Asunción, 30 de octubre de 2.020

***DICTAMEN UOC Nº 179/2.020***

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

**Ref.:** Disminución de monto del contrato N° 07/2.019 suscrito con la Sra. **Odhalis Clarisa Martinez Venialgo - Locación de inmuebles PAC N° 57/2.016 "Alquiler para la sede de la oficina distrital de San Estanislao y para la sede de la oficina registral de San Juan Bautista Misiones - plurianual - ad referéndum" ID N° 317.424**

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° 07/2.019** suscrito con la Sra **Odhalis Clarisa Martinez Venialgo.,** resultante del procedimiento de la **Locación de inmuebles PAC N° 57/2.016 "Alquiler para la sede de la oficina distrital de San Estanislao y para la sede de la oficina registral de San Juan Bautista Misiones - plurianual - ad referéndum" ID N° 317.424,** adjudicado por el Resolución C.A.J. Nº 336 de fecha 29 de noviembre de 2.016.

En consecuencia, se suscribió el contrato N° 133/2.016 de fecha 30 de diciembre de 2.016 con la Sra **Odhalis Clarisa Martinez Venialgo.,** correspondiente al alquiler del local destinado para el alquiler de la **oficina distrital de San Estanislao,** con una vigencia de 24 (veinticuatro) meses contados desde el 31 de diciembre de 2.016 hasta el 31 de diciembre de 2.018., por un monto mensual de **G. 5.000.000 (guaraníes cinco millones) IVA Incluido** y un monto total de **G. 120.000.000 (guaraníes ciento veinte millones) IVA Incluido.**

Por resolución C.A.J 313 de fecha 01 de octubre de 2.018, se autorizó la **primera renovación** del contrato N° 133/2.016 suscrito con la Sra **Odhalis Clarisa Martinez Venialgo** en el marco del llamado a **Locación de inmuebles PAC N° 57/2.016 "Alquiler para la sede de la oficina distrital de San Estanislao y para la sede de la oficina registral de San Juan Bautista Misiones - plurianual - ad referéndum" ID N° 317.424**

En consecuencia, se suscribió la primera renovación N° 07/2.019, del contrato N° 133/2.016, con una vigencia de 24 (veinticuatro) meses contados desde 01 de enero de 2.019 hasta el 01 de enero de 2.021, con un costo mensual de **G. 5.000.000 (guaraníes cinco millones) IVA Incluido** y un monto total de **G. 120.000.000 (guaraníes ciento veinte millones) IVA Incluido.**

Por nota de fecha 07 de octubre de 2.020, la Sra firma **Odhalis Clarisa Martinez Venialgo** manifestó su conformidad para la disminución del monto del Contrato N° 07/2.019, en los siguientes términos: *"...pongo a su consideración la propuesta de disminución del monto de alquiler quedando la misma establecida en Gs. 4.500.000 (Guaraníes cuatro millones quinientos mil) mensuales, pudiendo ser aplicado esta disminución a partir del mes de Noviembre de 2.020…".*

Por Nota NDA N° 1245/2.020 de fecha 26 de octubre de 2.020, la Dirección Administrativa remitió a esta Dirección el Memorando OGVEC N° 1308/20 de fecha 26 de octubre de 2.020 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.

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

Lic. Cristina Spaltro C.
Directora de Contrataciones
C.S.J.

## ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA MODIFICACIÓN POR INTERÉS PUBLICO

**Cronología de los antecedentes normativos:**

1) Por Decreto P.E. N° 3.442 de fecha 09/03/2.020, 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° 1.366 de fecha 11/03/2.020, la Corte Suprema de Justicia ha resuelto suspender los plazos procesales, administrativos y registrales desde el 13 de marzo de 2.020 hasta el 26 de marzo de 2.020, inclusive.

3) Por Acordada N° 1.370 de fecha 25/03/2.020, 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 trámite judicial electrónico, a partir del día lunes 30 de marzo de 2.020.

   Así mismo, se ha ratificado la suspensión de los plazos indicados en la Acordada N° 1.366, extendiendo dicha suspensión hasta el día 12 de abril del corriente.

4) Por Ley N° 6.524 de fecha 26/03/2.020 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° 1.373 de fecha 07/04/2.020, la Corte Suprema de Justicia resolvió reanudar los plazos procesales, registrales y administrativos a partir del día lunes 13 de abril de 2.020, plazo pospuesto nuevamente hasta el día 20 de abril de 2.020, por Acordada N° 1.375 de fecha 15/04/2.020.

6) Por Acordada N° 1381 de fecha 29/04/2.020, 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.

7) Por Acordada N° 1446 de fecha 09/09/2020, se ha resuelto reducir las actividades de la Circunscripción Judicial Capital, Central, Misiones, Paraguarí, Alto Paraná, del 10 al 25/09/2.020, reanudándose los plazos procesales y administrativos en fecha 29/09/2.020.

8) Por Acordada N° 1452 de fecha 23/09/2.020, se ha resuelto dispone la ampliación de la vigencia de la Acordada N° 1446 hasta el 09/10/2.020 para las Circunscripciones de Capital, Central y Concepción, reanudándose los plazos procesales y administrativos el lunes 12/10/2.020.

9) Por Acordada N° 1458 de fecha 30/09/2020, se ha resuelto reanudar los plazos procesales y administrativas en las Circunscripciones de Capital, Central y Concepción desde el día lunes 05/10/2020.

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

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

Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

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

Durante la ejecución del Contrato N° 07/2.019 se ha presentado un hecho imprevisible y fuera del control de las partes como sería la propagación a nivel mundial del Coronavirus (Covid-19), declarada como pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La República del Paraguay no fue la excepción ante la expansión de dicha patología viral, lo que causó que sea declarada la emergencia sanitaria a nivel país 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 vio 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° 07/2.019, durante el presente Ejercicio Fiscal, se encontraban íntegramente presupuestados y fueron previsionados a través de los **Certificados de Disponibilidad Presupuestaria N° 473/2.020** y **1097/2.020,** se encuentran sin respaldo financiero (ingresos) incidiendo 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 a la Señora Odhalis Clarisa Martinez Venialgo, 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.

La locadora, ha accedido a la reducción del precio del alquiler a Gs 4.500.000 mensuales (guaraníes cuatro millones y medio), a partir del mes de noviembre del presente Ejercicio Fiscal, hasta el término de vigencia de Contrato en fecha 01/01/2021.

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.

Ahora bien, los Estados han articulado sistemas para salvaguardar el derecho de las personas en sus bienes, para promover el tráfico comercial, otorgar seguridad jurídica a las transacciones, etc. Se crearon así los Registros Públicos donde se inscriben y conservan los derechos de la propiedad mueble e inmueble y otros derechos con vocación inscriptora establecidos en las leyes, con el fin de hacerlo oponible a terceros, y dar

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

Lic. Liz Telma Insfrán C.
Director
Unidad Operativa de Contrataciones
U.O.C.

publicidad a los títulos en virtud de los cuales se constituyen, modifican o extinguen ciertos derechos, o se manifiestan declaraciones que deben ser inscribibles de acuerdo a la legislación del país.

En la República del Paraguay, tenemos que por Ley N° 608/95 "Que crea el Sistema de Matriculación y la Cédula del Automotor" y sus leyes modificatorios se ha establecido la Dirección del Registro de Automotores, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, como un organismo de aplicación de ley encargado de regir, organizar y ejecutar el sistema de matriculación y cedulación de los automotores; buscando otorgar Seguridad Jurídica a través de una eficaz y confiable labor registradora en la inmatriculación, inscripción, regularización y cedulación del Parque Automotor Nacional, teniendo como compromiso esencial el servicio a la sociedad, consolidado en un sistema informático único, ágil, eficiente y veraz.

El bien inmueble, objeto del Contrato N° 07/2.019, alberga a la oficina Distrital de San Estanislao, de permanente consulta, tanto por los profesionales escribanos, la fiscalía y el Departamento de Automotores de la Policía Nacional.

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 Dirección del Registro de Automotores de la Corte Suprema de Justicia tiene un papel esencial en el logro de la seguridad jurídica en nuestra sociedad. La presente situación se encuadra en una modificación por interés público ya que el buen funcionamiento de los soportes registrales como sería la oficina Distrital de San Estanislao, es del interés común de la ciudadanía que espera una seguridad jurídica en sus transacciones y un sistema de publicidad adecuado a tal efecto.

La imposibilidad de seguir pagando un precio acorde a las actuales recaudaciones institucionales, conlleva a que se tenga que buscar otro local donde puedan funcionar los Archivos, lo que traerá aparejado un cierre temporal de los mismos y como consecuencias se resentirán los servicios registrales y de justicia en los trámites que deben realizarse día a día en el Registro del Automotor, esto sin mencionar, que la Institución debería erogar recursos con lo que no cuenta, para pagar un servicio de flete en pos del traslado.

Por lo mencionado, se observa que la modificación mencionada es de interés público pues resulta necesaria para dar continuidad al funcionamiento de la oficina Distrital de San Estanislao, 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 26/09/2.016, y fue adjudicada en fecha 29/11/2.016, por Resolución C.A.J N° 336, así mismo, en fecha 15 de febrero de 2.019 fue firmada la primera renovación del Contrato N° 07/2.019, autorizada por Resolución C.A.J N° 313; en tanto que el 07 de marzo de 2.020 fue confirmado el primer caso de coronavirus en Paraguay, las primeras medidas sanitarias del gobierno fueron dispuesta por Decreto P.E. N° 3.442 de fecha 09/03/2.020 y en fecha 11/03/2.020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), ante los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, declara la pandemia mundial.

Vemos que la programación del llamado, adjudicación e inclusive la primera renovación del Contrato, fue realizada en una situación que resultaba altamente improbable que se presentase durante la ejecución del contrato; es más, observando la cronología del párrafo anterior se puede observar que la Primera Renovación del Contrato fue firmada inclusive 12 meses y 20 días antes que la pandemia mundial impactara en la República del Paraguay.

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

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° 07/2.019 suscrito para una vigencia computada desde el 01 de enero de 2.019 hasta el 01 de enero de 2.021.

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 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 N° 317.424 y a través de la ficha técnica pertinente el ámbito solicitó la realización de un llamado a locación determinada considerando que del estudio técnico realizado al 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° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" que enuncia: "*Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente*".

En este punto cabe mencionar que, por Nota UOC N° 835/2.020 de fecha 15 de julio de 2.020 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° 9.796 de fecha 17 de agosto de 2.020; así mismo se observa que existen situaciones análogas en otros Organismos y Entidades del Estado como fue el ocurrido en los contratos de locación realizados bajo el ID N° 353.011 por parte del Ministerio de la Defensa Pública; 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° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas".

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

Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

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

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

En primer lugar, se debe aclarar que no se vulnera el principio **de igualdad y libre competencia** ya que con la presente modificación contractual no existiría una condición más ventajosa para la locadora 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 la locadora fue seleccionado a través de procedimientos concursales adecuados a la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas".

En segundo término, con el presente proceso se estaría realizando una modificación contractual de manera **eficiente y oportuna** 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° 07/2.019 y sus antecedentes como el proceso de evaluación para seleccionar a la locadora se encuentra íntegramente publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, bajo el ID N° 317.424; así mismo, la presente modificación contractual será difundida conforme a los lineamientos del artículo 60° de la Resolución DNCP N° 5.695/19.

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

La naturaleza y finalidad del Contrato, no se verán alterados con la modificación propuesta, ya que la naturaleza de contrato de locación sigue inalterable y la finalidad es la misma pues el inmueble seguirá destinado la oficina distrital de San Estanislao. 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° 07/2.019

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° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" cuanto sigue: "*Art. 55 - Derechos de la Contratante – Las contratantes gozan de los siguientes derechos: (...) b) A modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito...*".

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

La locación de inmueble destinada a la oficina distrital de San Estanislao, es de vital importancia en atención a que dicha dependencia es en la cual, se realizan permanentes consultas, de los profesionales escribanos, la Fiscalía y el Departamento de Automotores de la Policía Nacional, en consecuencia, los

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

Lic. Lic. Fátima Trujillo C.
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

inconvenientes que ocasionaría no contar con un local adecuado y en funcionamiento conforme a los requerimientos mínimos dificultaría el acceso a los archivos del área registral necesarios para la prosecución de sus labores y 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 y 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 07/2.019 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 07/2.019 suscripto con la **Sra. Odhalis Clarisa Martinez Venialgo.**, fijando el precio de la locación por la suma mensual de **G. 4.500.000 (guaraníes cuatro millones quinientos mil)** IVA incluido, a partir del mes de noviembre del año 2.020, manteniéndose invariable las demás condiciones del contrato principal, de conformidad a lo establecido en el artículo 55°, inciso b), de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", salvo mejor parecer.

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

Sin otro particular, nos despedimos muy atentamente.

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

PODER JUDICIAL
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Lic. Pie Fátima Insfrán C.
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA
SECRETARIA Nº 2
30 OCT. 2020
Recibido por:
Aclaración:
Hora: 10:10