Unidad Operativa de Contrataciones (UOC)

Dictamen Técnico Jurídico U.O.C. Nº 05/2025.

Fecha: 03 de febrero de 2025.

Referencia: Nota DGNCP Nº 380/2025 sobre convenio modificatorio derivado del acuerdo extrajudicial entre el Ministerio de la Defensa Pública y Palazzo del Cielo S.A. en el marco del Contrato de Locación Nº 44/2021 de la Licitación Pública Nacional Alquiler para la Sede Administrativa del MDP, con ID N° 397.169.----------

Señor Defensor General:

Se solicitó a la Unidad de Contrataciones Públicas del Ministerio de la Defensa Pública, que emita el presente dictamen para la difusión en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) del convenio modificatorio de referencia.----------

I. Objeto del presente dictamen

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) por la Nota DGNCP de referencia solicitó a la Unidad de Contrataciones Públicas del Ministerio de la Defensa Pública que emita un dictamen con relación al interés público indicando de qué manera o cómo afectaría la sociedad de no haberse realizado el convenio. Además requiere que se desglosen y expongan los argumentos requeridos en el Art. 57[1] de la Resolución DNCP Nº 5695/19.----------

II. Antecedentes

- El Contrato de Locación Nº 44/2021 derivado de la Licitación Pública Nacional Alquiler para la Sede Administrativa del MDP, con ID N° 397.169.----------
- El Acuerdo extrajudicial entre el Ministerio de la Defensa Pública y Palazzo del Cielo S.A. en el marco del Contrato de Locación Nº 44/2021.----------

[1] Artículo 57. Requisitos del dictamen. El Dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 Inciso b) de la Ley N° 2051/03, deberá cumplir necesariamente con los siguientes requisitos: a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación. b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público. c) 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. d) 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, ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03, y iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.

Abg. Liz Carolina Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

- La Nota DGNCP Nº 380/2025 por la cual la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) comunica los aspectos observados en torno al expediente Nº 300.388 "Convenio Modificatorio" al contrato de referencia..----------

III. Marco Legal aplicable

- La Ley N° 4423/11 *"Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública"*;----------
- La Ley N° 2051/2003 *"De Contrataciones Públicas"* y sus decretos reglamentarios;----------
- La Resolución de la 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"*.----------

IV. Requisitos del dictamen

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

La Ley N° 7.021/22 "De Suministro y Contrataciones Públicas", en su Artículo 159 «Vigencia de normas anteriores» establece: "Los procedimientos iniciados antes de la vigencia de la presente Ley, la celebración y ejecución de contratos en curso se sujetarán a lo establecido en las leyes vigentes al momento de la convocatoria. Las controversias derivadas de contratos suscritos al amparo de la Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas", deberán sujetarse, en materia de competencia, procedimientos y recursos, hasta su conclusión y ejecución, al trámite previsto en esas leyes".----------

El contrato Nº 44 fue suscrito en fecha 23 de julio de 2021, como resultado del proceso de Licitación Pública Nacional Nº 01/2021 "Alquiler para la Sede Administrativa del MDP".----------

Conforme al informe del Administrador del Contrato, cuyo cuadro resumen se anexa al acuerdo extrajudicial, el Ministerio de la Defensa Pública durante los meses de junio, julio, agosto y setiembre de 2024 constató disconformidades en el cumplimiento de obligaciones accesorias al contrato de locación, relacionadas a las condiciones de accesibilidad, el correcto funcionamiento del generador eléctrico, el mantenimiento general y eléctrico del edificio y otras, las cuales cuantificó en consideración a la planilla desglose de precios presentada por el locador en su momento.----------

Abg. Liz Carolina Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

Por su parte, la empresa Palazzo del Cielo S.A, solicitó por intermedio del MDP, un procedimiento de avenimiento, el cual fue identificado como Caso DNCP Nº 127 en instruido en fecha 04 de octubre de 2024 por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en torno al contrato de locación Nº 44/2021, en razón a que reclamaba las facturas impagas de los mismos meses mencionados.----------

Los acuerdos extrajudiciales son aquellos convenios por el cual las partes de un conflicto determinan una solución sin la necesidad de abrir un proceso judicial. De las situaciones expuestas se deduce que existieron reclamos recíprocos entre ambas partes del contrato de locación Nº 44/2021, los cuales fueron resueltos en sede administrativa, evitando litigios judiciales en la medida que fue posible y conveniente llegar a dicho acuerdo, a los efectos salvaguardar los intereses del Ministerio de la Defensa Pública.---

La suscripción de este acuerdo extrajudicial entre las partes, implica que en el mismo se convinieron las condiciones específicas sobre el precio a pagar por la Defensa Pública en los meses donde se detectaron las disconformidades objeto de los reclamos citados, así como la fecha de pago a la locadora por los meses de alquiler adeudados.----

Este acuerdo fue firmado por la máxima autoridad del Ministerio de la Defensa Pública quien ejerce su representación legal, en uso de las prerrogativas que le asisten y la apoderada de la empresa Palazzo del Cielo S.A., cumpliendo el mismo por tanto con las formalidades que el Código Civil establece.----------

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

A fin de reanudar la ejecución del citado contrato y realizar los pagos correspondientes, en arreglo a lo dictaminado por las áreas competentes, fue necesario adecuar la modificación acordada por las partes, conforme a la pertinencia normativa de las disposiciones contenidas en la Ley Nº 2051/03, que admitieren la modificación pretendida, lo que sí se enmarca dentro de las competencias de esta dependencia.-------

El Ministerio de la Defensa Pública suscribió el contrato de locación Nº 44/2021 con la empresa Palazzo del Cielo S.A., derivado de la *"Licitación Pública Nacional Alquiler para la Sede Administrativa del MDP"*, con ID N° 397169. El marco legal aplicable en razón de la fecha de inicio de los trámites del llamado a contratación, así como de la firma del contrato, que datan del ejercicio fiscal 2021 es la Ley Nº 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* y su Decreto Reglamentario Nº 2992/19, y no la Ley Nº 7021/22 *"De Suministro y Contrataciones Públicas"*.----------

Abog. Liz Carolina Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

Abog. [illegible] Granada

En fecha 04 de octubre de 2024 la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ordenó la apertura de un procedimiento de avenimiento solicitado por el Ministerio de la Defensa Pública, a instancias de la empresa Palazzo del Cielo S.A., por reclamos mutuos en torno al contrato de locación Nº 44/2021, que fue identificado como Caso DNCP Nº 127.----------

El Ministerio de la Defensa Pública durante los meses de junio, julio, agosto y setiembre de 2024, constató disconformidades en el cumplimiento de obligaciones accesorias al contrato de locación, relacionadas a las condiciones de accesibilidad, el correcto funcionamiento del generador eléctrico, el mantenimiento general y eléctrico del edificio y otras, las cuales cuantificó en consideración a la planilla desglose de precios presentada por el locador en su momento. Por su parte, Palazzo del Cielo S.A reclamó las facturas impagas de los mismos meses mencionados, por lo cual existieron reclamos recíprocos entre las partes del contrato de locación.----------

La Ley Nº 2051/03 establece su artículo 8 «Legislación Supletoria» que: "En todo lo no previsto por esta ley, su reglamento y demás disposiciones administrativas que deriven de ellos, serán aplicables supletoriamente el Código Civil, las leyes que rigen el Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil". El Código Civil en su Artículo 823 establece: "Si el locador al realizar las reparaciones a su cargo interrumpiere el uso o goce convenido, en todo o en parte, o fueren ellas muy incómodas al locatario, podrá éste exigir, según las circunstancias,... una rebaja proporcional al tiempo que duren aquéllas....Cuando el impedimento sólo fuere parcial, podrá exigir reducción de precio".----------

En consecuencia, encontrándose reunidos los presupuestos establecidos en el artículo 823 del Código Civil correspondió la reducción del precio de la locación circunscrita a los meses en los que hubo inconvenientes y al costo declarado en el desglose de precios presentado por el locador en los conceptos que interrumpieron el uso convenido del inmueble o cuyas reparaciones fueron incómodas o indeseadas para el MDP. Así también, una vez formalizada la correspondiente disminución en el precio por estos meses, correspondió que la institución honre los compromisos asumidos con la locadora.----------

El Acuerdo extrajudicial entre el Ministerio de la Defensa Pública y Palazzo del Cielo S.A. en el marco del Contrato de Locación Nº 44/2021 derivado de la Licitación Pública Nacional Alquiler para la Sede Administrativa del MDP, con ID N° 397.169 fue suscrito entre ambas partes, y en el mismo se acordó la reducción del precio del alquiler por los meses de junio, julio, agosto y setiembre de 2024 y posteriormente la suscripción de la adenda respectiva a los efectos de tramitar los pagos adeudados. Ambas partes

Abog. Liz Carolina Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

acordaron renunciar expresamente a toda posible acción de reclamo en relación a los temas tratados en torno al acuerdo extrajudicial arribado.----------

En el acuerdo extrajudicial en cuestión las partes pactaron que solicitarían a la DNCP el cierre de avenimiento solicitado por el Ministerio de la Defensa Pública, en el marco de un llamado a LPN para «Alquiler para la Sede Administrativa del MDP», convocado por el Ministerio de Defensa Pública (MDP) ID N° 397.169. El avenimiento fue cerrado por Resolución DNCP Nº 89/25 que en su parte conclusiva señala: *"...Es así que del trabajo de la DNCP han surgido puntos comunes que permiten el cierre del presente procedimiento por acuerdo, al haber ambas partes conciliado sus intereses. Por lo tanto, corresponde proceder con el cierre del procedimiento por acuerdo..."*.----------

La Ley 2051/03 en su Capítulo Tercero «Derechos y Obligaciones» Artículo 55.- «Derechos de las Contratantes» establece: "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".----------

Este derecho, también conocido como "ius variandi" es el que otorga al Estado la facultad de modificar el Contrato de manera unilateral (sin el consentimiento del locador, proveedor o contratista) cuando dicha modificación es necesaria para satisfacer el interés público. El interés público es un concepto jurídico indeterminado, no obstante en el caso de la no prestación de obligaciones accesorias a la locación por parte del locador resulta evidente su concurrencia, dado que el Estado no puede realizar erogaciones en detrimento de la ciudadanía por servicios no proporcionados, pero obligatorios en virtud a un contrato derivado de un proceso licitatorio.----------

El interés público impide a la institución incurrir en gastos infundados del presupuesto público institucional, que es escaso ante la multiplicidad de necesidades, tales como abonar mensualmente por servicios accesorios a la locación que constituirían un costo ocioso que finalmente sería pagado por los contribuyentes, por tanto no caben dudas que se trata de una cuestión donde el interés público[2] se encuentra necesariamente comprometido.----------

La defensa del interés público es la razón de ser del Ministerio de la Defensa Pública. La Defensa Pública es una institución autónoma y autárquica que brinda asistencia y representación jurídica gratuita a personas en situación de vulnerabilidad, vigilando la efectiva aplicación del debido proceso en el ámbito jurisdiccional. Ésta es su

[2] El interés público que constituye en principio la causa de los contratos administrativos, no se satisface si los supuestos de hecho que se tuvieron presentes al celebrarlo, se modifican en tal forma que las acciones o prestaciones convenidas, se tornan inactuales, inoperantes o contraproducentes para la satisfacción de ese interés BERCAITZ (Miguel Ángel). Teoría General de los Contratos Administrativos. Buenos Aires - República Argentina, Editorial Depalma, segunda edición, 1980, pág.347.

Abg. Marta Granada

Abog. Liz Cecilia Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

misión conforme a su ley orgánica. Los servicios que presta el MDP están dirigidos a la población y especialmente a los sectores vulnerables; la satisfacción de los usuarios es parte de la misión, la calidad se refleja en la accesibilidad, la atención, la competencia profesional, la confidencialidad, la calidez, la información, etc. Las adecuadas condiciones del inmueble donde presta servicios claramente tienen una incidencia en la calidad de la atención a los usuarios y en el trabajo de los funcionarios.----------

En consecuencia, no cabe duda de que existe un compromiso del interés público que debe ser zanjado mediante la modificación propuesta y que todas las adquisiciones de bienes y servicios, incluidas las locaciones, que realiza la institución tienen como fin principal el cumplimiento de la misión institucional.----------

c) 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.

Esta circunstancia no fue prevista en la planificación y programación del llamado, pues el MDP no podía conocer de antemano la operativa del edificio y las circunstancias que eventualmente podrían ocurrir en torno a los equipamientos del inmueble. Así también, vale mencionar que el proceso licitatorio y la firma del contrato fueron llevados a cabo bajo otra administración, anterior a la que actualmente se enfrenta y debe zanjar los inconvenientes relatados.----------

d) 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,

Así también, al no ser la aplicación del artículo 823 del Código Civil (reducción de precio de la locación) materia abarcable por un convenio modificatorio en los términos del art. 63 «Convenios Modificatorios en Adquisiciones, Locaciones y Servicios» es pertinente buscar otro mecanismo para zanjar la problemática suscitada, por lo cual no quedaría otra vía que la de disponer la **modificación unilateral del contrato**, decisión sobre la que ya existen numerosos precedentes institucionales en materia de locaciones que datan del ejercicio 2020.----------

Abog. Liz Carolina Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

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

La decisión no viola los principios previstos en el Art. 4° de la Ley, ya que se encuentra en línea con el principio de "economía y eficiencia" en razón a que corresponde al MDP garantizar la racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que obligan a no realizar erogaciones por servicios no cumplidos. Tampoco afecta a la "igualdad y libre competencia" puesto que el inconveniente se ha dado en fase contractual y no se trata de una cuestión que afecte la libre participación.----------

En torno a la "transparencia y publicidad" cabe mencionar que lo actuado será difundido en el portal correspondiente. Los demás principios "simplificación y modernización administrativa" y "desconcentración de funciones" no son de aplicación directa a la controversia y han sido cumplidos en su oportunidad.----------

Finalmente se observa que en el acuerdo extrajudicial firmado se ha logrado el consentimiento del locador respecto a la reducción del precio de la locación en los meses en los que hubo inconvenientes, de acuerdo al costo declarado en el desglose de precios presentado en los conceptos que interrumpieron el uso convenido del inmueble o cuyas reparaciones, en el caso de los ascensores, fueron incómodas o indeseadas para el MDP, lo cual se acordó también que debería instrumentarse mediante un convenio modificatorio. Además, ambas partes han renunciado por escrito a acciones de reclamo posteriores relacionadas el tema objeto de acuerdo.----------

Debido a las razones expuestas por las partes que suscribieron el acuerdo extrajudicial, y a lo pactado respecto a la suscripción del correspondiente convenio modificatorio al efecto, esta dependencia considera que se reúnen los recaudos formales para llevar a cabo, sin más trámites, la modificación del Contrato Nº 44/21, en lo que refiere a la disminución del precio de la locación en los meses de junio, julio, agosto y setiembre de 2024 .----------

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

La Unidad Operativa de Contrataciones en el presente dictamen se ciñó a realizar el análisis de cómo adecuar lo acordado por las partes, conforme a la pertinencia normativa de las disposiciones contenidas en la Ley Nº 2051/03, que admitan la modificación pretendida, en este caso, utilizando la figura de la modificación unilateral del contrato por razones de interés público, dejando en claro que la firma del acuerdo extrajudicial fue realizada en uso de las prerrogativas determinadas por la Ley Nº

Abog. Marta Granada

Abog. Liz Cecilia Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

4423/11 *"Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública"*, en su Art. 14, numerales 1), 2) y 4).----------

No obstante, la naturaleza del contrato no se verá alterada, pues la disminución del canon de la locación en los meses acordados no afecta su calidad de acuerdo entre dos partes, por el cual una de ellas cede el uso de un bien inmueble a la otra a cambio de un precio.----------

La finalidad del contrato de locación tampoco se ve alterada, pues el propósito de firmar este documento es, además de tener entendimiento mutuo de los acuerdos entre ambos, dar protección y seguridad legal a las partes. El contrato de locación sigue siendo el acuerdo al que llegaron el locador y el locatario antes de comenzar la relación de alquiler del inmueble sede del Ministerio de la Defensa Pública.----------

En este punto debe dejarse en claro, que lo que se pretende es que mediante la firma del convenio modificatorio, las dos partes «locador y locatario» se vean en igualdad de condiciones. Mediante la modificación del contrato, la parte que estaba aventajada «en este estadio el locador, pues de no disminuir el precio de la locación en los meses afectados percibiría un canon cuyo precio está integrado por prestaciones accesorias que no fueron cumplidas satisfactoriamente» igualará posiciones con la perjudicada «que es el MDP que abonaría este canon», a fin de evitar lo que técnicamente se conoce como una excesiva onerosidad, es decir que una parte se beneficie respecto de la otra.----------

Sobre los meses afectados, así como sobre los valores de la disminución en los mismos, ellos se encuentran determinados por las áreas competentes y alineados para hacer factible la modificación propuesta y han sido aceptados por el locador, quien ya ha prestado su beneplácito al respecto, conforme al acuerdo extrajudicial arrimado por el área solicitante.----------

V. <u>Conclusiones:</u>

De conformidad a lo expuesto en el presente dictamen, la UOC es del parecer que se comunique a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) el presente dictamen, a los efectos de la difusión del convenio modificatorio derivado de la modificación contractual realizada al amparo del Artículo 55 «Derechos de las contratantes» inciso b) de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y acorde a lo requerido en el artículo 57 de la Resolución DNCP Nº 5695/19, a fin de proseguir con los trámites conducentes a la efectiva modificación del Contrato de Locación Nº 44/2021 derivado de la Licitación Pública Nacional Alquiler para la Sede Administrativa del MDP, con ID N° 397.169, a tenor de lo dispuesto en la normativa aplicable, relativa a la cláusula

Abog. Ma. Cecilia Ibarra S.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Ministerio de la Defensa Pública

cuarta del contrato, en los términos, alcances y condiciones esgrimidos en el acuerdo extrajudicial arribado entre las partes, atendiendo a que esto se encuentra previsto en la cláusula tercera de dicho acuerdo extrajudicial.----------

Es mi dictamen[3].----------

Abg. Marta Granada Fleitas
Asesora UOC - MDP

PODER JUDICIAL * REPÚBLICA DEL PARAGUAY * MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA
UOC

Abg. Carolina Ibarra
Directora – UOC MDP

[3] El Dictamen, según el Jurista Roberto Dromi en su obra "Derecho Administrativo", es "...un simple acto de la Administración y es la forma jurídica más común de manifestación de la actividad consultiva... El dictamen es un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. Como acto jurídico de la Administración, el dictamen no obliga, en principio, al órgano ejecutivo, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto respecto a terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marco". Además, aclara que: "...Los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que constituyen opiniones e informes técnicos - jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa".