

## Crítica sobre la aplicación del artículo 58 de la Resolución DNCP N.º 234/2025

Criticism of the application of Article 58 of DNCP Resolution No. 234/2025

Juan José Vallejo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Altra Legal Estudio Jurídico, Paraguay.

Correspondencia: juanjov99@gmail.com

### Resumen

El presente artículo analiza críticamente la aplicación del artículo 58 de la Resolución DNCP N.º 234/2025, que reglamenta los procedimientos previstos en la Ley N.º 7021/22. En particular, se examina la regla que dispone que el plazo para la presentación de protestas contra las bases de contratación debe computarse conforme a la fecha de apertura fijada en el pliego o adenda impugnada, incluso cuando existan prórrogas posteriores. Se sostiene que una interpretación restrictiva de esta disposición puede vulnerar los derechos de los oferentes, afectando los principios de igualdad, transparencia y concurrencia en la contratación pública. Finalmente, se propone una revisión normativa que permita computar los plazos en función de la última versión del Pliego de Bases y Condiciones (PBC), garantizando una mayor seguridad jurídica.

**Palabras clave** contratación pública, DNCP, protestas, pliego de bases y condiciones, interpretación normativa

### Abstract

This article provides a critical analysis of Article 58 of DNCP Resolution No. 234/2025, which regulates procedures under Law No. 7021/22. The provision in question establishes that the deadline for submitting protests against bidding documents is calculated based on the date of opening set in the original document, even if subsequent extensions occur. The study argues that a restrictive interpretation of this rule may undermine bidders' rights and the principles of equality, transparency, and fair competition. A normative revision is proposed to ensure that the calculation of deadlines refers to the latest version of the bidding documents.

### Keywords

public procurement, DNCP, protests, bidding documents, legal interpretation.



## Introducción

El artículo 58 de la Resolución DNCP N.º 234/2025 ha generado dudas interpretativas en la práctica administrativa, especialmente respecto al cómputo del plazo para la presentación de protestas contra las bases de contratación. El objetivo del presente artículo es analizar críticamente el alcance y las implicancias prácticas de esta disposición, a fin de determinar si su aplicación literal resulta compatible con los principios que rigen la contratación pública en Paraguay.

## Metodología

Se emplea un método descriptivo y analítico, basado en el examen del texto normativo, la doctrina especializada y las resoluciones administrativas dictadas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

## Antecedentes normativos

La Resolución DNCP N.º 234/2025 tiene como finalidad reglamentar los procedimientos previstos en la Ley N.º 7021/22, aclarando conceptos y facilitando el desarrollo de las licitaciones públicas. El artículo 58 de la mencionada resolución regula el plazo de presentación de protestas contra las bases de contratación, disponiendo que el cómputo debe realizarse en función de la fecha de apertura fijada en el día de publicación del pliego o adenda impugnada, aun cuando existan prórrogas posteriores.

## Problemática interpretativa

Es importante destacar que, para proceder a protestar sobre las bases de contratación, primeramente, se deben realizar las consultas respectivas sobre las bases acerca de las cuales un determinado oferente se encuentra en desacuerdo por algún motivo, esperando su variación en una nueva versión del Pliego de Bases y Condiciones (PBC).

En este escenario, puede darse la eventualidad de que el PBC se haya modificado en cuatro ocasiones, es decir que ya exista una cuarta versión, pero no obstante la convocante no haya modificado el punto o ítem de las bases de contratación consultada, ni tampoco haya emitido respuesta alguna al respecto, y que se vaya acercando la fecha de apertura de ofertas.

En este caso, evidentemente el oferente se vería afectado, por lo tanto, recurriría a la herramienta de protesta contra las bases de contratación, y es aquí donde hay que tener mucho cuidado al momento de interpretar el artículo 58.

El artículo 58 expresa: “(...) Para el cómputo de estos plazos se deberá tener en cuenta la fecha de presentación y apertura de ofertas fijadas en el día de la publicación del pliego de bases y condiciones o adenda impugnada, aún cuando

se realicen prórrogas posteriores a la misma (...).

Este enfoque literal del artículo 58, si bien formalmente válido, no resulta coherente con los principios de igualdad y concurrencia consagrados en los artículos 4 y 9 de la Ley N.º 7021/22.

Por ejemplo, como precedente podemos mencionar la Resolución N.º 2499/25, de fecha 25 de agosto del 2025, dictada por el Director Nacional de Contrataciones Públicas.

En dicha resolución, textualmente se ha rechazado la protesta porque “(...) la apertura de las ofertas de la presente licitación, quedó establecida para el día lunes 25 de agosto del 2025, sin embargo, dado que de la información asentada en el escrito de protesta, se especifica que la impugnación es realizada contra el PBC difundido en fecha 13/08/2025, así mismo de la lectura íntegra del escrito de protesta, se constata que la firma protestante objeta los requisitos cuyas condiciones se hallaban siendo exigidas desde versiones anteriores del PBC y permanecieron sin variación a lo largo de las otras versiones del PBC emitidas”.

“Entonces, verificado el contenido del PBC inicial, se constata en la sección RESUMEN DEL LLAMADO, que la entrega y apertura de ofertas del PBC quedó fijada para el día lunes 07 de julio de 2025, por lo cual, atendiendo el cómputo de plazo para la interposición de la protesta contra las bases de la convocatoria, regulada en la resolución mencionada previamente, ésta especifica que desde la publicación del pliego de bases y condiciones o la adenda respectiva aun cuando se realicen prórrogas posteriores a la misma esta debe ser interpuesta hasta el tercer día hábil anterior a la fecha de presentación y apertura de ofertas” (DNCP, 2025).

Esta resolución nos lleva a concluir que si un oferente realiza una consulta para la variación de un ítem de la versión primera del PBC, y dicho documento establece que la apertura de ofertas se realizará el 05 de octubre del 2025 (por dar un ejemplo), por más de que nos encontremos ante la cuarta versión del PBC y estemos ya en el mes de diciembre del 2025, si es que dicho ítem de la versión primera no ha sufrido variaciones, el derecho de protestar recluyó con la fecha fijada para la apertura de ofertas de la versión primera.

Esto nos lleva a una gran problemática interpretativa al momento en el que los oferentes quieran hacer valer su derecho de protesta por consultas realizadas anteriormente y que no fueron respondidas y, por lo tanto, las bases no fueron modificadas sin justificación alguna.

## **Análisis crítico**

El mecanismo de protesta constituye una garantía esencial para los interesados, pues permite corregir deficiencias o ambigüedades

en las bases de contratación antes de la apertura de ofertas. Cuando la entidad convocante omite responder consultas reiteradas, el oferente diligente puede quedar en una situación de indefensión, no por falta de actuación, sino por omisión de la administración.

Además, la doctrina nacional ha aportado que “(...) Esta (la convocante) tiene la obligación de responder por escrito toda consulta que se haya recibido dentro del plazo establecido en el PBC, o que derive de una Junta de Aclaraciones. Como consecuencia del principio de igualdad que se halla ínsito en todas las disposiciones normativas en materia de contrataciones, la respuesta es publicada en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas para conocimiento de todos los interesados” (Granada Torres, 2013).

Las resoluciones dictadas por la DNCP han interpretado que el cómputo del plazo se mantiene vinculado a la fecha de apertura original del pliego, incluso si existen versiones posteriores del PBC. Esto implica que, si un oferente formuló una consulta en la primera versión del pliego (por ejemplo, con apertura prevista para el 5 de octubre de 2025), su derecho de protestar puede precluir con esa fecha, aunque posteriormente se publiquen nuevas versiones o se prorrogue la apertura al mes de diciembre.

Es importante destacar que la falta de respuesta es una falta de la administración de la convocante, y no así del Estado ni de las demás partes, como bien lo explica la doctrina: “Si se hace responsable al Estado y no a los funcionarios culpables, éstos gozando de la impunidad de sus actos irregulares, y el Estado, es decir, el tesoro público, cargará con la consecuencia de esos hechos. Con hacer responsable al Estado, lo que resulta es una incidencia injusta de esta responsabilidad en los administrados o contribuyentes, pues toda indemnización que el Estado paga, se resuelve en una carga para los contribuyentes honestos o no culpables de las faltas de los funcionarios (Bielsa, 1962), esta doctrina fue citada en el Acuerdo y Sentencia N.º 875 de fecha 29 de diciembre del 2022, dictada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal.

Este criterio (aunque alineado con la literalidad de la norma) limita injustificadamente el acceso a la protesta y reduce la transparencia del procedimiento.

Esto estaría violando el principio de concurrencia, que “postula que los procedimientos de contratación deben estar orientados a la obtención del mayor número de oferentes posibles para, de esta forma, a través de una sana competencia, la administración logra satisfacer sus necesidades al mejor precio posible”. Al respecto señala Marienhoff: “El ideal consiste en que a una licitación se presente el mayor número de licitadores u oferentes. La base ético-jurídica

de la licitación pública radica en que haga oferta todo aquel que, hallándose en condiciones legales, desee presentarse formulando su proposición" (Granada Torres, 2013).

Además de ello, ante la posible confusión en cuanto a la interpretación de la norma con respecto a los plazos, también la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, mediante el Acuerdo y Sentencia N.º 08 de fecha 27 de junio del 2025, ha estudiado la figura del in dubio pro-administrado, diciendo que: "al no existir tal constancia, resulta imposible para esta Judicatura determinar la extemporaneidad (o no) de la interposición del recurso de reconsideración, por lo que, siguiendo la regla del in dubio pro-administrado, la consideración de este punto en particular debe tenerse en favor del Administrado. Con ello, se concluye que el recurso de reconsideración fue interpuesto de manera apropiada". Por más de que esto no esté expresamente relacionado con lo estudiado en el presente artículo, es importante destacar que, en sede administrativa, ante la duda, siempre se debe resolver a favor del administrado, en este caso el oferente.

En consecuencia, es importante que, como bien se ha resuelto incluso en la Corte Suprema de Justicia, que ante la posible confusión que se puede dar al interpretar la norma estudiada, la administración debería de resolver a favor del administrado. En ese sentido se estarían cumpliendo con los principios rectores de la materia, como lo son la igualdad, la libre competencia y el principio de concurrencia.

## **Implicancias prácticas**

Las consecuencias prácticas son relevantes:

- Los oferentes pueden perder su derecho a impugnar por un error interpretativo o por falta de respuesta de la convocante.
- Se debilita la competencia efectiva y la igualdad de oportunidades.
- Se incentiva la discrecionalidad y la falta de control previo sobre las bases de contratación.

Por ello, resulta esencial que las entidades convocantes respondan en tiempo y forma las consultas, y que la DNCP refuerce su labor de supervisión sobre este aspecto.

## Propuesta y conclusión

Las Consultas son una instancia previa a las protestas, en el entendimiento que cualquier interesado puede solicitar aclaraciones o modificaciones, en lugar de presentar una protesta formal. Es decir, es una instancia previa a la protesta.

Cuando la vía de las Consultas resulta ignorada por la Convocante en reiteradas oportunidades, las oferentes decididamente recurren a la presentación de una protesta, a fin de salvaguardar sus derechos.

De este modo, un oferente que actúa diligentemente podría quedar imposibilitado de ejercer su derecho, no por inactividad propia, sino por omisión de respuesta de la entidad convocante. La consecuencia es una limitación injustificada a la participación y la competencia.

Por lo tanto, resulta imprescindible que las entidades convocantes respondan de manera efectiva todas las consultas formuladas por los interesados, para prevenir vacíos que debiliten la competitividad. La DNCP, como órgano rector, también debe velar por este cumplimiento.

Finalmente, más allá de la interpretación actual, se considera necesaria una revisión normativa del artículo 58, de modo que el cómputo del plazo de protesta se realice tomando como referencia la última versión del PBC. Ello aseguraría que ningún oferente quede en situación de indefensión y que los procesos de contratación pública se desarrolle con mayor apertura, seguridad y confianza.

## Referencias

Bielsa, R. (1962). *Estudios de Derecho Público* (Tomo IV). Editorial Depalma.

Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. (2022, 29 de diciembre). *Acuerdo y Sentencia N.º 875*.

Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. (2025, 27 de junio). *Acuerdo y Sentencia N.º 08*.

Decreto N.º 2992/19, reglamentario de la Ley N.º 2051/03. (2019).

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (2025). *Resolución DNCP N.º 2499/25 en: Protesta promovida por la firma Biomédica de Paraguay S.A. contra el pliego de bases y condiciones realizado en el marco del procedimiento de “LPN” para LPN N° 03 Adquisición de materiales de osteosíntesis, quirúrgicos, cardiológicos y otros convocada por Dirección de Beneficencia y Ayuda Social [ID 461084]*.

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (2025a). *Resolución D.N.C.P. N.º 234/2025*.

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (2025b). *Resolución D.N.C.P. N.º 2499/2025*.

Granada Torres, J. A. (2013). *Ley N.º 2051/2003 de Contrataciones Públicas – Comentada*. Intercontinental Editora.

Ley N.º 7021/2022, *De Contrataciones Públicas*.