Dictamen C.A.L UEPP N° 55 /2024

Expediente UEPP N° 3985/2024 - Memorándum CAC N° 332/2024 – Solicitud de cancelación – CD N° 01/2024 "Contratación de una auditoria financiera y de gestión, periodo 2023, 2024" – Ad referéndum - ID 439822.

Señora
DALILA NOEMÍ ZARZA PAREDES, Coordinadora General
Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos

Por providencia de la Coordinadora General de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, se remite a esta instancia, para proseguir con los trámites según corresponda, Memorándum CAC N° 332, de fecha 30 de mayo de 2024, a través del cual la Coordinadora de Adquisiciones y Adquisiciones solicita la cancelación del llamado a Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822, convocado en el marco del proyecto "Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país".

A la solicitud realizada, se acompaña el Memorándum DGA N° 65/2024, mediante el cual la Jefa Interina del Departamento de Gestión de Adquisiciones eleva el informe presentado por el señor Hugo Larrosa, quien cumple funciones dicho departamento.

I- INTRODUCCIÓN.

El presente dictamen jurídico tiene por objeto expresar la opinión legal respecto a lo planteado por la instancia solicitante, la cual, según los términos del Memorándum CAC N° 332/2024, solicita la cancelación del llamado a Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822 y compaña Memorándum DGA N° 65/2024, mediante el cual la Jefa Interina del Departamento de Gestión de Adquisiciones, expresa cuanto sigue: *"a modo de precautelar el principio de igualdad y libre competencia, así como de transparencia y publicidad consagrados en el artículo 4° de la Ley 2051/03 y por prudencia administrativa, se solicita la cancelación del proceso, en virtual al artículo 31 de la citada ley, ya que, de continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daño o perjuicio a esta Convocante…".*

II- HECHOS.

El llamado ha sido publicado en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, el 09 de enero de 2024, conforme se puede apreciar en el Reporte General de la Convocatoria - SICP.

Por Resolución UEPP N° 36, de fecha 15 de febrero de 2024, fue conformado el Comité de Evaluación de Ofertas para la Contratación Directa N° 01/2024 "Auditoría financiera y de gestión, periodo 2023 - 2024 - Ad Referéndum" - ID 439822.

Según el Acta de Apertura Técnica, de fecha 22 de febrero de 2024, han presentado oferta las firmas PCG Auditores Consultores, MORALEZ PAOLI & ASOCIADOS DE RUBEN MORALEZ PAOLI, CYCA - Contadores y Consultores Asociados y CONSULTORA CONTABLE PATRIMONIAL DE RICARDO OLMEDO.

De acuerdo al resultado del proceso de evaluación de las propuestas técnicas correspondiente al llamado y, en virtud a la recomendación realizada por el Comité de Evaluación de Ofertas en el Informe de Evaluación de fecha 15 de abril de 2024, por Resolución UEPP N° 121/2024, se califica a los siguientes oferentes: CCP CONSULTORA CONTABLE PATRIMONIAL de Ricardo Olmedo Almirón, con RUC N° 612501-8; Contadores y Consultores Asociados CYCA, con RUC N° 80016503-9; y MORALES PAOLI & ASOCIADOS, de Rubén Moralez Paoli, con RUC N° 532248-0.

Asimismo, a través del Acto Administrativo mencionado precedentemente, se ha encargado a la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, a realizar la apertura de las Propuestas Económicas (Sobre N°2) de las firmas calificadas, según el Artículo 1° de la dicha Resolución.

Según Acta de Apertura de Sobres (Propuesta Económica), en fecha 29 de mayo de 2024, siendo las 09:30 horas, en la oficina de la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones, sito en las calles General Díaz esquina Hernandarias 3° piso - Edificio Natura, se llevó a cabo el acto de apertura de sobres, estando presentes los funcionarios Hugo Larrosa y Natalia Ferreira de la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos del Ministerio de Educación y Ciencias y, se procedió a la apertura de los sobres de propuestas económicas de las firmas detalladas a continuación: MORALEZ PAOLI & ASOCIADOS, de Rubén Moralez Paoli, con RUC: 532248-0 y, CCP CONSULTORA CONTABLE PATRIMONIAL DE RICARDO OLMEDO con RUC: 612501-8.

En fecha 30 de mayo de 2024, a través del Memorándum CAC N° 332, la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos ha solicitado la cancelación del llamado a Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822, convocada en el marco del proyecto "Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país".

Asimismo, al Memorándum mencionado se adjuntó el Memorándum DGA N° 65/2024, a través del cual, la Jefa Interina del Departamento de Gestión de Adquisiciones eleva el informe presentado por el señor Hugo Larrosa, quien cumple funciones en dicho departamento y, en el cual manifiesta la omisión de la apertura de un sobre correspondiente a uno de los oferentes que se encontraba calificado, conforme a la Resolución UEPP N° 121/2024 de fecha 09 de mayo de 2024 y, manifiesta cuanto sigue; "*...a modo de precautelar el principio de igualdad y libre*

competencia, así como de transparencia y publicidad consagrados en el artículo 4° de la Ley 2051/03 y por prudencia administrativa, se solicita la cancelación del proceso, en virtual al artículo 31 de la citada ley, ya que, de continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daño o perjuicio a esta Convocante…".

Según Informe presentado por el señor Hugo J. Larrosa Guzmán, personal de la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la UEPP, por Resolución UEPP N° 121/2024 de fecha 09 de mayo de 2024 se han calificado a tres (03) ofertas…, sin embargo, por una omisión involuntaria se ha realizado la apertura de dos (02) sobres de ofertas económicas, el presentado por Consultora Contable Patrimonial (CCP) de Ricardo Olmedo Almirón con RUC N° 612501-8 y el presentado por Moralez Paoli & Asociados de Rubén Moralez Paoli con RUC N° 532248-0, omitiendo la apertura del sobre de Oferta Económica de la firma Contadores y Consultores Asociados (CYCA) con RUC N° 80016503-9, contrario a lo establecido por la Resolución UEPP N° 121/2024, situación de la que se ha percatado el día 30 de mayo de 2024, por lo que, considera que de continuarse con el proceso en el estado actual podría causar un perjuicio y, por prudencia administrativa recomienda la cancelación del presente llamado conforme lo señala el artículo 31 de la Ley 2051 "De Contrataciones Públicas".

III- MARCO NORMATIVO.

- Constitución Nacional de la República del Paraguay – Ley N° 1/1992;
- Ley N° 2051/2003 *"De Contrataciones Públicas"*;
- Ley N° 6715/2021 *"De procedimientos administrativos"*
- Decreto N° 2992/2019 *"Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003, "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la Ley N° 3439/2007"*.
- Carta de Invitación y Anexos del llamado a Licitación por Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822;
- Resolución UEPP N° 121/2024, *"Por la cual se califica a los oferentes para la Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822, convocado en el marco del proyecto "Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país"*.

IV- PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

El principio de legalidad es, sin lugar a duda, el principio más importante del derecho administrativo, puesto que establece que las autoridades administrativas -y en general, todas las autoridades que componen el Estado- deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades.

Manuel Dejesús Ramírez Candia expresa que *"el principio de legalidad como límite a la actividad del Estado, tiene singular importancia en el ejercicio de las facultades discrecionales y*

en tal sentido debe señalarse que siendo la ley una norma abstracta de carácter general, muchas veces el administrador debe elegir, mediante el caso concreto, la solución que se ajuste con perfección a las finalidades de la norma, para lo cual tendrá que evaluar la conveniencia, razonabilidad y oportunidad caso a caso" (Derecho Administrativo. Manuel Dejesús Ramírez Candía, página 46 y siguientes).

Al referirse al principio, García de Enterría expresa*: "El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola el efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta, así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no pude actuar, simplemente."* (Principios de Derecho Administrativo. Salvador Villagra Maffiodo, página 470 y siguientes).

V- NATURALEZA JURÍDICA DEL DICTAMEN.

Ante las opiniones vertidas en el presente dictamen, respecto de las consultas jurídicas realizadas a la Coordinación de Asesoría Legal de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, es importante dejar sentado que no son vinculantes en cuanto que "no son actos jurídicos administrativos, sino actos técnicos o materiales que se realizan, sea en cumplimiento de aquéllos, sea como requisitos previos para su pronunciamiento" (Principios de Derecho Administrativo. Salvador Villagra Maffiodo, página 104).

El reconocido doctrinario Roberto Dromi, señala que *"El dictamen es un simple acto de la Administración y es la forma jurídica más común de manifestación de la actividad consultiva";* además, expresa que el dictamen constituye *"un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. Como acto jurídico de la Administración el dictamen no obliga, en principio, al órgano ejecutivo, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto a terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha."* (Derecho Administrativo. Roberto Dromi, página 345 y siguientes).

VI- ANÁLISIS.

El presente análisis se realiza a fin de exponer la opinión legal con respecto al caso de referencia, el cual fuera puesto a nuestra consideración según Memorándum CAC N° 332, a través del cual la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos, ha solicitado la cancelación del llamado a Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822, convocada en el marco del proyecto "Ampliación y reposición de

espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país".

El examen se realiza a la luz de las disposiciones contenidas en las normativas legales y reglamentarias vigentes, procediendo a realizar el análisis correspondiente.

La Constitución Nacional en su artículo 46 dispone: *"Todos los habitantes de la Republica son iguales en dignidad y derecho. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que los mantengan o los propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"*, en tanto que, en su artículo 47 expresa: "El Estado garantizará a todos los habitantes de la Republica: 4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura".

La Ley N° 6715/2021 "De Procedimientos Administrativos ", en su artículo 32 "Aplicación de principios jurídicos", expresa: *"La Administración servirá con objetividad al interés general y garantizará en sus procedimientos administrativos el derecho fundamental a una buena administración pública, que importa, tanto para administradores como administrados, la exigencia que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, garantizando los principios del debido procedimiento, derecho a la defensa, legalidad, razonabilidad y resolverse en plazo razonable, conforme las circunstancias de cada caso, apreciadas razonablemente con el fin último del servicio a la dignidad de la persona humana como contenido indudable del bien común. En la tramitación de todo asunto administrativo, administradores y administrados deberán actuar con lealtad, colaboración, buena fe, veracidad, responsabilidad, decoro y respeto mutuo, y se garantizará la protección en sede administrativa y judicial de los derechos humanos reconocidos en las diversas fuentes jurídicas con rango constitucional. Toda actuación administrativa se sustenta fundamentalmente en los principios expuestos en el presente artículo, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo. Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo. La relación de principios enunciados no tiene carácter taxativo ni limitativo..."*

Entre los principios consagrados en el artículo mencionado de la Ley precedentemente señalada se destacan: *"...e) Principio de Celeridad y Economía Procesal. Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites y diligencias innecesarias o que constituyan mero formalismo, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello vulnere el ordenamiento jurídico. f) Principio de Simplicidad. Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria. Los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir". g) Principio de Oficiosidad. Sin perjuicio del impulso que realicen las partes, el procedimiento administrativo será impulsado de oficio por el funcionario responsable. El funcionario responsable de cada proceso podrá disponer de oficio el practicamiento de actuaciones, diligenciamientos de prueba, como cualquier otro acto de impulso procesal que no haya sido ofrecido ni requerido por las partes. h) Principio de Objetividad. Las autoridades administrativas deberán actuar sin ninguna clase de discriminación*

hacia los administrados, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general... j) Principio de Transparencia y de publicidad. El procedimiento, así como toda actuación administrativa, se realizarán con transparencia, de manera que permitan y promuevan el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en los mismos. En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico, son públicos los actos de los órganos de la Administración y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial. k) Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad. Todas las decisiones de la autoridad administrativa deben ajustarse a los límites de la facultad atribuida y mantener la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. Las competencias administrativas sólo pueden ser válidamente ejercidas en la extensión e intensidad proporcionales a lo que sea realmente demandado para el cumplimiento de la finalidad del interés público a que están unidas...".

Además, se contemplan los siguientes principios: *"l) Principio de Protección de la Confianza Legítima. Consiste en la protección de la situación jurídica del administrado en toda relación jurídica en la que este ha actuado de buena fe y siempre que la Administración haya producido signos externos lo suficientemente concluyentes para que le induzca al administrado a confiar razonablemente en la legalidad de sus actos... n) Moralidad Pública. Todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad, honestidad, integridad, profesionalismo y compromiso...".*

Por otra parte, la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas en su Artículo 4° establece los "Principios Generales", que emergen de la Constitución y del carácter democrático del Estado, cuyo entendimiento es insoslayable para el buen desempeño de las funciones públicas, que obligan a las Administraciones Contratantes a obtener las mejores condiciones de calidad y costo en las contrataciones, satisfaciendo las necesidades institucionales *(economía y eficiencia)*, principios que constituyen reglas de comportamiento con el público y los competidores, tendientes a garantizar la integridad de las actuaciones de la Administración Pública y el control adecuado de su gestión *(transparencia y publicidad, y los de igualdad y libre competencia)*.

Es así que el artículo 31 del mencionado cuerpo legal dispone: *"Las convocantes podrán cancelar una licitación por caso fortuito o de fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelarla cuando existan circunstancias, debidamente Justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir o arrendar los bienes, contratar la prestación de los 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."*

Que, conforme a lo expresado en el Informe elevado por el señor Hugo Larrosa, personal de la Coordinación de Adquisiciones y Contrataciones de la UEPP, por Resolución UEPP N° 121/2024 de fecha 09 de mayo de 2024 se han calificado a tres (03) ofertas..., sin embargo, por

una omisión involuntaria se ha realizado la apertura de solamente dos (02) sobres de ofertas económicas.

Que, el hecho de que no se haya dado apertura a una oferta económica, debidamente recibida en la dependencia responsable, atenta contra la regularidad y validez del proceso, ya que de continuar con los trámites del llamado se estaría privando al oferente, cuya oferta económica no fue abierta, de competir en el llamado al que se ha presentado por las vías legalmente habilitadas al efecto.

Además, tampoco resulta procedente, a la fecha, la apertura de la oferta económica en cuestión, ya que se estaría violando el principio de publicidad y transparencia, puesto que de conformidad a lo establecido en el Artículo 24 de la Ley Nº 2051/03, la apertura de ofertas debe ser realizada en un acto FORMAL y PUBLICO, al que pueden asistir, además de aquellos oferentes que han presentado oferta, los participantes cuyas propuestas hayan sido desechadas durante el procedimiento de contratación, así como cualquier otra persona física o jurídica que manifieste su interés de estar presente en dicho acto.

Que, de continuarse con el llamado en estas condiciones se corre serio riesgo de generar daños y perjuicios a esta convocante, puesto que como ya ha sido mencionado, el proceso se encuentra contaminado, por lo que cualquier decisión que pueda adoptarse en esta instancia estará viciada de irregularidad ya que no puede seguirse con la evaluación de las ofertas económicas sin abrir la recibida, así como tampoco puede procederse a su apertura por no haberse realizado en oportunidad del acto formal y público.

Que, la violación de los principios de "igualdad y libre competencia" y de "Publicidad y Transparencia" en el proceso de contratación no puede de ninguna manera ser admitido y por ende debe restaurarse el orden legal y la observancia de los principios rectores del procedimiento mediante la cancelación del llamado;

Por tanto, considerando el ordenamiento jurídico y los principios generales que regulan las Contrataciones Públicas, entendemos que la cancelación solicitada se adecua a las normas legales y demás disposiciones vigentes. En consecuencia, habiéndose analizado los documentos contenidos en el presente expediente, fundado en las consideraciones y normativas transcriptas, esta Coordinación considera procedente la cancelación del llamado para Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822, convocado en el marco del proyecto "Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país".

VII- RECOMENDACIÓN.

Habiendo realizado el análisis correspondiente de los documentos traídos a la vista, detallados inicialmente, en virtud a las consideraciones expuestas y, en atención a las disposiciones legales vigentes, concluimos que, corresponde recomendar respetuosamente a la Coordinación General que, acto administrativo mediante, se proceda a la cancelación del

llamado Contratación Directa N° 01/2024 "Contratación de una auditoría financiera y de gestión, período 2023, 2024 – Ad referéndum" - ID 439822, convocado en el marco del proyecto "Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país".

Salvo mejor parecer, es nuestro dictamen.

Asunción, 4 de junio de 2024.

Aprobado por: Abg. Carlos Aguilera, Coordinador
Coordinación de Asesoría Legal

Elaborado por: Abg. Gustavo Servián

Revisado por: Abg. Carlos Aguilera

Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
Gral. Díaz c/ Hernandarias. Edificio Natura
Asunción - Paraguay

Tel: (595 21) 452 380/2
uepp.asesoria.legal@mec.gov.py