Ministerio Público
República del Paraguay

DICTAMEN D.A.J. N° 100/2022

Asunción, 19 de agosto de 2022

Fecha: 19 /Agosto/ 2022 Hora:
Recibido por: Aracely Benítez
Asistente
Firma: Ministerio Público
Unidad Operativa de Contrataciones

REF.: Memorando N° 447/22 – "Contratación Directa N° 13/22 *"Adquisición de insumos para la elaboración de carnet de identificación de funcionarios del Ministerio Público".* I.D.N° 399100.-

Señor
Abg. Fernando Benítez, director
Unidad Operativa de Contratación
Ministerio Público
Presente:

Me dirijo a usted, en ocasión de hacer referencia a su **Memorando N° 447 de fecha 17 de agosto de 2022,** por el cual remite el proyecto de Resolución *"Por la cual se declara desierta la Contratación Directa N.° 13/2022 "Adquisición de insumos para elaboración de carnet de identificación de funcionarios del Ministerio Público"* - ID N° 399100. Asimismo se acompañan los antecedentes del citado llamado, para su análisis y dictamen correspondiente.-

Con respecto al proyecto de Resolución, esta Asesoría Jurídica entiende que la remisión de dicho instrumento es a los efectos de que se lleve a cabo la verificación y el control en el cumplimiento de las formalidades que hacen a la declaración desierta del procedimiento de contratación, que en el caso concreto, según los antecedentes documentales remitidos, la Unidad Operativa de Contrataciones, en el ámbito de su competencia, lo ha propuesto y, en ese sentido, se requiere de esta dependencia un análisis jurídico del acto administrativo por el cual la máxima autoridad de la institución declara desierto el presente llamado, de conformidad al *artículo 30, inciso "b", de la Ley N° 2051/03 "De Contratación Públicas"* y, en consecuencia, emita el dictamen respectivo.-

No obstante, esta Asesoría considera oportuno reiterar que la tarea efectuada por la Dirección de Asesoría Jurídica no debe ser entendido como una autorización para la emisión de ningún acto administrativo, sino la emisión 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 permitido por las normativas que rigen las materias a ser resueltas, de conformidad con los alcances establecidos por el Principio de Legalidad que rige a la Administración Pública.-

Ahora bien, dentro del ámbito de competencia de esta Dirección, se pasará a realizar el control de legalidad acerca del acto administrativo a ser emitido por la máxima autoridad de la institución, lo que implica una verificación sustancial y formal del acto en cuestión, ello, con el propósito de que el instrumento a ser emitido cumpla con todos los presupuesto legales.-

En este punto, es dable resaltar que esta Asesoría Jurídica, al mencionar como parte de su labor la verificación y el control en el cumplimiento de las formalidades que hacen a la **declaración desierta del procedimiento de contratación**, no se refiere a que ingresará a verificar la actuación de las aéreas administrativas que se encuentran facultadas para el efecto, sino más bien, se realizará un análisis desde un

Jeanine Llanes
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

aspecto exclusivamente jurídico, cotejando que el acto administrativo se adecue a las normativas correspondientes y que sea emitido por la máxima autoridad de la institución, en el ejercicio de sus funciones administrativas.-

Así también, surge oportuno aclarar que el objeto de análisis de esta Dirección, en cuanto al aspecto sustancial del acto administrativo a ser emitido, se enfocará, en éste caso concreto, con relación al cumplimiento de las formalidades que debe darse para que el acto de declarar desierto un llamado a contratación se encuentre acorde con los parámetros legales que rige la materia, motivo por el cual esta Dirección de Asesoría Jurídica ya no ingresará a verificar el cumplimento formal de los procesos administrativos realizados con anterioridad a ésta actuación.-

En esta tesitura, a continuación, se pasará a examinar el aspecto sustancial del acto, lo cual hace referencia a determinar las normativas jurídicas que habilitan a la máxima autoridad de la institución 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 a proceder en ese sentido.-

Con respecto a dicha documentación, se ha visto que en fecha 02 de agosto de 2022, la Unidad Operativa de Contratación de esta institución procedió a evaluar las ofertas presentadas, a los efectos de verificar si cumplían con los requisitos establecidos en la carta de invitación, correspondiente al llamado para *la Contratación Directa N° 13/2022 "Adquisición de insumos para la elaboración de carnet de identificación de funcionarios del Ministerio Público"*, acorde con lo establecido en el **Artículo 7°, inc. g), del Decreto Reglamentario N.° 2992/2019. En cuanto a ésta Acta, se ha cotejado que la misma se encuentra suscripta por el director 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 Evaluador 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".-***

Como se puede apreciar, del texto de la norma transcripta en el párrafo anterior 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 la oferta presentada 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.-

Continuando con el análisis, se ha visto que la UOC, según se desprende del acta correspondiente, determinó que ninguna de las ofertas cumplían con las condiciones exigidas en la Carta de intación del presente llamado.-

Conforme a lo señalado en el párrafo anterior, se advierte que el motivo que llevó a la UOC a

Abg. Jeanine Llanes
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

recomendar la Declaración Desierta del presente llamado, se sustenta sobre la base de que los oferentes no han cumplido con la presentación de todos los documentos requeridos para el llamado en cuestión, razón por la cual sugiere a la máxima autoridad de la institución a proceder según los términos contemplados en el ***inciso "b", del artículo 30 de la ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas".-***

En ese sentido, se verifica que la UOC ha elevado a consideración de la Fiscal General del Estado, salvo mejor parecer, la recomendación de **DECLARAR DESIERTO** el presente llamado, ello en virtud a lo dispuesto en el ***inciso "b"*** del artículo precedentemente mencionado.-

Con respecto a la recomendación ralizada por la UOC, en lo que respecta a la Declaración Desierta del llamado de referencia, cabe traer a colación lo dispuesto al **inciso b)** del **artículo 30** ***"DECLARACIÓN DE LICITACIÓN DESIERTA"*** **de la Ley N.° 2051/03** ***"De Contrataciones Públicas"***, cuya normativa dice lo siguiente: *"Una licitación se declarará desierta, medienta resolución de la máxima autoridad de la Convocante, en los siguientes casos*: a)..., ***b) que ninguna de las ofertas reúna las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas***, c)...".-

Igualmente, cabe apuntar lo dispuesto en la **Ley N° 2051/03** ***"De Contrataciones Públicas"***, en su **artículo 27. COMITÉS DE EVALUACIÓN,** 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, cabe señalar que según lo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"*, es responsabilidad de quienes suscriben el Acta de Evaluación, la evaluación de las ofertas y recomendación para la adjudicación del llamado, así como también, es competencia única y exclusiva del Comité, exponer las razones por las cuales sugiere a la máxima autoridad de la institución admitirlas o desecharlas.-

Seguidamente, conforme a los argumentos sustentados por la UOC en su carácter de evaluador de las ofertas, esta Asesoría Jurídica es del parecer que los mismos se adecuan a la citada normativa, cuya opinión jurídica se circunscribe al control de los presupuestos legales que deberán darse para la viabilidad de ese acto administrativo, lo cual no implica que esta Dirección ha ingresado a valorar las razones sustanciales que hacen al trabajo de evaluación técnica, financiera o presupuestaria del citado llamado, pues dicha tarea es una facultad exclusiva del Comité de Evaluación o de la UOC, en su caso.-

Por otro lado, no está de más reiterar que el parecer jurídico emitido por esta Dirección, no es una opinión vinculante para la Unidad Operativa de Contratación, pues la misma es única y exclusivamente de carácter consultiva, tal como se ha indicado al inicio del presente dictamen.-

Finalmente, y conforme a los términos esgrimidos en lineas precedentes, esta Asesoría Jurídica, dentro del ámbito de su competencia, es del parecer que las normativas invocadas y razones expuestas por la UOC, en su caracter de evaluador de las ofertas, se adecuan jurídicamente a las exigencias legales que habilitan asumir tal decisión en esta etapa del preocedimiento administrativo precontractual.-

Por otro parte, en cuanto al segundo nivel de análisis por parte de esta Asesoría Jurídica, el cual consiste en la verificación formal de la resolución a ser emitida por la fiscal general del Estado, es decir, el control del cumpliento formal del acto administrativo correspondiente, se pasará a expresar las siguiente consideraciones.-

En el sentido apuntado, ingresando al estudio del análisis del proyecto de Resolución remitido, esta Dirección considera que se encuentra correctamente invocadas las disposiciones de los artículos 14, 16,

Jeanine Llanes
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público

inciso "c" y 30 inciso "b" de la ley 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* y a su Decreto Reglamentario N° 21909/03, en su parte pertinente, en razón de que las mencionadas normativas se ajustan al caso particular y concreto.-

Siguiendo con el estudio de legalidad en el cumplimiento de las formas del mencionado proyecto de resolución, se tiene, precisamente, en cuanto a la forma de la resolución, que la misma posee todas las partes que debe contener una resolución: **el visto, los considerandos y la parte resolutiva.-**

Además, 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 la 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 con otros términos, una Resolución debe ser coherente y, en ese sentido, debe existir una lógica entre los fundamentos (Considerando), con lo resuelto.-

En conclusión, una vez efectuado el análisis formal del caso en cuestión y conforme a las normativas señaladas precedentemente, esta Asesoría Jurídica observa que el proyecto de resolución referente a la Declaración Desierta se adecua correctamente a las disposiciones contenidas en el inc. b) del art. 30 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", el art. 266 de la C.N. y los art. 49 y 50 y demás concordantes de la Ley 1562/00 "Orgánica del Ministerio Público".-

En ese sentido, se devuelven los antecedentes del presente llamado para continuar con los trámites administrativos correspondientes.-

Sin otro particular, se hace propicia la oportunidad para saludarlo atentamente,

Abg. Jeanine Llanos
Directora de Asesoría Jurídica
Ministerio Público