Asunción, 28 de diciembre de 2021.

DICTAMEN UOC Nº 313/2021

SEÑOR
DR. CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, Presidente.
Consejo de Superintendencia, Secretaria 2.
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
E. S. D.

Ref.: Reconsideración a la Resolución S2 N° 347 por la cual se amplia el monto y el plazo de prestación de servicios del Contrato N° 90/2020 – LPN PAC N° 27/2020 "CONTRATACIÓN DE SEGURO CONTRA TODO RIESGO – PLURIANUAL – S.B.E. – AD REFERENDUM" – ID N° 378.430

Tenemos el honor de dirigirnos a Su Excelencia con el objeto de elevar el **DICTAMEN** con respecto a la solicitud de **RECONSIDERACIÓN A LA RESOLUCIÓN S2 N° 347 de fecha 20 de diciembre de 2021,** por la cual el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia resolvió ampliar el monto y el plazo de prestación de servicios del Contrato N° 90/2020 suscrito con el Coaseguro **LA CONSOLIDADA S.A. DE SEGUROS (COMPAÑÍA PILOTO – LÍDER), ASEGURADORA YACYRETA S.A. DE SEGUROS Y PATRIA S.A. DE SEGUROS,** resultante del procedimiento de **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PAC N° 27/2020 "CONTRATACIÓN DE SEGURO CONTRA TODO RIESGO – PLURIANUAL – S.B.E. – AD REFERENDUM" – ID N° 378.430,** al respecto manifestamos cuanto sigue:

Por Resolución S2 N° 114 de fecha 14 de diciembre de 2021 el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia adjudicó el presente llamado al Coaseguro: **LA CONSOLIDADA S.A. DE SEGUROS (COMPAÑÍA PILOTO – LÍDER), ASEGURADORA YACYRETA S.A. DE SEGUROS Y PATRIA S.A. DE SEGUROS.** En consecuencia, fue suscripto el Contrato N° 90/2020 de fecha 23 de diciembre de 2020, con una vigencia hasta el cumplimiento total de las obligaciones y el plazo de prestación de servicios por **12 (doce) meses.**

Ahora bien, el llamado **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PAC N° 29/2021 "CONTRATACIÓN DE SEGURO CONTRA TODO RIESGO – PLURIANUAL – AD REFERÉNDUM – S.B.E." ID N° 393.028** que buscaba seleccionar la compañía aseguradora con la cual se formalizaría el contrato para proseguir con la cobertura del seguro contra daños patrimoniales fue declarado desierto por Resolución S2 N° 320 de fecha 09 de diciembre de 2021 del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia de conformidad a lo establecido en el inciso b) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

A partir del resultado del proceso licitatorio descripto más arriba, la Dirección Administrativa, ámbito responsable de la Administración de Contrato por Nota NDA N° 1689/2021 de fecha 13 de diciembre de 2021 remite el Memorado OGVEC N° 1053/2021 de fecha 13 de diciembre de 2021, por el cual se solicita la ampliación de monto y plazo de prestación de servicios correspondiente al Contrato de referencia en los siguientes términos: *"…Se solicita la ampliación de vigencia por el término de 2 (dos) meses, lo que trae aparejada una ampliación de monto. El monto a ampliar se obtuvo conforme al precio mensual (precio unitario) ofertado por el oferente en la oportunidad de la apertura de ofertas, y representa el 16.67% del monto original del Contrato N° 90/2020, respetando de esta forma, el criterio establecido por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas…"*

La Unidad Operativa de Contrataciones ha emitido el Dictamen UOC N° 299/21 de fecha 14 de diciembre de 2021 en el cual se ha seguido los lineamientos del 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" y se ha descripto:

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

Lic. Ma. Tatiana Grafián C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

1) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación
2) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público
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.
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
   ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2051/03
   iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.

En fecha 20 de diciembre de 2021, el Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia por medio de la Resolución S2 N° 347 resolvió: *"…**ART. 1°: AUTORIZAR** la ampliación de monto y plazo de prestación de servicios correspondientes al **Contrato N° 90/2020**, suscrito con el **COASEGURO LA CONSOLIDADA S.A. DE SEGUROS (COMPAÑÍA PILOTO – LÍDER), ASEGURADORA YACYRETA S.A. DE SEGUROS Y PATRIA S.A. DE SEGUROS**, en el marco del llamado a **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PAC N° 27/2020 "CONTRATACIÓN DE SEGURO CONTRA TODO RIESGO – PLURIANUAL – S.B.E. – AD REFERÉNDUM" ID N° 378.430**., por un monto total de **G. 2.202.800.000 (guaraníes dos mil doscientos dos millones ochocientos mil)**, y por un plazo de **2 (dos) meses** contados desde las **12:00 horas del 25 de diciembre de 2021 hasta las 12:00 horas del 25 de febrero de 2022**; de conformidad al Artículo 55° inc. b) de la Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas"…"*

Dicha Resolución fue comunicada al Coaseguro por medio de la Notificación UOC N° 448/2021 de fecha 21 de diciembre de 2021.

En respuesta, en fecha 23 de diciembre de 2021, nota mediante, el Coaseguro indicó: "*…rechazamos en todos sus términos la Notificación recibida…*", a través de dicha presentación se impugna la decisión administrativa que ha criterio del Coaseguro sería improcedente y quebrantaría el principio de igualdad; así también indican correspondería una extensión de manera excepcional y por única vez por el plazo de 30 días adicionales hasta el 24 de enero de 2022, considerando la negativa de los reaseguradores de extender el plazo de cobertura.

Conforme a lo manifestado por el COASEGURO, la Unidad Operativa de Contrataciones, por medio de la Nota UOC N° 2721/2021 de fecha 23 de diciembre de 2021, consulta el parecer de la Administración de Contrato.

En fecha 27 de diciembre de 2021 se recepcionó en esta Dirección la Nota NDA N° 1760/2021 de fecha 23 de diciembre de 2021 por la cual la Dirección Administrativa remite la Nota DLA N° 842/21 de fecha 27 de diciembre de 2021 por la cual el Departamento de Logística Administrativa, ámbito encargado de la administración del Contrato N° 90/2020 menciona cuanto sigue: *"…considerando el alto interés institucional y el proceso de adjudicación de un nuevo contrato esta Administración de contrato manifiesta su conformidad para la extensión de vigencia, salvo mejor parecer…"*

Al respecto, el artículo 90° del Decreto N° 2992/19 reglamenta el procedimiento de reconsideración ante el uso de las prerrogativas de la Contratante en los siguientes términos: "*…Prerrogativas de la Contratante. En sus relaciones contractuales con los proveedores, consultores y contratistas, las Contratantes tendrán las prerrogativas establecidas en la Ley. Las decisiones adoptadas por la Contratante deberán ser fundadas y podrán ser recurridas por los proveedores, consultores y contratistas ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los plazos establecidos en la legislación respectiva. Opcionalmente, los mismos podrán: a) Plantear la reconsideración administrativa de la decisión ante la Contratante dentro del plazo de diez (10) días calendario a contar desde el día siguiente a su notificación. El recurso deberá ser resuelto dentro de idéntico plazo…*".

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

Lic. Liz Patricia Insfrán C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
Corte

Alonso y Testanova
Cuarto Piso – Torre Sur
Teléfono: 595 21 424460
Fax: 595 21 424572
Correo electrónico: contrataciones@pj.gov.py

Es así que tenemos que el Coaseguro ha presentado la reconsideración dentro del plazo establecido, por lo que corresponde el análisis de dicha reconsideración, debiendo esta Contratante resolverlo, conforme al plazo legal indicado, como máximo el 03 de enero de 2022.

Ahora bien, en dicha nota se cuestiona la aplicación del artículo 55°, inciso b), de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" en el marco de la ejecución del Contrato N° 90/2020 En los siguientes términos: "*De proseguir la Corte Suprema de Justicia con su intención de obligarnos coercitivamente a extender un contrato privado, pretendiendo aplicar injustificadamente una disposición legal (inc. b) del Art. 55 de la Ley N° 2051/2003 de forma totalmente improcedente, simple y llanamente estaría quebrantando el principio de igualdad que rige entre las Partes contratantes, actuando en forma arbitraria en perjuicio nuestro*".

Al respecto se debe indicar que el Contrato N° 90/2020 es un contrato administrativo fruto de un proceso licitatorio regulado por una normativa especial como sería la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", legislación aplicada efectivamente en la formación, nacimiento y ejecución del contrato de referencia, por ambas partes.

Se debe indicar el legislador paraguayo ha delimitado la relación entre el Derecho Público y el Derecho Privado en lo que se refiere a los contratos administrativos, específicamente que el artículo 8° de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas, así como el artículo 3° del Decreto N° 2992/19 resuelven la situación. Este último artículo indica lo siguiente: "***Solamente*** *en ausencia de disposición expresa en la Ley, en el Reglamento o de disposiciones administrativas que deriven de ellos, se podrán aplicar supletoriamente el Código Civil, las leyes que rigen el Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil. Cuando se utilice alguna de las figuras contractuales del derecho civil, se entenderá que se hace en un sentido instrumental,* ***prevaleciendo en todo caso la regulación de derecho público****, en lo que concierne a la formación de la voluntad administrativa y al respeto de los principios y procedimientos propios de la contratación administrativa".*

Es así que se concluye que el contrato administrativo tiene notas particulares que lo diferencian de un contrato de derecho civil, indicándose que estas particulares naturalmente se encuentra delimitadas por el principio de legalidad del Derecho Público.

Es así que tal como se expuso en la resolución hoy reconsiderada, *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° 2051/03 "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…".*

Reconociendo la naturaleza propia de los contratos administrativos y buscando preservar el interés público en las contrataciones del Estado, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en virtud al art. 3º de la Ley Nº 3439/07, dictó la Resolución DNCP Nº 5695/2019, a fin de emitir directrices que guíen a las Contratantes en el proceso de comunicación de las modificaciones contractuales amparadas en el artículo mencionado en el párrafo anterior.

Es así que se puede indicar que esta Contratante no actuó conforme a un antojo sin sustento, arbitrariamente o violando el principio de legalidad que rige para la Administración Pública; sino por el contrario lo hizo con base en los limites de su competencia administrativa y conforme al marco legal expuesto.

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

Lic. [illegible] Martín C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
U.O.C.

Así también dicha disposición se baso en situaciones de hecho debidamente expuestas. Efectivamente estamos ante un contrato que busca la protección del patrimonio del Estado y en particular del Poder Judicial que cuenta con bienes distribuidos en todo el territorio nacional, bienes que se encuentran en constante uso y expuestos a riesgos diarios, bastando para llegar a dicha conclusión observar **la siniestralidad** de los últimos 3 (tres) años que se encuentran difundido en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, entre los documentos de la Convocatoria ID N° 393.028.

Concretizando una expresión no unívocamente definida como es el "interés público" se pudo llegar a la conclusión que es de interés público garantizar la cobertura ininterrumpida de un seguro contra daños patrimoniales que garantice al patrimonio estatal ante eventuales siniestros que pudieren acaecer ínterin se sustancia un nuevo proceso de llamado.

Así mismo, dicha disposición no fue desproporcionada previéndose un plazo de extensión que no supera el 20% de lo contratado originalmente y un pago al COASEGURO por la ampliación de la cobertura del seguro contra daños patrimoniales que respeta el precio unitario ofertado voluntariamente por el COASEGURO en el acto de Subasta a la Baja Electrónica.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el COASEGURO ha afirmado que "*…los seguros contratados en el marco de dicho Contrato exceden a todas luces las capacidades automáticas de retención de las empresas aseguradoras que participan en el Coaseguro, por lo que necesariamente los excedentes deben ser reasegurados por empresas extranjeras*". Indicando que resulta inviable para las empresas reaseguradoras cumplir con la extensión por el plazo de dos meses; no obstante, indican que "*…finalmente hemos obtenido de manera excepcional y por única vez, la autorización de nuestras empresas reaseguradoras de extender el plazo contractual por 30 días adicionales, es decir, hasta el 24/01/2022. De esa forma, daremos cumplimiento a lo que la legislación en materia de seguro nos requiere como empresas aseguradoras y podremos, a su vez, dar una solución a la situación en la que nos encontramos, que, cabe aclarar, es totalmente ajena a la voluntad de los Coaseguradores…*".

Ante tal situación corresponde indicar que naturalmente al estar ante el ejercicio de cláusulas exorbitantes propio de los Contratos Administrativos las modificaciones unilaterales deben realizarse de manera restrictiva. Es así y tal como lo ha indicado la Administración del Contrato, por Resolución S2 N° 354 de fecha 23 de diciembre de 2021 se ha autorizado la realización de un segundo llamado que a la fecha se encuentra en etapa de verificación por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Es así que, ante la negativa de las empresas reaseguradoras de extender por dos meses los contratos de reaseguro, la situación en la que se encuentra el segundo llamado y la proporcionalidad necesaria en las modificaciones unilaterales de contrato, amen de las prerrogativas de la Contratante corresponde disminuir el plazo de la ampliación de la cobertura a un mes. Cabe aclarar que el plazo de 30 días calendarios no sería aplicable ya que el precio unitario pactado es realizado por mes de cobertura y no por días calendarios.

Por lo mencionado correspondería hacer lugar parcialmente al recurso de reconsideración en el sentido de indicar que la ampliación de monto y plazo de prestación de servicios será por un mes **contados desde las 12:00 horas del 25 de diciembre de 2021 hasta las 12:00 horas del 25 de enero de 2022** y por el monto de **G. 1.101.400.000 (guaraníes un mil ciento un millones cuatrocientos mil).**

Por lo tanto, es recomendación de la Unidad Operativa de Contrataciones que se haga lugar parcialmente al recurso de reconsideración interpuesto por el **COASEGURO LA CONSOLIDADA S.A. DE SEGUROS (COMPAÑÍA PILOTO – LÍDER), ASEGURADORA YACYRETA S.A. DE SEGUROS Y PATRIA S.A. DE SEGUROS** contra la Resolución S2 N° 347 de fecha 20 de diciembre de 2021 en el sentido de establecer que la ampliación del plazo de prestación de los servicios (cobertura) será por el término de **1 (un) mes contados desde las 12:00 horas del 25 de diciembre de 2021 hasta las 12:00 horas del 25 de enero de 2022** y por el monto de **G. 1.101.400.000 (guaraníes un mil ciento un millones cuatrocientos mil);** correspondiente al **Contrato N° 90/2020** suscrito con el manteniéndose

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

Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

Alonso y Testanova
Cuarto Piso – Torre Sur
Teléfono: 595 21 424460
Fax: 595 21 424572
Correo electrónico: contrataciones@pj.gov.py

invariable las demás condiciones del Contrato principal; además se recomienda la ampliación de la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato a fin de salvaguardar los intereses de la Institución, como así también previa Notificación la ampliación de la Escritura Pública de Constitución del **COASEGURO** por la duración de la ampliación del plazo de prestación de servicio, 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, me despido muy atentamente.

Dpto. de Contratos y Garantías - U.O.C.

PODER JUDICIAL
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIONES
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Lic. Lía Fátima Insfrán C.
Directora
Unidad Operativa de Contrataciones
C.S.J.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CONSEJO DE SUPERINTENDENCIA
SECRETARIA Nº 2
28 DIC. 2021
Recibido por:
Aclaración: Gabriela C. Hora: 7:50

Alonso y Testanova
Cuarto Piso – Torre Sur
Teléfono: 595 21 424460
Fax: 595 21 424572
Correo electrónico: contrataciones@pj.gov.py