Ministerio Público
República del Paraguay

Fecha: 20 / 04 / 2023 Hora: 12:46
Recibido por: Carmen González
Firma:
Coordinadora General
Ministerio Público
Unidad Operativa de Contrataciones

200

UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN
Ministerio Público MINISTERIO PUBLICO
Ac. Coordinación UOC
☐ Informar
☐ Para el Proceso Pertinente
☐ Análisis Respectivo
OTROS: Incluir la sugerencia de Ases. Jurídico.

DICTAMEN D.A.J. N.° 34 /2023.

Asunción, 20 de abril de 2023.

REF: *"Análisis del Proyecto de Resolución por la cual se declara desierta la Contratación Directa N.° 02/2023 - Mantenimiento y reparación de equipo Chiller Carrier del Laboratorio Forense, contrato abierto, plurianual, ad referéndum, ID N.° 421.892"*

Lic. Alicia Franco
Directora Interina de Contrataciones
Ministerio Público

Señora
Lic. Alicia Franco, directora
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
Presente:

Me dirijo a usted, en referencia a su Memorando N.° 191 de fecha 31 de marzo de 2023, recibido en esta Dirección el 03 de abril de 2023, por medio del cual se remite el proyecto de Resolución *"Por la cual se declara desierta la Contratación Directa N.° 02/2023 - mantenimiento y reparación de equipo Chiller Carrier del Laboratorio Forense, contrato abierto, plurianual, ad referéndum, ID N.° 421.892"*. Asimismo, se acompañan los antecedentes del citado llamado para su análisis y dictamen correspondiente.

Se observa en el citado documento, que la Unidad Operativa de Contratación acompaña el expediente con los documentos originales del proceso (Memorandum de Especificaciones Técnicas de los bienes e inicio del proceso; Carta de Invitación, Acta de Apertura e Informe de Evaluación, etc.) y el Proyecto de Resolución en medio impreso, aclarando que los oferentes que presentaron ofertas en el plazo establecido fueron: *Serna Service de Derlis Arístides Serna Román, JCB Ingeniería Arquitectura y Servicios de Pamela Alarcón y, Servicio Técnico JC de Neri Javier Caballero.*

Igualmente, la Unidad Operativa de Contratación comunica que el presente llamado se eleva a consideración y se recomienda al Señor Fiscal General del Estado, salvo mejor parecer, la **Declaración Desierta del llamado.**

Por último, se solicita a ésta Dirección 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.

En ese contexto, con respecto al proyecto de Resolución, esta Asesoría Jurídica debe llevar a cabo la verificación y el control del cumplimiento de las formalidades que hacen a la **declaración de deserción del procedimiento de contratación**, que, en el caso concreto, la Unidad Operativa de Contratación, en el ámbito de su competencia, ha propuesto que así sea declarado, y, en ese sentido, se requiere de esta Dirección un análisis jurídico del acto administrativo por el cual el Ministerio Público debería declarar desierto dicho llamado, de conformidad al artículo 30, incisos b) y c) de la Ley N.° 2051/03 "De Contratación Públicas" y, en consecuencia, emita el dictamen respectivo.

No obstante, se considera oportuno manifestar que la tarea efectuada por la Dirección de Asesoría Jurídica no debe ser entendida como una autorización para la expedición de acto

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

administrativo alguno, sino para la expedición de un parecer jurídico que permita a la máxima autoridad de la institución o, en su caso, a la dependencia que realiza la consulta, tomar la decisión correspondiente, es decir, no es vinculante sino de carácter consultivo.

Además, el análisis de legalidad realizado por esta dependencia tiene el propósito de verificar e identificar que el acto administrativo a ser emitido se encuentre acorde y respaldado por la normativa que rige la materia a ser resuelta, de conformidad con los alcances establecidos por el Principio de Legalidad que debe presidir la gestión de la Administración Pública, esto es, la verificación formal y sustancial del acto.

En este punto, es dable resaltar que esta Asesoría Jurídica, al mencionar como parte de sus funciones, el tener que controlar el cumplimiento de las formalidades que hacen al procedimiento de declaración de deserción de un llamado a contratación, no verificará la actuación de las aéreas administrativas facultadas para intervenir en el caso, sino más bien, dicha verificación será desde un aspecto exclusivamente jurídico, cotejando, como ha quedado dicho, que el acto administrativo se adecue a la normativa correspondiente y que el mismo sea emitido correctamente por la máxima autoridad de la institución.

En ese contexto, lo primero que analizará esta Dirección, en cuanto al aspecto sustancial del acto, es examinar la normativa jurídica que habilite al Ministerio Público a declarar desierto el presente llamado.

Para llevar a cabo dicha tarea, necesariamente, se debe traer a colación el documento mediante el cual la Unidad Operativa de Contrataciones justifica las razones por las cuales ha recomendado a la máxima autoridad que se proceda en dicho sentido, lo cual se encuentra respaldado por el artículo 7° "Funciones" literal g) del Decreto Reglamentario N° 2992/19 "*Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas, y su modificatoria la Ley N° 3439/2007*"

Al respecto, se ha visto que en fecha 30 de marzo de 2023, la Unidad Operativa de Contratación de esta institución procedió a evaluar las ofertas presentadas, a los efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la carta de invitación correspondiente al llamado de referencia, acorde con lo establecido en el Artículo 7°, inc. g), del Decreto Reglamentario N.° 2992/2019. Así también, se ha cotejado que el acta de evaluación de ofertas se encuentra suscrita por la directora de la Unidad Operativa de Contrataciones.

Esta facultad legal de la Unidad Operativa de Contratación, de evaluar directamente y sin necesidad de contar con un Comité de Evaluación para este tipo de llamado, se encuentra previsto en el artículo 7° "Funciones" del Decreto Reglamentario N.° 2992/2019 "*Por la cual se reglamenta la Ley N.° 2051/2003, "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la ley N.° 3439/2007,* que establece:

> [...] *Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: ...//... g) ... En los casos de Contratación Directa, evaluar las ofertas y recomendar la adjudicación cuando no se constituya un Comité de Evaluación, elevando la recomendación a la autoridad competente de la Convocante para la toma de decisión* [...]

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

Ministerio Público
República del Paraguay

Como se puede apreciar, del texto de la norma transcripta surge que la UOC posee la facultad para evaluar las ofertas presentadas en los llamados de esta naturaleza (Contratación Directa) siempre y cuando no se constituya un Comité de Evaluación.

Con respecto a esta condición, esta Asesoría Jurídica luego de verificar entre los antecedentes remitidos que no se ha ajuntado ninguna resolución a través de la cual se conforma un Comité de Evaluación para evaluar las ofertas presentadas en el llamado de referencia, entiende que la UOC ha hecho uso de su atribución legal, es decir, evaluar directamente las ofertas presentadas, sin un Comité de Evaluación, en virtud de la citada normativa legal.

Consecuentemente, y luego del trámite pertinente, se ha visto que el 30 de marzo de 2023, la Directora de la Unidad Operativa de Contratación procedió a evaluar las ofertas presentadas, a los efectos de determinar si cumplían con los requisitos establecidos en la Carta de Invitación correspondiente al llamado de referencia.

Al respecto, se ha visto que la Unidad Operativa de Contratación, amparada en el artículo 4° "Principios Generales" de la Ley N.° 2051/03, los criterios de evaluación y calificación estipulados en la Carta de Invitación y en los artículos 30 y 34 de la Ley N°. 2051/03 "De Contrataciones Públicas", recomendó al señor fiscal general del Estado, salvo mejor parecer, declarar desierto el presente llamado, ello en virtud a lo dispuesto en los incisos b) y c) del artículo 30 de la Ley N.° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", y lo hace conforme al detalle plasmado en el referido acta.

Asimismo, surge del acta de evaluación de ofertas, que el motivo que llevó a la UOC a recomendar la Declaración Desierta del presente llamado, se sustenta en líneas generales sobre la base de que *[...] no se han cumplido con la presentación de todos los documentos requeridos para el llamado y que los precios están por debajo de los precios referenciales [...]*

En cuanto a la justificación o fundamentación expuesta en el "Acta de Evaluación", es decir, a cuál de las casuísticas previstas dentro del artículo 30 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" correspondería la procedencia de la declaración de deserción del presente llamado, 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.

Sobre el punto, a modo referencial es dable mencionar lo dispuesto en el artículo 27 "Comités de Evaluación" de la Ley N.° 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"*, que dispone: *[...] El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas [...]*

En atención a la disposición transcripta precedentemente, es responsabilidad de quienes suscriben el Acta de Evaluación, el estudio de las ofertas y la consiguiente recomendación para la adjudicación del llamado, así como también, exponer las razones por las cuales se sugiere a la máxima autoridad de la institución admitirlas o desecharlas.

Por otro lado, y en atención a los términos del acta de evaluación, se ha visto que la recomendación para declarar desierto el llamado de referencia se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", el cual expresa:

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

"Una licitación se declarará desierta, mediante resolución de la máxima autoridad de la Convocante, en los siguientes casos: a) *que no se hubiera presentado oferta alguna; b) que ninguna de las ofertas reúna las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas; o c) que los precios de las ofertas resulten inaceptables, por variar sustancialmente de la estimación del contrato, o bien, por superar las previsiones presupuestarias de la Convocante conforme al Artículo 15 de la presente ley.*

Una vez declarada desierta la licitación pública, la Unidad Operativa de Contratación (UOC) podrá convocar a un nuevo procedimiento de contratación, en el que, si lo estima necesario, podrá modificar los términos contenidos en las bases originales, con el objeto de incentivar la participación. Si por segunda ocasión se declare desierta la licitación se podrá adjudicar directamente el contrato..."

De la lectura de la citada normativa legal, se puede afirmar sin temor a equívocos que la Convocante tiene facultades discrecionales regladas para declarar desierto un proceso licitatorio, no obstante, las mismas se encuentran delimitadas a tres situaciones previstas taxativamente en dicha reglamentación, más arriba transcriptas.

Tal como se podrá observar con la transcripción de la disposición normativa indicada, las razones que llevan a tomar la decisión de declarar desierto 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 declaración de deserción de un llamado es una facultad reglada, en donde se disponen los presupuestos legales que deberán darse para que la misma sea viable.

Al respecto, es dable traer a colación lo establecido en el **Formulario de Oferta**, suscripto por los oferentes, a través del cual se presentan las mismas y se declara bajo fe de juramento cuanto sigue: "... *l) 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*"

En cuanto a la facultad que tiene la Convocante para proceder a la declaración de licitación desierta, surge oportuno señalar, a los efectos de una mejor ilustración, lo expuesto por el jurista Miguel Ángel Pangrazio Ciancio, en su libro "Derecho Administrativo", quien expresa lo siguiente:

[...] *La administración licitante, por razones fundadas, podrá rechazar alguna o todas las ofertas. Si el rechazo fuese de la totalidad, se llamará a nueva licitación. Igualmente se llamará a nueva licitación si en el primer llamado no se hubiese presentado ningún interesado...//... La aprobación de la licitación o el rechazo de la licitación es un acto administrativo y, por lo tanto, puede ser objeto de recurso y acción...//... La adjudicación de la*

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

> *licitación o el rechazo de ella constituye un acto administrativo reglado... el rechazo debe ser fundado* [...][1]

Por otra parte, el jurista Salvador Villagra Maffiodo en su libro "Principios de Derecho Administrativo", sobre el particular, refiere:

> *[...] Opciones para la Administración. Al término del procedimiento licitatorio la Administración tiene las opciones o alternativas siguientes: a) Declarar desierta o cancelar la licitación dando así fin a la licitación; [...]*[2]

Así también, conviene remitirse a lo establecido en la Carta de Invitación, en el apartado "Notificaciones", numeral 4, que dice: *"Las cancelaciones o declaraciones desiertas deberán ser notificadas a todos los oferentes, según el procedimiento"*, diligenciamiento que debería ser tramitado por la UOC.

Ahora bien, en función de la competencia de esta Asesoría Jurídica, esta dependencia, una vez realizado el control de legalidad en cuanto a la identificación de la norma que faculta a la Convocante a emitir un acto administrativo que implique la declaración de deserción de un llamado licitatorio, pasará a estudiar el cumplimiento de legalidad de las formas que hacen al proyecto de Resolución y, en ese contexto, se observa que el citado proyecto posee todas las partes que debe contener una resolución, a saber; el Visto, el Considerando y el Resuelve.

Esto es así, puesto que lo importante es que la Resolución reúna los requisitos exigidos por los principios de "inteligibilidad" y "completividad", de manera tal de que el lector comprenda la resolución con su simple lectura, sin tener que remitirse a otros documentos para entender los motivos que fundan la misma.

Asimismo, no debe olvidarse que el *"Considerando"* de una resolución es la parte fundamental, pues ahí se debe plasmar los argumentos de hecho y de derecho que justifican el por qué se toma tal o cual decisión. Dicho en otros términos, una Resolución debe ser coherente y, en ese sentido, debe existir una lógica entre los fundamentos (Considerando), y lo resuelto.

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 artículo 266 de la *"Constitución Nacional"* y las atribuciones conferidas en los artículos 49 y 50 de la Ley N° 1562/00 *"Orgánica del Ministerio Público"*, para resolver en consecuencia, circunstancias éstas, que se corresponden en derecho.

No debe olvidarse que parte de la legitimidad del acto administrativo se refiere al cumplimiento de ciertos elementos esenciales que hacen a la existencia del acto mismo. Uno de esos aspectos esenciales, tiene que ver con la *motivación* del acto administrativo y ésta consiste en la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan "considerando". La constituyen, por tanto, los presupuestos o razones del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.-

---

[1] Pangrazio Ciancio, Miguel Ángel. Derecho Administrativo. Año 2005. Página 370-371.
[2] Villalba Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Revisión y actualización normativa. Página 294.

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica

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 donde se establece las circunstancias fácticas y legales que habilitarán a la Convocante a disponer de la declaración desierta del llamado.

Por último, cabe mencionar que no se ha resaltando el fundamento que ha motivado la declaración desierta del presente llamado.

Sobre el punto, se observa que en el considerando del proyecto de Resolución se ha limitado a consignar la transcripción del artículo 30 de la Ley N.° 2051/03 y la identificación de la fecha del acta de evaluación. Al respecto, se recomienda exponer los motivos que ha tenido la UOC para recomendar la declaración de deserción del llamado a la máxima autoridad de la institución, a fin que con la simple lectura del acto administrativo se cuente con la posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución.

Se recomienda también, consignar un párrafo en el considerando del proyecto de Resolución, en el sentido que todo Oferente que ha presentado su propuesta, conoce y acepta la facultad con la que cuenta la Convocante de declarar desierto el llamado, según el Formulario de Ofertas suscripto.

Por tanto, habiendo efectuando el análisis legal de forma del caso en cuestión y conforme con las normativas señaladas precedentemente, esta Dirección Jurídica constata que están dados los presupuestos para la declaración de deserción del presente llamado.

Siendo así, una vez tenida en cuenta las observaciones realizadas, correspondería dar continuidad con los trámites administrativos correspondientes.

Se devuelve el expediente administrativo remitido.

Sin otro en particular, aprovecho la ocasión para saludarla muy atentamente.

Abg. Arnaldo Martínez Prieto
Director de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

Ministerio Público
República del Paraguay
Asesoría Jurídica