NOTA UEP PMASSAP N° 151/2022

San Lorenzo, 6 de abril de 2022

Señor
Abg. PABLO SEITZ, Director Nacional.
DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Presente

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en el marco del Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Sanidad Animal en Paraguay, ejecutado por el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), que cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Contrato de Préstamo 4526/OC-PR, **a fin de remitir el reparo correspondiente a las observaciones realizadas al llamado ID 405.791 "CONSTRUCCION DE UNIDAD ZONAL DEL SENACSA EN LA CIUDAD DE DR. J. EULOGIO ESTIGARRIBIA - AD REFERENDUM".**

ASPECTO OBSERVADO - MOTIVO DE RETENCIÓN:

Visto y considerando la nota UEP PMASSAP N° 139/2022, de contestación a la segunda observación realizada al PBC, es el criterio del Dpto. de atención a UEP, que las normativas reguladas en el capítulo XI no específicamente se refieren a la disposiciones de la Ley 2051/03 de CONTRATACIONES PUBLICAS, como es el caso del Art. 178 del Ley del PGN, no obstante la convocante hace estricto cumplimiento de otros preceptos del mismo capítulo del ordenamiento legal como son los siguientes Art. 177, 181 de la Ley, así como las otras disposiciones del Decreto Reglamentario de la Ley del PGN. Motivo por el cual solicitamos ajustarse a lo indicado en el Art. 178 de la Ley del PGN. -

REPARO:

Solicitamos mantener el porcentaje de anticipo financiero (25%) establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, considerando que las Políticas GN-2349-9, por las cuales se rige el presente llamado, no limita ni establece de forma expresa un tope para este tipo de desembolsos[1] y conforme los argumentos que se exponen a continuación.

Los convenios de préstamos suscritos entre el BID y el Paraguay normalmente establecen una cláusula sobre contratación, disponiendo que se apliquen las normas y políticas de organismos financiador, en este caso en particular, dicha disposición se encuentra establecida en la Cláusula 4.02, capítulo IV del contrato de préstamo 4526/OC-PR, aprobado y ratificado por el Congreso Nacional a través de la Ley N° 6521/2018.

Por tanto, ante la existencia de dicha cláusula, constituye una obligación para la parte - incluyendo el Estado Paraguayo - aplicar dicha normativa en el marco de la ejecución del convenio de préstamo.

[1] Numeral 2.35 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-9

SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SALUD ANIMAL
CIENCIAS VETERINARIAS N° 265 CASI RUTA MCAL. ESTIGARRIBIA KM 10,5
Casilla de Correo: CAPY – 1101 – 1110 CAMPUS UNA - 2169
SAN LORENZO – PARAGUAY
Teléfonos: + 595 21 574501 / +595 21 501374 / +595 21 505727 / +595 21 576435 / +595 21 507862
Fax: +595 21 574501 / +595 21 507863

No es posible aplicar una normativa nacional contraria a las reglas establecidas en el convenio de préstamo, aprobado por el Congreso. Cabe decir que los convenios suscritos por el Estado Paraguayo con el Banco Interamericano de Desarrollo constituyen tratados internacionales, pues estamos en presencia de actos jurídicos bilaterales suscritos por dos sujetos de derecho público internacional, en virtud de los cuales asumen compromisos y obligaciones recíprocas. En efecto, por una parte, el convenio de préstamo fue suscrito por el SENACSA como parte del Estado Paraguayo, sujeto a derecho público, con capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos en el ámbito nacional e internacional, y, por otra parte, está un organismo multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que a su vez fue constituido por Estados - la República del Paraguay entre ellos. - en el marco de un convenio constituido, también de cumplimiento obligatorio. Se trata, por ende, de un organismo que tiene carácter de sujeto derecho público internacional. Tanto el convenio constitutivo del BID como el contrato de préstamo específico suscrito por el BID con el SENACSA fueron ratificados por leyes del Congreso Nacional.

Cabe señalar que los Convenios Internacionales o Convenio de Préstamos ratificados por el Poder Legislativo, tienen el rango establecido en los Arts. 137° [2]y 141° [3] de la Constitución Nacional, es decir, cuenta con prelación (de orden constitucional) respecto de las normas del ordenamiento interno.

De esta manera, por imperio de nuestra Carta Fundamental, está determinado de la siguiente prelación (norma de mayor jerarquía prevalece sobre la inferior): a) Constitución Nacional; b) Acuerdos, Convenios y Tratados ratificados y Cajeados (aprobados por Ley del Congreso); c) Leyes del Congreso; y d) Normas inferiores reglamentarias de las anteriormente citadas.

Se advierte de la lectura del texto constitucional citado anteriormente, que los tratados son jerárquicamente superiores a las leyes dictadas por el Congreso. Ello significa que ninguna ley o decreto pueden modificar, contrariar o derogar las disposiciones establecidas en los referidos instrumentos internacionales. Por lo demás, constituye un principio elemental del derecho internacional, la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos suscritos entre estados o entre estos y otros sujetos de derecho público internacional. Este compromiso se extiende a todos los Poderes del Estado de un país, incluyendo entre estos al Poder Legislativo, que no puede modificar las condiciones de los convenios a través de leyes internas. Por tanto, la normativa nacional de un Estado con rango legal o reglamentario no puede modificar las obligaciones asumidas en virtud de convenios internacionales ratificados por el Parlamento. En caso de contradicción entre las disposiciones de una ley y de un convenio internacional aprobado siempre prevalecerán las normas de estos convenios, conforme al referido principio de prelación de los tratados internacionales sobre las leyes internas, y acorde con el principio de derecho internacional.

Resumidamente, en los contratos de préstamos entre el BID y la República del Paraguay, deben aplicarse las normas y políticas especiales establecidas en dichos contratos. No corresponde aplicar otra normativa distinta, a menos que las partes se pongan de acuerdo en

[2] La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

[3] Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137

modificar dicha disposición sobre el derecho aplicable, y la enmienda sea emitida con las formalidades requeridas.

Adicionalmente creemos oportuno señalar que, sobre un caso similar se expidió la abogacía del tesoro del Ministerio de Hacienda, a través del dictamen N° 592, dentro de la cual se puede observar el análisis jurídico realizado respecto a la prelación de las disposiciones previstas en los contratos de préstamos frente a la legislación nacional.

Por lo brevemente expuesto, tenemos a bien solicitar consideren la presente nota de reparo, a fin de poder proseguir con la publicación del llamado.

Se adjunta a la presente nota de reparo:

i. Dictamen N° 592 de la Abogacía del Tesoro
ii. PBC con las fechas ajustadas

Atentamente,

CP Bruno Candia, Coordinador General
Unidad Ejecutora del Proyecto PR-L1148

MINISTERIO DE
HACIENDA
Secretaría General

Asunción, 29 de julio de 2016

S.G. N° 815.-

SEÑOR
EDUARDO ALMEIDA, REPRESENTANTE
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
ASUNCIÓN, PARAGUAY

Tengo el agrado de dirigirme a usted para hacer referencia a su nota CPR/C/2016/672 recibida en este Ministerio en fecha 2 de mayo del año en curso (Exp. M.H. N° 30.350/2016), a través de la cual solicita el pronunciamiento de esta Cartera de Estado para facilitar la ejecución de los préstamos de las entidades ejecutoras de programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cuanto hace a la contratación de consultores individuales.

Al respecto, la Abogacía del Tesoro de este Ministerio se ha expedido a través del dictamen N° 592 de fecha 15 de junio de 2016, cuya fotocopia se remite adjunto con la presente, señalando que corresponde remitir los antecedentes a la Dirección General de Presupuesto (DGP), a fin de coordinar con la Dirección General de Administración de Servicios Personales y de Bienes del Estado (DGASPyBE) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) los mecanismos operativos presupuestarios con el objeto de dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en los Contratos de Prestamos entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), motivo por el cual estos antecedentes han sido emitidos a la SFP para dicho efecto.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.

MINISTERIO DE HACIENDA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
PAZ Y JUSTICIA
Secretaría General

ALBERTO ALFONZO
SECRETARIO GENERAL

C.c.: Señor Humberto Peralta, Ministro – Secretario Ejecutivo, SFP.

SG/mvrv.

14 (catorce)

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
— * —

EXPEDIENTE: Expte. SIME Nº 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.). - - - - - - - - - - - - - - - - - -

15 JUN 2016

DICTAMEN Nº 592 ....de.....de 20.....

SEÑOR MINISTRO:

Por Memorándum SSEE Nº 278 del 5 de mayo de 2016 de la Subsecretaria de Estado de Economía, se solicita parecer de esta Abogacía del Tesoro respecto de la nota remitida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la misma se expone la situación actualmente planteada en los proyectos en ejecución a causa de la aplicación dual de procedimientos para la contratación de consultores individuales que, por un lado, resulta de la aplicación de las políticas del Banco, y por otro, de la regulaciones impartidas por la Secretaria de la Función Pública.

En ese sentido, las partes substanciales de la presentación dice: "*.... El Banco señala que los contratos suscritos con el país, los cuales cuentan con ratificación legislativa, prevén cláusulas que obligan a las partes a someterse a las normas del organismos financiero, por tanto, la aplicación unilateral de una normativa local contraria a las mismas, podría configurarse como un incumplimiento de los Contratos de Préstamos. En ese sentido, el Banco ha solicitado un pronunciamiento del Ministerio de Hacienda. Cabe acotar que en los ejercicios de revisión de cartera de las operaciones del BID, se ha identificado el caso planteado como uno de los principales factores que viene generando retrasos en la ejecución de los proyectos, debido a las exigencias de la SFP para la contratación de los personales que deben componer las unidades ejecutoras, más allá de los requisitos del propio Banco. Asimismo, se debe mencionar que los eventos de incumplimiento que prevén las normas generales de los contratos de préstamos suscritos con dicho Banco, conllevan la posibilidad de sanciones, entre ellas, la suspensión de los desembolsos (en tanto surjan y se mantengan los mismos), y en su caso, hasta podría constituir causal de terminación del contrato generando la obligación de parte del deudor de pagar en forma inmediata y en su totalidad el saldo de deuda contraída, más los intereses y comisiones devengadas. Por lo anterior, y considerando la naturaleza de la consulta planteada por el BID, se solicita el dictamen jurídico pertinente a fin de sugerir a las autoridades de este Ministerio las alternativas de acción que se podrían tomar como representante del prestatario en las operaciones que financia el citado Banco....*".

Al respecto, esta Abogacía del Tesoro respetuosamente dice:

Obra en autos fs. 1 (uno) al 3 (tres), el informe sobre las normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado y el BID, en la cual señala: "*...Se consulta la opinión acerca de las normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores en el marco de los*

Fernando R. Cubilla
Abogado
Mat. C.S.J. Nº 24.036

Abg. Walter Concliui
Coordinador Jurídico Administrativo

Abog. MIGUEL E. CARDOZO Z.
Encargado interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/ Res. M.H. Nº 305/15

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
__ * __

EXPEDIENTE: Expte. SIME Nº 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.). - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

DICTAMEN Nº 592 ..... de 15 JUN 2016 de 20.....

contratos de préstamos entre el Estado y el BID. Al respecto, cabe decir que los convenios de préstamos suscritos entre el BID y el Paraguay normalmente establecen una cláusula sobre contratación de consultores, disponiendo que se apliquen las normas y políticas de organismos financiador... Por tanto, ante la existencia de dicha cláusula, constituye una obligación para la parte – incluyendo el Estado Paraguayo- aplicar dicha normativa en el marco de la ejecución de convenios de préstamo. No es posible aplicar una normativa nacional contraria a las reglas establecidas en los convenios de préstamos, aprobados por el Congreso. Cabe decir que los convenios suscritos por el Estado Paraguayo con el Banco Interamericano de Desarrollo constituyen tratados internacionales, pues estamos en presencia de actos jurídicos bilaterales suscritos por dos sujetos de derecho público internacional, en virtud de los cuales asumen compromisos y obligaciones recíprocas. En efecto, por una parte, los convenios fueron suscritos por el Estado Paraguayo, sujeto a derecho público, con capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos en el ámbito nacional e internacional. Y por otra parte, está un organismo multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que a su vez fue constituido por Estados – la República del Paraguay entre ellos.- en el marco de un convenio constituido, también de cumplimiento obligatorio. Se trata, por ende, de un organismo que tiene carácter de sujeto derecho público internacional. Tanto el convenio constitutivo del BID como los contratos de préstamos específicos suscritos por el BID con el Paraguay fueron ratificados por leyes del Congreso... Se advierte de la lectura del texto constitucional citado, que los tratados son jerárquicamente superiores a las leyes dictadas por el Congreso. Ello significa que ninguna ley o decreto pueden modificar, contrariar o derogar las disposiciones establecidas en los referidos instrumentos internacionales. Por lo demás, constituye un principio elemental del derecho internacional, la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos suscritos entre estados o entre estos y otros sujetos de derecho público internacional (PACTA SUNT SERVANDA). Este compromiso se extiende a todos los Poderes del Estado de un país, incluyendo entre estos al Poder Legislativo, que no puede modificar las condiciones de los convenios a través de leyes internas. Por tanto, la normativa nacional de un Estado con rango legal o reglamentario no puede modificar las obligaciones asumidas en virtud de convenios internacionales ratificados por el Parlamento. En caso de contradicción entre las disposiciones de una ley y de un convenio internacional aprobado siempre prevalecerán las normas de estos convenios, conforme al referido principio de prelación de los tratados internacionales sobre las leyes internas, y acorde con el principio de derecho internacional.. Concluyendo, enlos contratos de préstamos entre el BID y la República del Paraguay, deben aplicarse las normas y políticas especiales establecidas en dichos contratos. No corresponde aplicar otra normativa distinta, a menos que las partes se pongan de acuerdo en modificar

Fernando R. Cubilla
Abogado
Mat. C.S.J. Nº 24.936

Abog. Walter Cancini
Coordinador Jurídico Administrativo

Abog. MIGUEL E. CARDOZO Z.
Jefe Interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/ Res. M.H. Nº 305/15

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
— * —

EXPEDIENTE: Expte. SIME Nº 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.).

DICTAMEN Nº 592 ..... 15 JUN 2016 .....de.....de 20.....

dicha disposición sobre el derecho aplicable, y la enmienda sea emitida con las formalidades requeridas…".

Ahora bien, la Ley No. 5.133 del 24 de diciembre de 2013 *"QUE APRUEBA LOS CONTRATOS DE PRESTAMOS N°s 2419/OC-PR POR US$ 47.000.000 (DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CUARENTA Y SIETE MILLONES) Y 2420/BL-PR POR US$ 78.000.000 (DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA SETENTA Y OCHO MILLONES), SUSCRITOS CON EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), EL 9 DE OCTUBRE DE 2010, MODIFICADOS POR CONTRATO MODIFICATORIO N° 1 DEL 19 DE MAYO DE 2011; Y EL CONVENIO DE PRESTAMO N| 1386P SUSCRITO CON EL FONDO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PAISES EXPORTADORES DE PETROLEO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (OFID), EL 25 DE MARZO DE 2011 , POR US$ 19.000.000 (DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA DIECINUEVE MILLONES), PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA "RECONVERSIÓN CENTRO, MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO Y OFICINAS DEL GOBIERNO, ESTARA A CARGO DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC); Y AMPLIA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2013, APROBADO PRO LA LEY N° 4848 DEL 2 DE ENERO DE 2013".*

Se observa que el quid de la cuestión radica en que norma será aplicable para la selección de consultores en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Siendo así, debemos mencionar que el Contrato de Préstamo N° 2419/OC-PR entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, en su Cláusula 4.04. *"Contratación y selección de consultores"*, señala: *"La selección y contratación de consultores deberá ser llevada a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2350-7 ("Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo"), de julio de 2006, en adelante denominado las "Políticas de Consultores", que el Organismo Ejecutor declara conocer, y por las siguientes disposiciones: a) Selección basada en la calidad y el costo: Salvo que le inciso b) de esta Cláusula establezca lo contrario, la selección y la contratación de consultores deberá ser llevada a cabo de conformidad con las disposiciones de la Sección II y de los párrafos 3.16 a 3.20 de las Políticas de Consultores aplicables a la selección de consultores basada en la calidad y el costo. Para efectos de lo estipulado en el párrafo 2.7 de las Políticas de Consultores, la lista corta de consultores cuyo costo estimado sea menos al equivalente de US$ 200.000*

Fernando R. Cabilla
Abogado
Mat. C.S.J. Nº 24.936

Abog. Walter Cancilli
Coordinador Jurídico Administrativo

Abog. MIGUEL E. CARROZO Z.
Jefe Interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/ Res. M.H. Nº 305/15

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
— * —

EXPEDIENTE: Expte. SIME N° 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.). -

DICTAMEN N°.592..... .....de.....de 20.....15 JUN 2016

(Dólares de los Estados Unidos de América doscientos mil) por contrato podrá estar conformada en su totalidad por consultores nacionales... b) Otros procedimientos de selección y contratación de consultores... c) Revisión por el Banco del proceso de selección de consultores...".

Observamos, que el Contrato de Prestamos o Convenio Internacional firmado por el Estado de Paraguay establece que la contratación y selección de consultores deberá ser llevada de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2350-7 "Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo", ratificado por el Congreso Nacional, a través de la Ley N° 5.133/2013.

Cabe señalar que los Convenios Internacionales o Convenio de Préstamos ratificados por el Poder Legislativo, tienen el rango establecido en los Arts. 137° [1]y 141°[2] de la Constitución Nacional, es decir, cuenta con prelación *(de orden constitucional)* respecto de las normas del ordenamiento interno.

De esta manera, por imperio de nuestra Carta Fundamental, está determinado de la siguiente prelación *(norma de mayor jerarquía prevalece sobre la inferior)*:

1) Constitución Nacional;
2) Acuerdos, Convenios y Tratados ratificados y Cajeados *(aprobados por Ley del Congreso);*
3) Leyes del Congreso; y
4) Normas inferiores reglamentarias de las anteriormente citadas.

Asimismo, señalamos que el Tratado Internacional es una de las principales fuentes del Derecho Internacional Público, y en relación a los mismos, se han elaborado múltiples definiciones por la doctrina, tenemos así, que Según Adolfo Arrioja Vizcaíno dice: *"...son los acuerdos que celebran entre dos o más Estados como entidades soberanas entre sí, sobre cuestiones diplomáticas, políticas, económicas, culturales u otras de interés para ambas partes...".* http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1286/derecho-internacional.html

[1] **Artículo 137 :** *"DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION. La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución".*

[2] **Artículo 141:** *"DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueron canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137".*

Fernando R. Cubilla
Abogado
Mat. C.S.J. N° 24986

Abog. MIGUEL E. CARDOZO Z.
Abogado Interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/Res. M.H. N° 305/15

Abg. Walter Canelini
Coordinador Jurídico Administrativo

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

18 (dieciocho

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
— * —

EXPEDIENTE: Expte. SIME Nº 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.). - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

DICTAMEN Nº 592 ....de 15 JUN 2016 .....de 20.....

Al respecto, y por tratarse esta de una cuestión relacionada a la ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL, nos permitimos citar al tratadista Roberto Dromi, en su libro "Derecho Administrativo", Capítulo VII "Ordenamiento Jurídico Administrativo", Item. 9 "Principios Generales", que al respecto dice: *"...Los principios generales del derecho no forman un espacio jurídico subsidiario o residual en defecto de la ley, sino que integran las pautas de orientación jurídica de innumerables normas, a veces ocasionales e incompletas y sometidas a cambios incesantes y continuos, como es la materia administrativa, sujeta por lo común a una legislación dinámica. Estos principios generales tienen un carácter básico y un sentido ontológico para el derecho todo. La legalidad no significa que todas las controversias que surjan en el ámbito de las relaciones administrativas, deban resolverse exclusivamente por la aplicación de normas administrativas. La cobertura legal no agota, en modo alguno, la regulación íntegra de la actividad administrativa. La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa con sometimiento pleno al derecho. Toda actuación administrativa está sometida al derecho, y por tanto también a los principios generales que lo integran y le dan sentido. Por lo común, estos principios están previstos en el Código Civil, que resulta como ius commune, aplicable a todo el ordenamiento jurídico.....".*

Asimismo, señala en su pag. 179, señala: *"...Los tratados, como acuerdo de voluntades entre los Estados o entre un Estado y un organismo internacional de carácter público, son también fuente del derecho e integran el ordenamiento jurídico. El contenido de ciertos tratados versa sobre materias que en el derecho interno son reguladas por el derecho administrativo, pero que el derecho internacional público las contempla porque se trata de cuestiones que exceden al ámbito de un solo país... La incorporación de los tratados al derecho interno con jerarquía superior a las leyes responde al procedimiento que señala la Constitución. Para ello deben ser aprobados por el Congreso...".*

En ese mismo sentido, el Dr. Luís P. Frescura y Candia, aclara: *"...Los códigos tienen prelación sobre las leyes en general. Cada código se aplica en su materia con preferencia a los demás, salvo el régimen de las normas supletorias....." ("Introducción a la Ciencia Jurídica", Cap. XI, item 9 "La Prelación en el Derecho Paraguayo", pag. 145).*

En ese contexto, el Código Civil Paraguayo -Título Preliminar "Disposiciones Generales"-, en su art. 7º, determina: *"...LAS LEYES NO PUEDEN SER DEROGADAS, EN TODO O PARTE, SINO POR OTRAS LEYES. LAS DISPOSICIONES ESPECIALES*

Abog. Walter Canclini
Coordinador Jurídico Administrativo

Abog. MIGUEL A. CARDOZO Z.
Jefe Interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/ Res. M.H. Nº 305/15
Mat. C.S.J. Nº 24.936

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
— * —

EXPEDIENTE: Expte. SIME Nº 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.). - - - - - - - - - - - - - - - - - -

DICTAMEN Nº 392 ....de 15 JUN 2016 .....de 20.....

NO DEROGAN A LAS GENERALES, NI ÉSTAS A AQUELLAS, SALVO QUE SE REFIERAN A LA MISMA MATERIA PARA DEJARLA SIN EFECTO, EXPLÍCITA O IMPLÍCITAMENTE....".

Al comentar dicho Título y el respectivo articulado, el Prof. Dr. Miguel Angel Pangrazio, en su obra "Código Civil Paraguayo Comentado", pags. 99 y 104, nos ilustra: *".....Antes de aprobarse este Título, se suscitó una controversia acerca de si las disposiciones contenidas en el mismo no debían ser objeto de la promulgación de una Ley General de aplicación de las normas jurídicas, independientemente del Código, para uniformar conceptos y ordenar las materias. Prevaleció la decisión de seguir las pautas del Anteproyecto y las del Código de Velez Sársfield.....",* para más adelante aclarar que *"...Fallos jurisprudenciales han determinado que una ley general no es nunca derogatoria de una ley especial o norma especial, a menos que aquella contenga alguna referencia de ésta o que exista una manifiesta contradicción entre las dos hipótesis, de subsistir ambas.-No es admisible la derogación tácita de una ley especial por otra posterior de carácter general, salvo que ésta se refiera a ello o surjas incompatibilidades entre ambas; entonces, la ley posterior la derogará en forma tácita...".*

A efecto de una mejor comprensión del tema, es menester hacer notar que las normas GENERALES son *"obligatorias para un grupo indefinido de personas e imperan sobre todos los habitantes del país"*, mientras que las ESPECIALES o PARTICULARES están dirigidas *"a una o varias personas en particular y determinan el sujeto o sujetos del deber jurídico"* (Dr. Luis P. Frescura, "Introducción a la Ciencia Jurídica", Cap. X, Item 4 "Clasificación de las normas jurídicas").

En ese contexto, analizado el alcance de la Ley 5.133/2013 y su prelación frente a las leyes internas, podemos concluir de que existe un convenio de préstamo en la cual expresamente se establezca que tal o cual será el procedimientos para la contratación y selección de consultores, y que la misma se encuadra dentro de la excepción prevista en la Ley 2051/03, en su Artículo 2º establece: *"**CONTRATACIONES EXCLUIDAS...** Quedan excluidas de la aplicación del presente ordenamiento, las siguientes contrataciones: ... **c)** las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la presente Ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial;...."* (Subrayado es nuestro).

Fernando R. Cabrera
Abogado
M.B. C.J.J. Nº 24.936

Abog. MIGUEL E. CARDOZO Z.
Jefe Interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/Res. M.H. Nº 305/15

Abg. Walter Canelzi
Director Jurídico Administrativo

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

20 (veinte)

MINISTERIO DE HACIENDA
Abogacía del Tesoro
— * —

EXPEDIENTE: Expte. SIME Nº 30.350/2016 – Rec.- B.I.D. –Obj.- Ref. Notas de Organismo Internac. s/ normas aplicables a los procedimientos de selección de consultores individuales en el marco de los contratos de préstamos entre el Estado Paraguayo y el BID (N.R.V.C.E.). - - - - - - - - - - - - - - - - - -

DICTAMEN Nº 592 ..... 15 JUN 2016 .....de.....de 20.....

Como así también de las disposiciones que establece la Secretaria de la Función Pública para los contratos de Consultorías en el marco de los convenios de préstamos firmados por el Estado Paraguayo con el Banco Interamericano de Desarrollo.

En ese contexto, prima facie se puede apreciar del contenido del Contrato de Préstamo entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la cual hace mención expresa a un mecanismo determinado de contratación y selección de consultores, que excluye a las legislaciones internas vigentes en nuestro país.

Por tanto, en relación a la consulta formulada en estos autos, es parecer de la Abogacía del Tesoro que deviene de cumplimiento obligatorio los procedimientos establecidos para la contratación y selección de consultores establecido en los contratos de préstamos suscritos por el Estado paraguayo. En el caso de marras, el establecido en la Ley N° 5.133/2013.

En consecuencia y por lo expuesto precedentemente, corresponde remitir estos antecedentes a la Dirección General de Presupuesto, a fin de coordinar con la Dirección General de Administración y Servicios Personales y de Bienes del Estado y la Secretaria de la Función Pública, los mecanismos operativos presupuestarios correspondientes con el objeto de dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Es mi dictamen.

Abg. Walter Cancini
Coordinador Jurídico Administrativo

Fernando R. Cubilla
Abogado
Mat. C.S.J. Nº 24.9

ABOG. MIGUEL E. CARDOZO Z.
Jefe Interino del Dpto. Servicios Jurídicos I
Abogacía del Tesoro - Ministerio de Hacienda
S/ Res. M.H. Nº 305/15

Abog. Fernando Benavente F.
Abogado del Tesoro
Ministerio de Hacienda

MINISTERIO DE HACIENDA * Abogado del Tesoro *