REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral

Custodio de la Voluntad Popular

JUSTICIA ELECTORAL

DIRECCIÓN DE UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

*****

REF: ADENDA AL CONTRATO N° 01/2019 DE FECHA 14 DE FEBRERO DE 2019, SUSCRIPTO ENTRE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL Y LA FIRMA NAISAL NEGOCIOS INMOBILIARIOS S.A., EN EL MARCO DEL PRODEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DE LOCACIÓN DE BIENES INMUEBLES N° 01/2017 PARA OFICINAS Y DEPÓSITOS DESTINADOS PARA TRIBUNALES, JUZGADOS Y REGISTROS ELECTORALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL – PLURIANUAL 2017/2018", ID N° 321700. ----------

DICTAMEN UOC N° 40 /2019

Asunción, 09 de julio de 2019.-

SEÑOR
ABG. OLINDO LÓPEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
PRESENTE:

Con relación al procedimiento de referencia, cumplo en informar que la firma **Naisal Negocios Inmobiliarios S.A.,** en el marco del Contrato N° 01/2019 solicitó el cambio de local del Registro Electoral del Distrito de Naranjal por razones de fuerza mayor, situación puesta a consideración de los administradores del contrato, quiénes remitieron el presente legajo administrativo con el objeto de formalizar la modificación pretendida, conforme se desprende de las siguientes consideraciones de hecho y derecho expuestas a continuación.

ANTECEDENTES

1. Por Resolución DGAF/PRESIDENCIA N° 976/2018 de fecha 26 de diciembre de 2018, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral resolvió renovar el Contrato de Locación N° 2/2017, suscripto con la empresa Naisal Negocios Inmobiliarios S.A. con RUC N° 80036939-4, en el marco del procedimiento de Locación de Bienes Inmuebles N° 01/2017, para el "ALQUILER DURANTE EL EJERCICIO FISCAL 2017 Y 2018 DE 206 (DOSCIENTOS SEIS) OFICINAS Y DEPÓSITOS DESTINADOS PARA TRIBUNALES, JUZGADOS Y REGISTROS ELECTORALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL — PLURIANUAL 2017/2018" , ID N° 321700.

2. En fecha 14 de febrero de 2019, se procedió a la formalización del Contrato N° 01/2019 celebrado entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la Firma Naisal Negocios Inmobiliarios S.A., por el precio total de Gs. 5.251.920.000 (Guaraníes Cinco Mil Doscientos Cincuenta y Un Millones Novecientos Veinte Mil), incluido todos los impuestos.

3. En fecha 27 de febrero de 2019, se procedió a la formalización de la Adenda N° 1 del Contrato N° 1/2019, suscripto entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la empresa Naisal Negocios Inmobiliarios S.A., por el precio total de Gs. 5.220.720.000.- (Guaraníes Cinco Mil Doscientos Veinte Millones Setecientos Veinte Mil), incluido todos los impuestos.

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación *

4. En fecha 29 de marzo de 2019, se procedió a la formalización de la Adenda Nº 2 del Contrato Nº 1/2019, suscripto entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la empresa Naisal Negocios Inmobiliarios S.A., por el precio total de Gs. 5.211.045.000.- (Guaraníes Cinco Mil Doscientos Once Millones Cuarenta y Cinco Mil), incluido todos los impuestos.

5. Que en fecha 29 de abril de 2019, se procedió a la formalización de la Adenda Nº 3 del Contrato Nº 1/2019 suscripto entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la empresa Naisal Negocios Inmobiliarios S.A.

6. Que producto de la adjudicación a la empresa Naisal Negocios Inmobiliarios S.A., el inmueble individualizado en el siguiente detalle fue afectado como sede del Registro Electoral de Naranjal, departamento de Alto Paraná:

ITEM Nº	DESCRIPCIÓN	FINCA / CUENTA CATASTRAL	DOMICILIO / DISTRITO / LOCALIDAD
136	Alquiler para Registros Electorales	00511-26-0056-12-00	NARANJAL

7. Por Nota de fecha 22 de mayo de 2019, la firma Naisal Negocios Inmobiliarios S.A. comunicó a la Coordinación General de Administración y Finanzas y a la Dirección de Patrimonio; que el propietario del inmueble del Registro Electoral de Naranjal, manifiestan la necesidad de disponer del mismo en forma inmediata; y se adjunta el detalle del inmueble propuesto para su sustitución.

8. Por Memorando B.I. Nº 15 de fecha 19 de junio de 2019, la Jefa del Departamento de Bienes Inmuebles de la Justicia Electoral, remitió al Director de Patrimonio, el Acta de Verificación y Relevamiento del Inmueble propuesto en sustitución, adjuntando al mismo las fotografías del local, declaración jurada, copia de cédula de identidad del propietario, y la copia del título de propiedad.

9. Por Nota de fecha 03 de julio de 2019, el Director General del Registro Electoral y el Director de Patrimonio, como administradores del contrato de referencia, solicitaron al Director General de Administración y Finanzas, la suscripción de la Adenda del Contrato mencionado por cambio de un inmueble, correspondiente al Ítem Nº 136 de la localidad de Naranjal, departamento de Alto Paraná, ya que el mismo cumple a cabalidad con los requerimientos establecidos en la Carta de Invitación.

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación *

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

10. Por Nota U.E.C. N° 150/2019 de fecha 05 de julio de 2019, el Director de la Unidad Ejecutora de Contratos solicitó a la firma Naisal Negocios Inmobiliarios S.A. su conformidad y aceptación a fin de proceder a la Modificación del Contrato suscripto con la misma, de acuerdo al siguiente detalle:

ITEM N°	FINCA / CUENTA CATASTRAL	DOMICILIO / DISTRITO / LOCALIDAD
136	26-0053-14 FINCA N° 1428	NARANJAL

11. Por Nota de fecha 05 de julio de 2019, la firma Naisal Negocios Inmobiliarios S.A. procedió a comunicar a la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos su conformidad respecto a la Modificación del Contrato N° 1/2019 de fecha 14 de febrero de 2019.

CUESTIÓN:

Conforme a la verificación de los antecedentes, se puede constatar que la solicitud de cambio de sede de la oficina del Registro Electoral de Naranjal a un local distinto al pactado originalmente, responde a la necesidad que tiene el propietario de dicho inmueble de disponer del mismo, dificultando así la correcta ejecución de las tareas institucionales en el mencionado Registro Electoral; cuya situación podría ser subsanada con la presente modificación.

Con el objeto de dar prosecución al proceso, los administradores del contrato, en base a la verificación in situ del inmueble propuesto como reemplazo del local adjudicado, han manifestado que el mismo cumple a cabalidad con las especificaciones técnicas contenidas en la Carta de Invitación, y cuenta con una excelente ubicación, que permitirá tener un mayor alcance a toda la ciudadanía.

NORMATIVA APLICABLE:

Al respecto, la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" , en su **Artículo 55° – DERECHOS DE LA CONTRATANTE –** en su **inciso b)** menciona: *"…Las contratantes gozan de los siguientes derechos: b) a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público…"* .

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación *

Asimismo, la Resolución DNCP N° 3136/2018 "POR LA CUAL SE DETERMINAN LOS CRITERIOS PARA LA REALIZACIÓN DE CONVENIOS MODIFICATORIOS Y REAJUSTES DE PRECIOS ADJUDICADOS Y SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA SU COMUNICACIÓN A LA DNCP, TÍTULO IV "MODIFICACIONES DEL INTERÉS PÚBLICO COMPROMETIDO" , **Artículo 23° in fine** menciona *"…En ningún caso las modificaciones podrán significar la alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato"* .

OPINIÓN JURÍDICA Y RECOMENDACIÓN:

Antes de analizar detalladamente la situación planteada, primeramente, corresponde señalar que la Ley N° 635/95 "Que Reglamenta la Justicia Electoral" , en su Artículo 28° establece que *"El Registro Electoral contará con oficinas en todos los distritos y parroquias del país y adoptará las disposiciones necesarias para su mejor organización a nivel nacional."* Es importante tener en cuenta que, por la cantidad de locales necesarios en todo el país, y la enorme erogación que supondría la adquisición de dichos inmuebles, se vio la necesidad de realizar el procedimiento de Locación de Bienes Inmuebles para dicho efecto.

Asimismo, el referido procedimiento fue realizado como Locación de Bienes Inmuebles Indeterminados, es decir; al momento de iniciar el proceso, la Contratante no solicitó el alquiler de un determinado local, posibilitando a los potenciales oferentes la determinación de los mismos, debiendo en todos los casos cumplir necesariamente con las especificaciones técnicas contenidas en la Carta de Invitación y las disposiciones legales vigentes que regulan las Contrataciones Públicas.

Por otro lado, no está de más citar el Artículo 803° de nuestro Código Civil que establece: *"La locación tiene por objeto la cesión del uso y goce de una cosa o de un derecho patrimonial, por un precio cierto en dinero"* ; y, en la modificación que se pretende, dicho objeto no se verá alterado, ya que la naturaleza y finalidad del contrato es y seguirá siendo la locación de bienes inmuebles para uso como oficinas de los registros electorales del país a cambio de un precio ya acordado.

Cabe mencionar, que el Contrato de referencia a la fecha se encuentra vigente y en ejecución. Teniendo en cuenta este punto, traemos a colación la importancia de resaltar que cualquier modificación que se solicita en alguna de sus cláusulas, necesariamente debe ser realizada dentro de su vigencia, por lo que la presente solicitud se encuentra en plazo.

Resulta importante señalar que, en base a lo expuesto en los antecedentes, podemos referir que esta modificación contractual, responde únicamente a la necesidad

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación *

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

emergente de optimizar las tareas y el desarrollo normal de las funciones institucionales constitucionalmente asignadas a la Justicia Electoral en dicha oficina del Registro Electoral, y que están establecidas en la Ley, sin que esto conlleve modificaciones en cuanto a las especificaciones técnicas y a los precios pactados originalmente.

No está de más aclarar, que el monto a ser abonado en concepto de alquiler por el nuevo inmueble a ser afectado al Registro Electoral de NARANJAL; en reemplazo del local adjudicado e individualizado en el Ítem N° 136 del contrato en cuestión, no sufrirá variación ni alteración alguna, y en dicho contexto, se debe mencionar que el presente procedimiento de modificación no atenta contra los principios consagrados en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" , considerando que está primando aquí el principio de eficiencia y economía ya que dicha modificación no representa una erogación adicional para el Estado Paraguayo, y teniendo en cuenta que rescindir el ítem del contrato y llevar a cabo un nuevo proceso de locación resultará en un retraso significativo, considerando las funciones encomendadas a los Registros Electorales de todo el país.

La Justicia Electoral es una Institución que ofrece un servicio a la ciudadanía, el cual, debe ser prestado de manera oportuna, causa que condiciona el interés público y por lo cual es indispensable contar con un local como sede del Registro Electoral de Naranjal a fin de realizar las tareas encomendadas para garantizar la correcta prestación de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos por el Estado.

Prosiguiendo, es importante recurrir al principio fundamental del Derecho Administrativo, el Interés Público, el cual se define según el Diccionario Jurídico del Jurista Manuel Ossorio como: *"La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno, aunque se falsee con tanta frecuencia al servicio del partidismo, por la ofuscación personal y hasta por deliberado lucro propio. Las limitaciones del dominio se fundan en el interés público, si bien suelen establecerse sobre esa expresión menor que constituye la conveniencia de los demás. Ese mismo fundamento se encuentra en las servidumbres impuestas por la ley, unas por evidente utilidad pública y otras en interés de los particulares; pero éste, sobre los demás y de menos importancia, o sin lesionarlos en la medida en que la abstención perjudicaría a otro. La expropiación forzosa, el servicio militar, los impuestos y tantas otras instituciones y medidas de gobierno no tienen otra justificación que un menor quebranto del interés privado (v.) para servicio del interés*

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación

público. (V. BIEN PÚBLICO; DERECHO PRIVADO y PÚBLICO, INTERÉS GENERAL)" . Es decir, el interés general prima por sobre el interés particular.

Como ya se dijo más arriba, el interés público está justificado en la necesidad de contar con un local para uso de oficina del Registro Electoral lo antes posible y en el retraso que implicaría dar por terminado parcialmente este contrato y volver a realizar todo un proceso licitatorio por un solo ítem que debe ser modificado por motivos de fuerza mayor, es decir, por una circunstancia sobreviniente, imprevista y que no se debe a la negligencia de la contratista, la que ha acercado una alternativa válida tendiente al cumplimiento del objeto del contrato sin que esta solución represente mayores costos para la Institución.
Por lo tanto, podemos admitir que la modificación de cualquier acto administrativo es una prerrogativa exclusiva de la administración pública, siempre y cuando con ello no se otorgue una condición más favorable al contratista que las estipuladas originalmente ni se vulneren los principios rectores de las Contrataciones Públicas.

Considerando dicho concepto se entiende que los procesos de contratación se deben adecuar indefectiblemente a lo estipulado en la ley que rige la materia, y se debe dar cumplimiento irrestricto a los mismos y a las disposiciones reglamentarias vigentes, a los efectos de asegurar al Estado las mejores condiciones en todas las etapas del proceso de contratación, es decir, desde la etapa de preparación del llamado hasta su total ejecución.

Por lo expuesto, esta Dirección considera que existen circunstancias debidamente justificadas para el cambio de local a un inmueble distinto al establecido en la localidad de NARANJAL, departamento de Alto Paraná, conforme al siguiente detalle:

ITEM N°	FINCA / CUENTA CATASTRAL	DOMICILIO / DISTRITO / LOCALIDAD
136	26-0053-14 FINCA N° 1428	NARANJAL

Por las argumentaciones legales y fácticas del caso sometido a estudio, y basado en las facultades implícitas que otorga la Ley a la Máxima Autoridad de la convocante, se recomienda al Señor Director General la formalización del acto administrativo correspondiente y la posterior suscripción de la Adenda de rigor.

Es mi dictamen.

C.P. Angelo Calderini
Director
Unidad Operativa de Contratación

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación *