Ministerio Público
República del Paraguay

Recibí: 2 bibliorratos

Fecha: 17 / 11 / 2023 Hora: 10:24
Recibido por: Carmen González
Coordinación General
Ministerio Público
Firma:
Unidad Operativa de Contrataciones

800

DICTAMEN D.A.J. No. 194 /2023

Asunción, 17 de noviembre de 2023

REF.: "Análisis del pedido de cancelación de la Licitación Pública Nacional No. 05/2023 - "Servicio de Mantenimiento y Reparación de Móviles del Interior del país", contrato abierto, plurianual, con ID No, 432.266, de conformidad al art. 31 de la Ley No. 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Señora
Lcda. Alicia Franco, Directora
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
PRESENTE:

Me dirijo a Vd. en referencia a su Memorando UOC No. 1097 del 16 de Noviembre de 2023, por medio del cual remite la documentación referente al llamado indicado, esto, a fin que se emita un parecer técnico - jurídico con respecto al proyecto de resolución "*Por la cual se deja sin efecto la Resolución FGE No. 5539 del 18 de octubre de 2023 y se cancela la Licitación Pública Nacional No. 05/2023* - "Servicio de Mantenimiento y Reparación de Móviles del Interior del país", contrato abierto, plurianual, con ID No. 432.266, de conformidad al art. 31 de la Ley No. 2051/03 "De Contrataciones Públicas", a ser emitido por la máxima autoridad de la institución.

En cuanto a la remisión del Proyecto de Resolución, se ha visto que la Unidad Operativa de Contratación acompaña el expediente con los documentos originales del proceso en medio impreso.

Igualmente, la U.O.C. comunica que el presente llamado se eleva a consideración y se recomienda al Señor Fiscal General del Estado, salvo mejor parecer, la cancelación del mismo, y que una vez emitido el Dictamen correspondiente, con relación al Proyecto de Resolución, se devuelva el expediente administrativo, con la finalidad de dar continuidad a los trámites administrativos.

Así también, cabe resaltar que el Proyecto de Resolución remitido, en su parte Resolutiva, ha resuelto en el **punto 1)** Dejar sin efecto la Resolución FGE No. 5539 del 18 de octubre de 2023 "*Por la cual se adjudica la Licitación Pública Nacional No. 05/2023* - "Servicio de Mantenimiento y Reparación de Móviles del Interior del país", contrato abierto, plurianual, con ID No. 432.266 y, en el **punto 2)** Cancelar la presente licitación, conforme a lo establecido en el art. 31 de la Ley No. 2051/03 "De Contrataciones Públicas ...//...".

Al respecto, la remisión del Proyecto de Resolución obedece a la necesidad de llevar a cabo el control de legalidad de las formalidades del acto administrativo, que deben ser observadas para la *revocación de un acto administrativo y la cancelación de un llamado*.

Sobre el punto, es importante destacar que no se ingresará a verificar la actuación y la recomendación del Comité de Evaluación,

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

sino más bien, la intervención de esta Dirección se realizará desde un aspecto exclusivamente jurídico, cotejando que el acto administrativo concreto se adecue a la normativa que rige la materia, de conformidad a los alcances establecidos por el Principio de Legalidad que rige a la Administración Pública.

Es por ello, que estos dictámenes no deben ser entendidos como autorización para la emisión de acto administrativo alguno, sino como la expedición de un parecer jurídico, es decir, no es vinculante sino de carácter consultivo.

Ahora bien, una vez realizada las aclaraciones con respecto al ámbito de competencia de la Dirección Jurídica e indicando los términos de la consulta a esta dependencia, se pasará al estudio requerido.

En ese sentido, se ha considerado oportuno hacer mención de algunos antecedentes que hicieron al presente llamado, esto, a modo de comprender mejor el análisis a ser efectuado por esta dependencia.

En esa línea de trabajo, se hallan entre los antecedentes remitidos los siguientes documentos:

- Nota U.O.C. No. 490 del 21 de junio del 2023, por la cual se ha comunicado a la D.N.C.P. el inicio del proceso del llamado de referencia.

- Resolución F.G.E. No. 3285 del 20 de junio de 2023, por la cual se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones y se autorizó el llamado en cuestión.

- Resolución F.G.E. No. 3286 del 20 de junio de 2023 y su modificatoria la Resolución F.G.E. No. 4797 del 08 de setiembre de 2023 por las cuales, se conformó el Comité de Evaluación para el llamado de referencia, que tuvo a su cargo el estudio y análisis de las ofertas presentadas y la elaboración del informe de evaluación y recomendación de adjudicación.

- Acta de Apertura y Recepción de Ofertas, del 10 de agosto de 2023, en atención a lo establecido en la Ley No. 2051/03, art. 24 - PRESENTACIÓN Y APERTURA DE OFERTAS, que se refiere a la presentación de las ofertas técnicas y económicas; que debe ser objeto de consideración por parte del Comité de Evaluación, conforme a los arts. 49 "DOCUMENTOS COMPRENDIDOS EN LA OFERTA" y 57 "ACTO DE APERTURA" del Decreto Reglamentario No. 2992/2019, recepcionándose ocho (8) sobres que contienen ofertas.

-Informe realizado por el Comité de Evaluación del 27 de setiembre de 2023, en el que se consideró que las ofertas presentadas por las empresas TALLER y AUTOREPUESTOS SAN LUIS de Luis Alberto Coronel Cuevas y ALINEACIÓN y BALANCEO DUARTE HNOS. cumplían con las exigencias establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones y, en ese sentido, amparado en los arts. 4 "Principios Generales" y 28 "*Adjudicación*" de la Ley No. 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", recomendó al Fiscal General del Estado, salvo mejor parecer, adjudicar el presente llamado a las empresas mencionadas, conforme al detalle plasmado en el referido acta.

- Resolución F.G.E. No. 5539, por la cual se resolvió adjudicar la "*Licitación Pública Nacional No. 05/2023* -"Servicio de Mantenimiento y Reparación de Móviles del Interior del país" *contrato abierto, plurianual, con ID No. 432266*, a las empresas TALLER y

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

AUTOREPUESTOS SAN LUIS de Luis Alberto Coronel Cuevas y ALINEACIÓN y BALANCEO DUARTE HNOS.

En ese contexto, se observa que el 23 de octubre de 2023 se ha notificado, mediante correo electrónico a las empresas adjudicadas y a los demás oferentes, lo resuelto por la Resolución F.G.E. No. 5539/23 del 18 de octubre de 2023. Asimismo, esta Asesoría no puede dejar de advertir que no obra en el legajo el acuse de recibo de las empresas. No obstante, se verifica que la presente adjudicación ha sido comunicada en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, según el Reporte de Adjudicación del 25 de octubre de 2023.

Como podemos observar, la Resolución por la cual se adjudicó la licitación ya ha sido notificada a las partes interesadas, es por ello; que esta Asesoría considera oportuno remitirse a lo previsto en el art. 36. -PLAZO PARA LA FORMALIZACIÓN DE CONTRATOS-, de la Ley No. 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"*, el cual dispone: *"Toda adjudicación obligará a la Convocante y a la persona en quien hubiere recaído la adjudicación, a formalizar el contrato respectivo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la notificación de la adjudicación…El atraso de la Unidad Operativa de Contratación (UOC) en la formalización de los contratos respectivos, o en la entrega de anticipos, prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones asumidas por ambas partes"*.

Justamente, atento al proceso de suscripción de contrato, en cumplimiento a la normativa señalada más arriba, se ha visto entre los antecedentes agregados, que el 14 de noviembre de 2023 el Comité de Evaluación, conformado por Resolución F.G.E. No. 4497 del 08 de setiembre de 2023, se reunió nuevamente y procedió a realizar una reevaluación de la adjudicación antes resuelta.

Sobre el particular, se observa el "Acta de Cancelación" del llamado de referencia, del 14 de noviembre de 2023, a través del cual el Comité de Evaluación ha fundamentado la cancelación en los términos siguiente: *"Por instrucciones de la máxima autoridad institucional a fin de, modificar los requerimientos y las especificaciones técnicas para el servivio de Mantenimiento de Móviles de diferentes regiones del interior del país; a fin de optimizar la utilización de los recursos asignados al Ministerio Público; y de esta forma evitar que se pudiera ocacionar daños o perjuicios a la institución...//... Ante la situación planteada, con esta decisión no se incurre en ninguna violación, ni de las disposiciones reglamentarias ni de las bases y condiciones, así como tampoco se lesionan derechos de los oferentes, por tanto; se recomienda al Sr. Fiscal General del Estado, salvo mejor parecer: "**1) Dejar sin efecto la Resolución No. 5539** de fecha 18 de octubre de 2023 ...//..." y **2) Cancelar el presente llamado** conforme lo establecido en el art. 31 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas...".* (Sic).

En cuanto a la justificación o fundamentación expuesta en el "Acta de Evaluación de fecha 14 de noviembre de 2023", es decir, cuál de las casuísticas previstas dentro del art. 31 de la Ley No. 2051/03 "De Contrataciones Públicas" correspondería aplicar para proceder a la cancelación del presente llamado, como así también la de recomendar dejar sin efecto la Resolución FGE No. 5539/23, esta Asesoría Jurídica considera que dicha atribución es de conocimiento y competencia exclusiva del Comité de Evaluación, quedando bajo su responsabilidad la determinación de los mismos.

Por otro lado, y en atención a los términos del acta de evaluación, se ha visto que la recomendación para cancelar el llamado

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

de referencia se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", el cual expresa:

"Las Convocantes podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir o arrendar los bienes, contratar la prestación de servicios o ejecutar las obras, o que de continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daño o perjuicio a los organismos, las entidades y a las municipalidades, en todos los casos de cancelación de la licitación los oferentes no tendrán derecho a reembolso de gastos ni a indemnización alguna...".

De la lectura de la citada normativa legal, se puede afirmar sin temor a equívocos que la Convocante tiene facultades discrecionales regladas para cancelar un proceso licitatorio, no obstante, las mismas se encuentran delimitadas a tres situaciones previstas taxativamente en dicha reglamentación, las cuales se detallan a continuación:

1. *Caso fortuito o fuerza mayor;*
2. *Cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir o arrendar los bienes, contratar la prestación de servicios o ejecutar las obras; y,*
3. *De continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daño o perjuicio a los organismos, las entidades y a las municipalidades.*

Tal como se podrá observar con la transcripción de la disposición normativa indicada más arriba, las razones que llevan a tomar la decisión de cancelar un llamado licitatorio, necesariamente, debe adecuarse a una de las casuísticas mencionadas en la ley y, de darse uno de los eventos, la decisión de la Convocante deberá estar debidamente fundada, es decir, expresar la situación fáctica acontecida, la cual deberá responder a una de las causales previstas en la citada normativa.

Asimismo, conforme a la mencionada normativa, la cancelación de un llamado es una facultad discrecional reglada, esto es, una facultad expresamente prevista en la ley, en donde se dispone los presupuestos legales que deberán darse para que la misma sea viable.

Precisamente, con relación a esa facultad discrecional de la Administración, es dable mencionar lo estipulado en el Formulario de Oferta, suscripto por los oferentes, a través del cual se presentan las respectivas ofertas y se declara bajo fe de juramento cuanto sigue: "… 1) Entendemos que la Convocante tiene el derecho de cancelar o declarar desierto el procedimiento de contratación, rechazar o descalificar todas las ofertas, conforme con lo dispuesto en la normativa en materia de Contrataciones Públicas, sin que ello incurra en responsabilidad alguna frente a los oferentes." (El subrayado es propio.)

Ahora bien, esta Asesoría considera pertinente realizar algunas consideraciones respecto a lo que se pretende resolver (Dejar sin efecto la Resolución F.G.E. No. 5539/2023 y la cancelación de la licitación), y en ese sentido, se enfocará en analizar jurídicamente los efectos del mismo.

Es de suma importancia resaltar que el proyecto de resolución que se pretende sea suscripto por el señor Fiscal General del Estado,

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

será el acto administrativo por el cual también extinguirá los efectos de la Resolución F.G.E. No. 5539/2023.

En ese sentido, al referirse el acto administrativo a privar de efectos a otro similar, se está sosteniendo, si bien con otros términos, que el acto administrativo anterior será revocado, extinguido, anulado, etc. Cualquiera de esos términos, a los efectos fácticos y operativos son lo mismo.

Sin embargo, para que un acto administrativo sea revocado o privado de sus efectos jurídicos, necesariamente, deberá existir una razón, una causa que justifique adoptar tal decisión. Por lo general, los motivos de revocación del acto administrativo se dan por razones de oportunidad (interés público) o de legitimidad. Más aún, cuando éste fue emitido válidamente por la máxima autoridad de la institución y no contiene tipo alguno de vicio formal o sustancial que prive de sus efectos a dicho acto administrativo.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, cabe resaltar que conforme a la documentación remitida, el Comité de Evaluación ha decidido recomendar la cancelación del llamado y ha sugerido la revocación del acto administrativo de adjudicación. Se aclara que la decisión y fundamentación realizada por el Comité de Evaluación no puede ser valorada por esta Dirección, según lo establece el artículo 27 de la Ley No. 2051/03 "De Contrataciones Públicas[1]."

Por otro lado, es importante señalar que conforme a los antecedentes remitidos, la Resolución que se pretende dejar sin efecto ya ha sido notificada a las empresas adjudicadas y los demás oferentes.

Finalmente, en cuanto al acto administrativo que se pretende dejar sin efecto (adjudicación), el mismo es un acto previo a la celebración contractual y, en ese sentido, se debe recordar que un ***"Contrato administrativo[2]"***, es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa, tal como es el Ministerio Público en la relación contractual con las firmas contratistas.

Lo relevante de ese acto administrativo es que a partir del mismo, y una vez notificada al oferente seleccionado, éste surte efectos jurídicos tales como la suscripción del contrato y su perfeccionamiento.

Ahora bien, teniendo en cuenta la fecha en que fue notificada la Resolución F.G.E. No. 5539/23, a las firmas adjudicadas y los veinte días hábiles que se tiene para la formalización del contrato, esta Dirección no encuentra entre los antecedentes remitidos documentación alguna que certifique la suscripción del contrato con las firmas TALLER y AUTOREPUESTOS SAN LUIS de Luis Alberto Coronel Cuevas y ALINEACIÓN y BALANCEO DUARTE HNOS. No obstante a ello, se procedió a realizar una consulta verbal con el Coordinador de la Unidad Operativa de Contrataciones, específicamente, con el funcionario Daimen Doldán, referente a la suscripción contractual en el presente llamado, quien manifestó que no fue formalizado el contrato respectivo.

Por tanto, esta Asesoría en atención a lo expuesto, no puede dejar de advertir a la U.O.C., y a quien corresponda, que una vez notificada la adjudicación del llamado a las empresas adjudicadas,

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

surten efectos jurídicos y en caso que se resuelva dejar sin efecto la Resolución F.G.E. No. 5539/2023 del 18 de octubre de 2023 y la cancelación del presente llamado, existiría la posibilidad de un reclamo indemnizatorio por parte de las firmas adjudicadas.

Así también, siguiendo con el análisis correspondiente, se ha observado que en el proyecto de Resolución, se ha resaltado la autonomía funcional y administrativa conferida por el art. 266 de la *"Constitución Nacional"* y las atribuciones conferidas en los artículos 49 y 50 de la Ley No. 1562/00 *"Orgánica del Ministerio Público"*, para resolver en consecuencia, circunstancias éstas, que se corresponden en derecho.

En ese sentido, se ha visto que en el "Considerando" del proyecto de resolución se ha mencionado el artículo de la Ley de Contrataciones en que se establece las circunstancias fácticas y legales que habilitan a la Convocante a disponer de la cancelación de un llamado, así como también, se ha mencionado que todo oferente que ha presentado propuesta conoce y acepta la facultad con la que cuenta la convocante de cancelar la contratación a través del Formulario de Ofertas.

Por último, se observa que se ha resaltado el fundamento motivador de la cancelación del presente llamado y la revocación de la Resolución FGE No. 5539/2023 del 18 de octubre de 2023.

Por otra parte, esta Dirección aclara que respecto a los procedimientos realizados con anterioridad, específicamente en cuanto a la conformación de un nuevo comité y a la reevaluación realizada, es responsabilidad de la U.O.C. velar y cumplir con las disposiciones legales que respaldan dichos procedimientos, por lo tanto, esta Asesoría Jurídica no se expide sobre dicha situación por no constituir ello materia de consulta.

Por tanto, habiendo efectuado el análisis legal de forma del caso en cuestión y no habiendo otros puntos que analizar, se devuelven los antecedentes para continuar con los trámites administrativos correspondientes.

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público

A: Coordinación de Control y Verificación ☐
Coordinación de Procesos y Evaluación ☒
Coordinación de Alquileres ☐
Dpto. de Contratos ☐
Dpto. de Adquisiciones Menores ☐
Dpto. de Licitaciones ☐
Dpto. de Programación ☐

Hacer Memo Secretaría

Lic. Alicia Blanco
Directora Interina
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público