.C. N° 679 de fecha 17 de noviembre de 2020**, manifestó a la empresa adjudicada la intención de ampliar la vigencia del referido contrato, amparado en lo dispuesto en el artículo 97 inciso d) de la Resolución DNCP N° 4576/2020 y solicitó –además- su conformidad a los efectos de proseguir con los trámites pertinentes, así como también, mantener los precios y las condiciones originalmente pactadas.-

Abg. Patricia Doris Arsaña
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Por su parte, se constató entre la documentación remitida de que la mencionada empresa adjudicada, mediante la Nota N° 251 de fecha 17 de noviembre de 2020, comunicó su conformidad con la ampliación de la vigencia del Contrato.-

Ahora, otra exigencia establecida en el artículo 63 de la Ley de Contrataciones Públicas, es que dicha modificación se podrá dar siempre dentro del presupuesto aprobado y disponible.-

En cuanto a ésta condición legal, se constata que no obra entre los antecedentes remitidos el **Certificado de Disponibilidad Presupuestaria** o algún documento que se refiera a ese aspecto exigido por el artículo 63 de la Ley de Contrataciones Públicas.-

No obstante, el cumplimento de este requisito legal, es una condición que compete netamente al área administrativa, en especial, a la Unidad Operativa de Contratación la de verificar que dicha situación se encuentre acorde con los dispuesto en la ley.-

Así también, es oportuno resaltar lo manifestado por la U.O.C., a través del ***Memorando N.° 657/2020. Respecto a que el contrato en cuestión no cuenta con un convenio modificatorio con relación a los términos pactados***, lo cual ha revelado que el citado instrumento contractual no ha sufrido modificación alguna a la fecha.-

Igualmente, no debe olvidarse que toda modificación de un contrato administrativo debe respetar la sustancia del contrato y la esencia de su objeto. Una alteración que no contemplara tales límites, daría lugar a la conformación de un contrato diferente.-

Además, a los efectos de garantizar el fiel cumplimiento del contrato del contrato y en atención a la ampliación de la vigencia del plazo contractual que se pretende realizar, es importante determinar la necesidad de exigir a la empresa adjudicada la presentación de la garantía actualizada y ampliada, debiendo, a su vez, la Unidad Operativa de Contratación prever los plazos ante situación que pudiera suscitarse en el marco de la ejecución del referido contrato.-

Por otro lado, se tiene como exigencia legal y a los efectos de introducir una modificación contractual, que el mismo deberá ser resuelto por acto administrativo de la autoridad competente e instrumentarse en una adenda que deberá ser suscrita antes de 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 nivel de análisis del aspecto formal del acto administrativo a ser emitido por la máxima autoridad de la institución, ya que todo lo expuesto hasta aquí, se ha enfocado al estudio del aspecto sustancial de dicho acto.-

Por tanto, el trabajo a ser efectuado por parte de esta Asesoría Jurídica en éste punto del análisis, consistirá en la verificación formal de la resolución a ser emitida por la fiscal general del Estado, es decir, se realizará el control del cumplimiento formal del acto administrativo correspondiente.-

En este sentido, ingresando al estudio de legalidad en el cumplimiento de las formas del mencionado proyecto de resolución, se observa que la misma posee todas las partes que debe contener un acto administrativo de ésta característica, es decir, se divide en**: el visto, los considerandos y la parte resolutiva**.-

Además, lo importante es que la Resolución reúna los requisitos exigidos por los principios de "inteligibilidad" y "completividad", de manera tal de que el lector comprenda la resolución con la simple lectura, sin tener que remitirse a otros documentos para entender los motivos que fundan la misma.-

Abg. Patricia Doris Argaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay

Asimismo, no debe olvidarse que el "Considerando" de una resolución es la parte fundamental, pues ahí se debe plasmar los argumentos de hecho y de derecho que justifican el por qué se toma tal o cual decisión. Dicho con otros términos, una Resolución debe ser coherente y, en ese sentido, debe existir una lógica entre los fundamentos (Considerando), con lo resuelto.-

Por otra parte, se pone a consideración de la Unidad Operativa de Contratación, tener en cuenta la Ley n.° 6622 "QUE ESTABLECE MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO", y su eventual reglamentación, ello, a fin de corroborar que la presente ampliación no afecte de manera negativa al cumplimiento de la misma.-

Finalmente, y conforme al ámbito de competencia de esta Dirección, la cual consiste en controlar la legalidad del acto administrativo a ser emitido, desde su aspecto sustancial y formal y en atención a la pretensión expuesta por la Unidad Operativa de Contratación , en el sentido de ampliar el plazo de vigencia del contrato de referencia, esto, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo** ***63 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas"***, en concordancia con los criterios dispuestos ***en el Decreto N.° 2992 de fecha 09 de diciembre de 2019 y la Resolución DNCP N° 4576/2020***,esta Asesoría Jurídica es del parecer que la misma se ajustaría a derecho.-

Por tanto, no habiendo otras cuestiones que analizar, se devuelven los antecedentes del expediente administrativo, para continuar con los trámites pertinentes.-

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para saludarlo muy atentamente.

Abg. Patricia Doria Arsaña
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica