DICTAMEN GUJ.DAJUR N.º 508/2025

Asunción, 20 de noviembre de 2025

Señores
Departamento de Seguridad
Presente

Referencia: EXP-2025-011879 - Contrato N° 116-2024 entre TSV y el BCP.

Por la presente, remitimos nuestra opinión jurídica con relación al expediente de referencia, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

En primer lugar, es menester señalar que, por virtud de los términos del llamado para la "*LPN N° 35/2024 Adquisición de Equipos para Inspección y Detección de Explosivos en Vehículos y Equipos de Rayos X*", se ha adjudicado, conforme con lo dispuesto en la Resolución Nº 2 Acta Nº 55 de fecha 14 de noviembre de 2024, el LOTE 2 – Adquisición de un Sistema de Inspección Bajo vehículos y Captura de Placas, a la empresa TSV DEL PARAGUAY S.R.L. Posterior a ello, se suscribió el Contrato N° 116/24 de fecha 02 de diciembre de 2024, donde la antes citada firma asumió la obligación de prestar el servicio de adquisición e instalación de un Sistema de Inspección Bajo vehículos y Captura de Placas para el BCP, correspondiente al Lote N.º 2.

El plazo de vigencia del contrato ha sido establecido desde la suscripción del contrato hasta el cumplimiento total de las obligaciones contractuales. El plazo de prestación de los servicios es de 180 (ciento ochenta) días calendario contados a partir de la fecha indicada en la orden de inicio. La finalización de dicho plazo, conforme con lo señalado por el área administradora se dio el 31 de mayo de 2025.

En ejecución del contrato la firma proveedora propuso, en fecha 07 de febrero del corriente año, un cronograma de trabajos que requería la clausura del Portón N° 4, área de instalación de los equipos adquiridos. Sin embargo, esta propuesta coincidió con la programación de trabajos impostergables en el Portón N° 1, comunicados mediante la Circular del Departamento de Logística GPL/LOGISTICA N° 05/2025 de fecha 06/02/2025, los cuales implicaban el cierre de dicho acceso del 12/02/2025 hasta el 09/05/2025.

En este escenario, y considerando que ambos portones son los accesos vehiculares principales de la Institución y que a criterio de las autoridades de la institución no resultaba viable clausurar ambos portones simultáneamente, en fecha 07 de febrero de2025 se procedió a notificar al contratista sobre la imposibilidad de iniciar sus trabajos en la fecha propuesta. Debido a que el tiempo de clausura del Portón N° 1 era de 87 días, se determinó un desplazamiento del plazo de ejecución contractual por 90 días calendario para la culminación de los trabajos.

Como podemos notar, en plena vigencia del plazo contractual el área administradora del Contrato (Departamento de Seguridad) emitió el Dictamen del Administrador, por medio del cual, otorgó una prórroga de 90 (noventa) días calendario del contrato N.º 116/2024, debido a *"factores de fuerza mayor no imputables al proveedor*".

MARCO NORMATIVO

- Ley N.º 1183/1985 «CÓDIGO CIVIL DEL PARAGUAY».
- Ley N.º 7021/2022 «DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS».
- Decreto N.º 2264/24 del 01/08/2024 «POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N.º 7021/22».
- Resolución DNCP N.º 4401/2023 «POR LA CUAL SE REGLAMENTAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N.º 7021/22 «DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS».
- Resolución N.º 13 Acta N.º 24 de fecha 30 de mayo de 2024 «NORMA REGLAMENTARIA - LINEAMIENTOS PARA LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY».

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El presente análisis se circunscribe solamente a la solicitud de prórroga contractual y la respuesta al proveedor, según la normativa vigente en la materia.

El pedido de prórroga presentado por el área administradora del contrato se debe a la existencia de factores externos al proveedor que obstaculizaron la realización de los trabajos para la instalación de los equipos de seguridad adquiridos por medio del presente procedimiento de contrataciones públicas, por lo que adjunta menciones de: i) la comunicación interna de la clausura de un portón de acceso institucional, dispuesta por el Departamento de Logística, para la realización de trabajos para reparar una cañería cloacal colapsada, ii) así como designación del portón 4, sector en el que debían realizarse los trabajos contratados, como área principal de acceso vehicular, como consecuencia de la restricción para la circulación por el portón 1.

En ese sentido, el Decreto N°2264/24 del 01/08/2024 *"Por el cual se reglamenta la Ley N.º 7021/22 del 09 de diciembre de 2022, "De suministro y contrataciones públicas",* en su art. 103, establece las funciones del administrador del contrato, y, específicamente el inciso g), determina:

> *Art. 103.- Funciones del administrador del contrato.*
> *Son funciones del administrador del contrato:*
> *....g) Analizar y reconocer las prórrogas y las suspensiones de los plazos de ejecución contractual...*

En lo que respecta a las prórrogas en la etapa de la ejecución contractual, el artículo 107 del citado decreto reglamentario, dispone:

> *Art.107.- **Prórroga de la ejecución contractual**.*
> *El **desplazamiento de la ejecución contractual** deberá ser equivalente al periodo durante el cual el proveedor, consultor o contratista no pudo ejecutar el contrato por motivos que no le resultan imputables. Cuando se autorice **prórrogas** al contrato se debe resguardar que no se alteren las condiciones de valor por dinero que fueron decisivas para la elección del oferente.*

En el artículo 1° de la Resolución DNCP N°4401/2023 ***POR LA CUAL SE REGLAMENTAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N°7021/22 "DE***

SUMINISTRO Y CONTRATACION ES PÚBLICAS", sobre la nueva redacción del inciso mm), expresamente se define a la prórroga del siguiente modo:

> ***Prórroga del plazo de ejecución contractual****: Desplazamiento del cómputo del cronograma o plazo de ejecución contractual, reconocido por la contratante, cuando existieren motivos debidamente justificados que demuestren la imposibilidad de ejecutar el contrato durante el periodo de tiempo indicado. El desplazamiento de la ejecución contractual debe ser equivalente al periodo durante el cual el contratista, proveedor o consultor no pudo ejecutar el contrato por motivos que no le resultan imputables.*

El artículo referido menciona que la imposibilidad temporal de ejecutar el contrato, cuando se funde en una causa no imputable al proveedor (dependencia de habilitación interna del área física en la que se deben realizar los trabajos de instalación de los equipos adquiridos, inhabilitada por circunstancias ajenas a la voluntad y control del proveedor), podrá ser reconocida por la contratante como un elemento suficiente para poder desplazar el plazo de la ejecución contractual.

Sobre el particular, debemos hacer referencia también a los artículos 69° y 70° de la citada resolución, que nos habla de la competencia para prorrogar y su acreditación:

> *"**Artículo 69°. Competencia para prorrogar** o suspender plazos contractuales.*
> *Será **competente para reconocer las prórrogas** o las suspensiones de los plazos de ejecución contractual, **el administrador del contrato o la persona facultada por la máxima autoridad de la institución.***
> ***Artículo 70°. Acreditación.***
> ***La designación del Administrador del Contrato deberá instrumentarse a través de un acto administrativo emitido por la Máxima Autoridad**, en el que conste la persona física que fungirá como tal, de conformidad con el artículo 79 del Decreto, el cual deberá constar expresamente en la cláusula del contrato suscripto entre las partes.".*

Todo lo referenciado es concordante con el art. 10° de la Resolución N.º 13 Acta N.º 24 del 30 de mayo del 2024, *NORMA REGLAMENTARIA - LINEAMIENTOS PARA LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY*, que en su parte pertinente expresa:

> *"En el marco de la ejecución de los contratos u órdenes de compra suscriptos, **la prórroga**/desplazamiento de los plazos de prestación/ejecución y/o **entrega de los mismos, por cuestiones no imputables al proveedor,** y/o la **aplicación o no de multas** a los proveedores o contratistas por atrasos o incumplimientos, **serán reconocidas por el BCP a través del documento a ser emitido por el área técnica administradora del Contrato"**.*

En igual sentido, dentro de las Condiciones Contractuales del PBC que forma parte de los documentos de la presente contratación, aplicable al caso que nos ocupa, se establece que: "*Si la Contratante observare atrasos, deficiencias y/o incumplimientos, imputables al Proveedor, en la ejecución de lo contratado en los plazos o formas establecidos por el área administradora del contrato o en el Pliego de Bases y Condiciones, el Contrato/ Orden de Compra o sus eventuales prórrogas, salvo casos fortuitos o de fuerza mayor justificada, será pasible de una multa equivalente al cero coma trescientos treinta y tres por ciento (0,333%) del valor total de la factura correspondiente, por cada día de atraso y/o por cada deficiencia y/o incumplimiento*".

De los artículos transcriptos podemos observar que la prórroga en la ejecución de un contrato puede ser otorgada por motivos que no sean imputables al proveedor y que, esta competencia de prorrogar o desplazar la ejecución contractual puede recaer en el área administradora del contrato, toda vez que esa designación se encuentre documentada y suscripta por la máxima autoridad de la institución.

En el presente caso, el área administradora es el Departamento de Seguridad y su competencia en el marco de la ejecución contractual para prorrogar o desplazar plazos de entrega por cuestiones no imputables al proveedor, se encuentra reconocida en la Resolución N.º 13 Acta N.º 24 del 30 de mayo del 2024, emitida por el Directorio del BCP.

Centrando nuestra atención al caso que nos ocupa, vemos que el Código Civil paraguayo, de aplicable a los contratos enmarcados en la Ley N.º 7021/22, establece en su artículo 426 cuanto sigue: "*El deudor no será responsable de los daños e intereses que originan al acreedor por falta de cumplimiento de la obligación, cuando éstos resultaren de caso fortuito o fuerza mayor, a no ser que el deudor hubiere tomado a su cargo las consecuencias del caso fortuito, o éste hubiere ocurrido por su culpa, o ya hubiere incurrido en mora, que no fuese motivada por caso fortuito o fuerza mayor*".

En su comentario al artículo transcripto, Ríos Ávalos (2017) menciona que el caso fortuito y la fuerza mayor poseen dos caracteres fundamentales: la imprevisibilidad y la inevitabilidad. Asimismo, el citado autor expone que: *la doctrina y la jurisprudencia concuerdan en que el acontecimiento debe ser ajeno o extraño a la persona del deudor, sobreviniente a la constitución de la obligación, y subsistente a la época en que ella debe cumplirse. Pero, además, y ello es fundamental, el hecho o acontecimiento debe hacer imposible el cumplimiento de la obligación*[1].

Como bien podemos notar, la aplicación de multas se encuentra supeditada a un incumplimiento imputable al proveedor, salvo la existencia del hecho generador de caso fortuito o fuerza mayor justificado. La fuerza mayor también se encuentra prevista en las condiciones contractuales del PBC, que se transcriben seguidamente:

"El proveedor no estará sujeto a la ejecución de su Garantía de Cumplimiento, liquidación por daños y perjuicios o terminación por incumplimiento en la medida en que la demora o el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del contrato sea el resultado de un evento de Fuerza Mayor.
1. Para fines de esta cláusula, "Fuerza Mayor" significa un evento o situación fuera del control del proveedor que es imprevisible, inevitable y no se origina por descuido o negligencia del mismo. Tales eventos pueden incluir sin que éstos sean los únicos actos de la autoridad en su capacidad soberana, guerras o revoluciones, incendios, inundaciones, epidemias, pandemias, restricciones de cuarentena, y embargos de cargamentos.
2. El proveedor deberá demostrar el nexo existente entre el caso notorio y la obligación pendiente de cumplimiento. La fuerza mayor solamente podrá afectar a la parte del contrato cuyo cumplimiento imposible fue probado.
3. No se considerarán casos de Fuerza Mayor los actos o acontecimientos que hagan el cumplimiento de una obligación únicamente más difícil o más onerosa para la parte correspondiente. 4. Si se presentara un evento de Fuerza Mayor, el proveedor notificará por escrito a la contratante sobre dicha condición y causa, en el plazo de siete (7) días calendario a partir del día siguiente en que el proveedor haya tenido conocimiento del evento o debiera haber tenido conocimiento del evento. Transcurrido el mencionado plazo, sin que el proveedor o contratista haya notificado a la convocante la situación

[1] *Ríos, B. (2017). Código Civil de la República del Paraguay Comentado. (3ª ed., Tomo IV, p. 102). La Ley S.A.*

que le impide cumplir con las condiciones contractuales, no podrá invocar caso fortuito o fuerza mayor. Excepcionalmente, la convocante bajo su responsabilidad, podrá aceptar la notificación del evento de caso fortuito en un plazo mayor, debiendo acreditar el interés público comprometido.
5. La fuerza mayor debe ser invocada con posterioridad a la suscripción del contrato y con anterioridad al vencimiento del plazo de cumplimiento de las obligaciones contractuales.
A menos que la contratante disponga otra cosa por escrito, el proveedor continuará cumpliendo con sus obligaciones en virtud del contrato en la medida que sea razonablemente práctico, y buscará todos los medios alternativos de cumplimiento que no estuviesen afectados por la situación de fuerza mayor existente.".

La doctrina caracteriza al caso fortuito o fuerza mayor fundamentalmente por la imprevisibilidad y la inevitabilidad, amén de otras circunstancias tales como que el acontecimiento sea ajeno o extraño a la persona del deudor, sobreviviente a la constitución de la obligación y subsistente a la época en la que debe cumplirse[2].

Para reconocer una causal de caso fortuito o fuerza mayor, la imposibilidad de cumplir con la obligación contractual debe darse por motivos ajenos al proveedor, que no hayan podido ser previstos por él, o que no hayan podido ser superados o dejados de lado por su propia voluntad; y, dicho reconocimiento debe ser realizado por el área administradora del contrato debidamente designada. Compete entonces al área administradora verificar las causales invocadas por el proveedor, siendo su responsabilidad expedirse sobre los extremos de fuerza mayor alegados y, en su caso, reconocerlos por medio de los documentos pertinentes. Esto, a los efectos de eximir al proveedor de la aplicación de multas por atrasos, en caso de que las causales no les sean imputables.

Por tanto, corresponde a las áreas técnicas analizar y verificar la concurrencia de las demás circunstancias alegadas, debiendo considerar además las siguientes:

a) La imposibilidad de prestar los servicios por causas ajenas al proveedor.
b) Que dichas circunstancias no habrían podido ser previstas por la firma proveedora.
c) La situación no podría haberse superado ni dejado de lado por voluntad propia y, en consecuencia, habría imposibilitado el cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro del plazo originalmente pactado, por lo que la imposibilidad del proveedor de cumplir con sus obligaciones contractuales podría no ser imputable a su descuido o negligencia.

Volviendo al caso que nos ocupa, para que pueda considerarse no imputable a la firma proveedora el incumplimiento por el atraso en la prestación de los servicios, el área administradora del contrato alegó la existencia de causales de fuerza mayor relacionadas a la imposibilidad de realizar los trabajos en el espacio físico designado para tal efecto, ante la existencia de una disposición interna para garantizar adecuada la circulación vehicular para el acceso institucional generada como consecuencia de un hecho fortuito (colapso de cañerías cloacales en otra zona de acceso vehicular). Respecto a estos hechos, que impactaron directamente en la posibilidad de que el proveedor realizara los trabajos de instalación de los equipos, cabe señalar que encuadran en las causales de fuerza mayor

[2] "*Código Civil de la República del Paraguay Comentado". Tomo IV. La Ley Paraguaya. Asunción, Paraguay. 2009. Pag. 98.*

contempladas en Condiciones Contractuales del PBC[3] y son consistentes con la legislación y doctrina civil en la materia.

Puesto que nos encontramos ante un evento (colapso de cañería cloacal en zona de acceso vehicular) que se encontró fuera del control del proveedor y que resultó imprevisible, inevitable y ajeno a descuido o negligencia de este. Amén de ello, la causa de fuerza mayor se originó con posterioridad a la suscripción del contrato (el contrato data del 02 de diciembre de 2024, mientras que la circular que inhabilita el portón afectado se encuentra fechada 06 de febrero de 2025) y dentro del plazo de cumplimiento de las obligaciones contractuales (según el área administradora el plazo fenecería recién el 31 de mayo de 2025).

Debemos recalcar que es responsabilidad del área administradora del contrato, verificar el impedimento invocado por el contratado y expedirse sobre los extremos de fuerza mayor alegados, especialmente sobre los motivos del retraso, así como reconocer esa situación, luego de ser verificados y validados aquéllos.

Como hemos señalado anteriormente, los fundamentos expresados por el área administradora del contrato y su comprobación deben estar ajustados al tiempo en el que subsistió el impedimento para la ejecución contractual, lo cual deberá concordar con la documentación que avale su existencia o subsistencia y que este no sea imputable a la firma[4].

CONCLUSIONES

[3] *El proveedor no estará sujeto a la ejecución de su Garantía de Cumplimiento, liquidación por daños y perjuicios o terminación por incumplimiento en la medida en que la demora o el incumplimiento de sus obligaciones en virtud del contrato sea el resultado de un evento de Fuerza Mayor.*

1. *Para fines de esta cláusula, "Fuerza Mayor" significa un evento o situación fuera del control del proveedor que es imprevisible, inevitable y no se origina por descuido o negligencia del mismo. Tales eventos pueden incluir sin que éstos sean los únicos actos de la autoridad en su capacidad soberana, guerras o revoluciones, incendios, inundaciones, epidemias, pandemias, restricciones de cuarentena, y embargos de cargamentos.*
2. *El proveedor deberá demostrar el nexo existente entre el caso notorio y la obligación pendiente de cumplimiento. La fuerza mayor solamente podrá afectar a la parte del contrato cuyo cumplimiento imposible fue probado.*
3. *No se considerarán casos de Fuerza Mayor los actos o acontecimientos que hagan el cumplimiento de una obligación únicamente más difícil o más onerosa para la parte correspondiente.*
4. *Si se presentara un evento de Fuerza Mayor, el proveedor notificará por escrito a la contratante sobre dicha condición y causa, en el plazo de siete (7) días calendario a partir del día siguiente en que el proveedor haya tenido conocimiento del evento o debiera haber tenido conocimiento del evento. Transcurrido el mencionado plazo, sin que el proveedor o contratista haya notificado a la convocante la situación que le impide cumplir con las condiciones contractuales, no podrá invocar caso fortuito o fuerza mayor. Excepcionalmente, la convocante bajo su responsabilidad, podrá aceptar la notificación del evento de caso fortuito en un plazo mayor, debiendo acreditar el interés público comprometido.*
5. *La fuerza mayor debe ser invocada con posterioridad a la suscripción del contrato y con anterioridad al vencimiento del plazo de cumplimiento de las obligaciones contractuales.*

A menos que la contratante disponga otra cosa por escrito, el proveedor continuará cumpliendo con sus obligaciones en virtud del contrato en la medida que sea razonablemente práctico, y buscará todos los medios alternativos de cumplimiento que no estuviesen afectados por la situación de fuerza mayor existente.

[4] *Código Civil.* ***Art.424.-*** *En las obligaciones a plazo la mora se produce por el solo vencimiento de aquél..(...) Para eximirse de las responsabilidades derivados de la mora, el deudor deberá probar que no le es imputable.*

Teniendo en cuenta lo expresado y considerando las circunstancias excepcionales invocadas por el Departamento de Seguridad respecto a los atrasos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas de los términos del contrato N.º 116/2024, de fecha 02 de diciembre de 2024, por factores de fuerza mayor ajenos al proveedor que imposibilitaron el cumplimiento pactado originalmente; y, habiéndose agregado documentación referente a las disposiciones internas (Circular del Departamento de Logística GPL/LOGISTICA N° 05/2025 de fecha 06/02/2025) que impidieron la utilización del espacio físico donde debían prestarse los servicios mencionados de instalación de los equipos adquiridos, además del reconocimiento por parte del área consultante de estas circunstancias como causales de los retrasos, corresponde al área administradora del contrato la verificación de los extremos alegados para fundamentar la fuerza mayor invocada y determinar si las circunstancias mencionadas afectaron directamente al cumplimiento del contrato, en razón de su afectación o no en la prestación de los servicios. Es decir, corresponde al área afectada (Departamento de Seguridad) verificar el impedimento invocado para el otorgamiento de la prórroga, así como la veracidad de los extremos alegados.

En cuanto a la solicitud de prórroga contractual, una vez constatadas las circunstancias de fuerza mayor mencionadas, el área administradora del contrato podrá reconocer la situación alegada por la firma proveedora para establecer una nueva fecha de vencimiento y expedirse sobre la pertinencia de otorgar la prórroga en el plazo correspondiente.

Atentamente,

Fabrizio Calabró Monzón
Firmado digitalmente por Fabrizio Calabró Monzón
Fecha: 2025.11.20 14:54:22 -03'00'

Analista Senior
Departamento de Asuntos Jurídicos

FABIOLA PATRICIA PALACIOS DUARTE
Firmado digitalmente por FABIOLA PATRICIA PALACIOS DUARTE
Fecha: 2025.11.20 18:32:24 -03'00'

Directora
Departamento de Asuntos Jurídicos

ALDO JAVIER RODRIGUEZ GONZALEZ
Firmado digitalmente por ALDO JAVIER RODRIGUEZ GONZALEZ
Fecha: 2025.11.20 12:49:03 -03'00'

Gerente
Unidad Jurídica