REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral

Custodio de la Voluntad Popular

JUSTICIA ELECTORAL

DIRECCIÓN DE LA UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

*****

REF: Rescisión Unilateral del Contrato Nº 98/2016 suscripto con la empresa unipersonal JUAN AGUSTÍN CANATTA ÁLVAREZ - LPN SBE Nº 10/2016 para la "Construcción del Tribunal, Juzgado y Registro Electoral de la Ciudad de Pedro Juan Caballero y Remodelación de la Sede Central de la Justicia Electoral – Plurianual 2016/2017", ID Nº 319356.-

DICTAMEN UOC N°12-B/2017

Asunción, 26 de octubre de 2017

SEÑOR DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS:

Con relación al procedimiento de referencia, el Director de Patrimonio de la Justicia Electoral solicitó a la Unidad Operativa de Contratación la rescisión del contrato suscripto con la empresa unipersonal JUAN AGUSTÍN CANATTA ÁLVAREZ, y con el fin de dar prosecución a los trámites administrativos de rigor, se expresa cuanto sigue:

Antecedentes:

1. Que por Resolución DGAF/PRESIDENCIA Nº 202/2016 de fecha 15 de diciembre de 2016, fue adjudicada la empresa unipersonal JUAN AGUSTÍN CANATTA ÁLVAREZ dentro del procedimiento de Licitación Pública Nacional SBE Nº 10/2016 para la "Construcción del Tribunal, Juzgado y Registro Electoral de la Ciudad de Pedro Juan Caballero y Remodelación de la Sede Central de la Justicia Electoral – Plurianual 2016/2017", ID Nº 319356, en los Lotes Nº 1, 2 y 3, por un precio total de Gs. 3.999.999.424.- (Guaraníes Tres Mil Novecientos Noventa y Nueve Millones Novecientos Noventa y Nueve Mil Cuatrocientos Veinticuatro) incluido todos los impuestos.

2. En fecha 20 de diciembre de 2016, se procedió a la formalización del acto administrativo por Contrato Nº 98/2016, suscripto entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la firma adjudicada dentro del procedimiento de referencia, por un precio total de Gs. 3.999.999.424.- (Guaraníes Tres Mil Novecientos Noventa y Nueve Millones Novecientos Noventa y Nueve Mil Cuatrocientos Veinticuatro) incluido todos los impuestos.

3. En fecha 26 de diciembre de 2016 fue emitido por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, el Código de Contratación del procedimiento de referencia.

4. La empresa adjudicada entregó a la Dirección de Tesorería los documentos requeridos para el pago del anticipo financiero en fecha posterior a la indicada por la Circular DNCP Nº 42/2016 como tope para procesar pagos a proveedores del Estado dentro del Ejercicio Fiscal 2016, impuesta por la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 346/16.

5. Por Nota de fecha 06 de octubre del presente año la Dirección de Patrimonio solicitó informe a la Dirección de Tesorería con relación al desembolso del anticipo financiero contemplado en el Pliego de Bases y Condiciones del llamado y el Contrato de referencia.

6. Que por Nota de fecha 09 de octubre de 2017, la Dirección de Tesorería respondió a lo solicitado en el punto anterior, comunicando que a la fecha no se ha procedido al desembolso del anticipo financiero a la empresa adjudicada, en razón de la existencia de gastos prioritarios derivados de compromisos anteriores, que a su vez, representan una mayor necesidad institucional, gastos destinados a la organización y el desarrollo de las Elecciones Internas Partidarias Simultáneas 2017 y las Elecciones Generales 2018, así como también, la habilitación tardía del Plan de Caja en el nivel correspondiente al procedimiento de referencia.

JUSTICIA ELECTORAL ★ Unidad Operativa de Contratación ★

Abog. Norma Noguera G.
Directora
Unidad Operativa de Contratación

7. Que en fecha 12 de octubre de 2017, la Dirección de Patrimonio procedió a informar a la Dirección de Recursos Electorales los plazos estipulados para el Contratista para la culminación de las obras, consultando a su vez si dichas obras no serían un inconveniente para la realización de las tareas electorales preliminares, con vistas a las Elecciones Internas Partidarias Simultáneas 2017 y las Elecciones Generales 2018.

8. Que por Nota en fecha 16 de octubre de 2017, la Dirección de Recursos Electorales comunicó a la Dirección de Patrimonio que, a la fecha, se desarrollan las tareas electorales preliminares que corresponden al apoyo logístico y organizativo acordado por convenios entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y los distintos partidos, movimientos y concertaciones políticas en el marco de las Elecciones Internas Partidarias Simultáneas del presente año, motivo por el cual, consideran que el desarrollo de las obras de las magnitudes previstas sería inoportuno actualmente, en atención a que las tareas electorales se podrían ver afectadas negativamente en cuanto a retrasos o interrupciones se refiere. Así mismo señala, que el Bloque J (Dirección de Recursos Humanos) colinda con el Bloque E (Dirección de Informática), en el cual se administra y ejecuta el Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP), cuyo desarrollo y ejecución es indispensable para las Elecciones.

9. Que por Nota de fecha 19 de octubre del corriente año, la Dirección de Patrimonio solicitó a la Dirección de la Unidad Operativa de Contratación gestionar la rescisión del Contrato Nº 98/2016 de fecha 20 de diciembre de 2016, en base a los antecedentes expuestos y teniendo en cuenta los obstáculos detectados para el desarrollo de la obra, la variación ostensible de los precios referenciales utilizados originalmente en la redacción del proyecto y, por tanto, la extinción de la necesidad institucional.

Dando continuidad a los trámites, esta Dirección procedió a analizar los antecedentes y constató las siguientes:

<u>Cuestiones:</u>

En virtud al informe elaborado por la Dirección de Tesorería de la Justicia Electoral se verifica en el mismo que el Anticipo Financiero no fue desembolsado en la cuenta del Contratista, quien, a su vez, no procedió a dar inicio a las obras, al no estar obligada la misma hasta el pago efectivo del anticipo financiero en cuestión.

Que la Nota de la Dirección de Recursos Electorales indica que actualmente se desarrollan las tareas electorales preliminares que corresponden al apoyo logístico y organizativo acordado por convenios entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y los distintos partidos, movimientos y concertaciones políticas en el marco de las Elecciones Internas Partidarias Simultáneas del presente año, motivo por el cual, mencionan que el desarrollo de las obras podría ocasionar retrasos, interrupciones o suspensiones de las tareas electorales.

La dependencia solicitante ha indicado cuestiones fundamentales relacionadas a la inconveniencia en la ejecución contractual, que pasamos a exponer a continuación:

a) Los precios ofertados en diciembre del año 2016 a la fecha han sufrido variaciones importantes en el mercado, producto del prolongado transcurso del tiempo; y

b) Si bien el requerimiento para iniciar el procedimiento licitatorio fue realizado en el año 2016, el transcurso del tiempo ha demostrado la extinción de la necesidad institucional de contar con las obras en cuestión, considerando que:

- No ha sido prioritario para la Contratante el pago del anticipo hasta la fecha.

Abog. Norma Noguera G.
Directora
Unidad Operativa de Contratación

- El área electoral afectada indicó que no era oportuno el desarrollo de las obras, al momento de requerirse los informes,
- Se verificó la necesidad de priorizar otros compromisos institucionales, y
- Las actividades de la Institución vinculadas al proceso electoral de los partidos políticos y al de las elecciones generales se desarrollan hasta el momento con normalidad y éxito, sin que la no ejecución del proyecto signifique una necesidad para el desarrollo de éstas, que son las actividades de más responsabilidad para esta Institución.

En tal sentido, la Dirección de Patrimonio en su carácter de administradora del Contrato, luego de analizar los informes remitidos por las Direcciones de Tesorería y Recursos Electorales, procedió a solicitar a la Dirección de la Unidad Operativa de Contratación la rescisión del mismo, en atención a que no se iniciaron las obras, a la variación ostensible de los precios y, sobre todo, a la extinción de la necesidad institucional de contar con las obras en cuestión.

Normativa Aplicable:

En este sentido debemos mencionar la Ley Nº 2051/03, en su **Artículo 55º "DERECHOS DE LAS CONTRATANTES"** menciona: *"Las contratantes gozan de los siguientes derechos: ...c) a suspender o rescindir el contrato por razones de interés público..."*.

Fundamentos y Recomendación:

Que analizando lo expresado en antecedentes documentales, verificamos que la Dirección de Tesorería informó la no realización del desembolso del anticipo financiero por parte de la Contratante en la cuenta bancaria del Contratista estipulado en las bases y condiciones, por los siguientes motivos:

- La emisión del Código de Contratación en fecha 26 de diciembre de 2016,
- La entrega de los documentos requeridos para el desembolso del anticipo financiero en fecha posterior a la indicada en la Circular DNCP Nº 42/2016 que comunica la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 346/16 por parte de la empresa adjudicada, y
- En el Ejercicio Fiscal 2017, la Institución priorizó los compromisos derivados de contratos que representaban una mayor necesidad institucional, en lo que respecta netamente a los procesos electorales realizados para el apoyo logístico en la organización y realización de las Elecciones Internas Partidarias Simultáneas del presente Ejercicio, y la convocatoria, organización, dirección, supervisión y vigilancia de los actos relacionados a las Elecciones Generales del año 2018.

Así también resulta importante resaltar que, en el nivel 50 del Plan de Caja otorgado por el Ministerio de Hacienda la Institución contó con disponibilidad presupuestaria de manera tardía (mes de abril del año 2017) y que al momento de contar con la misma, por un orden de prelación, se debió honrar las obligaciones derivadas de compromisos anteriores, entiéndase estas, deudas de ejercicios fiscales precedentes, y por consiguiente, la empresa adjudicada no se encuentra obligada a dar inicio a las obras.

La Dirección de Patrimonio, dependencia administradora del Contrato de referencia, informa que el Contratista no inició las obras solicitadas por la Institución, por causas no imputables al mismo, fundado en lo establecido en las bases y condiciones publicadas en el portal del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (http://www.contrataciones.gov.py) en fecha 24 de noviembre de 2016, en donde se encontraba previsto el pago del anticipo financiero al Contratista, el cual no fue desembolsado por cuestiones presupuestarias y de necesidades prioritarias institucionales.

JUSTICIA ELECTORAL ★ Unidad Operativa de Contratación ★

Abog. Norma Noguera G.
Directora
Unidad Operativa de Contratación

Por ende, el mismo no se vio obligado a iniciar las obras amparado en lo expuesto en la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Art. 36° que señala expresamente: *"...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".*

Además según lo manifestado por la dependencia solicitante es necesario tener en cuenta que, al momento de la confección de las especificaciones técnicas, planos, cálculos de costos, precios referenciales y demás datos necesarios para dar inicio al procedimiento de referencia, fueron tomados en cuenta los valores del mercado correspondientes al año 2016; los cuales con el curso del tiempo y habiendo transcurrido aproximadamente diez meses sufrieron variaciones significativas y ostensibles a la fecha, estando los mismos desfazados.

Si bien no es atribuible al Contratista la falta de inicio de las obras, se denota que dicha cuestión situó a la Convocante en el punto donde correspondía analizar la conveniencia o no del desarrollo de las obras en esa fecha. Para ello, ha resultado importante medir la eficiencia de la Institución en el desarrollo de las tareas más importantes que le son asignadas en la Constitución Nacional, esto es, el proceso electoral interno de los partidos políticos y las elecciones generales que deben ser realizadas en los meses de diciembre del corriente y abril del año siguiente.

En busca de cumplir tal cometido tenemos que, la Dirección de Recursos Electorales – encargada de llevar adelante los trabajos primordiales de cara a los comicios del año 2017 y 2018 – indicó que las tareas electorales preliminares que corresponden al apoyo logístico y organizativo acordado por convenios entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y los distintos partidos, movimientos y concertaciones políticas en el marco de las Elecciones Internas Partidarias Simultáneas del presente año se encuentran en pleno desarrollo, por lo cual las tareas a ser desarrolladas para el inicio de las obras en el Bloque J (Dirección de Recursos Humanos) colindante con el Bloque E (Dirección de Informática) – en el cual se administra y ejecuta el Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) cuyo avance y ejecución es indispensable para las Elecciones – podrían comprometer el desarrollo de estos comicios y de las Elecciones Generales del año 2018, debido a la:

- Gran ocupación física necesaria para la zona de obras y los lugares de trabajo por parte de funcionarios de la Contratista,
- Constante e incesante movimiento de entrega de materiales y retiro de escombros por parte de la Contratista,
- Considerable traslado de equipos, muebles, documentaciones y legajos a ser realizados dentro de la Sede Central, y
- Inminente cambio de ubicación de la coordinación distrital, del Tribunal, Juzgado y Registro Electoral, a fin de liberar el predio para las obras de construcción correspondientes.

Pues bien, citados los impedimentos por los cuales tenemos que el inicio de las obras a la fecha de hoy (previo proceso de pago del anticipo) resultaría inconveniente e innecesario, es menester manifestar que la Contratante debe resguardar el deber constitucional y fin último de la Institución como custodio de la voluntad popular, por medio del mantenimiento activo de las labores prioritarias y evitando verse interrumpidas y suspendidas las tareas pre-electorales y electorales de los funcionarios asignados.

Teniendo en cuenta el Cronograma Electoral establecido por Resolución TSJE N° 40/2017, desde el mes de octubre del corriente hasta el mes de mayo del año 2018 se extenderán las labores electorales en los locales de la Contratante, especialmente las tendientes al escrutinio, juzgamiento y proclamación de las Elecciones Generales 2018; por tanto, tenemos así que los impedimentos para la ejecución del contrato de referencia se prolongarán hasta el término y finiquito de las actividades esenciales del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

JUSTICIA ELECTORAL ★ Unidad Operativa de Contratación ★

Abog. Norma Noguera G.
Directora
Unidad Operativa de Contratación

REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral

Custodio de la Voluntad Popular

JUSTICIA ELECTORAL

DIRECCIÓN DE LA UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

*****

REF: Rescisión Unilateral del Contrato Nº 98/2016 suscripto con la empresa unipersonal JUAN AGUSTÍN CANATTA ÁLVAREZ - LPN SBE Nº 10/2016 para la "Construcción del Tribunal, Juzgado y Registro Electoral de la Ciudad de Pedro Juan Caballero y Remodelación de la Sede Central de la Justicia Electoral – Plurianual 2016/2017", ID Nº 319356.-

Resulta importante resaltar que los recursos financieros forman el patrimonio institucional, el cual por sobre toda cuestión, debe ser custodiado con recelo y utilizado con eficiencia por los responsables del mismo. Así mismo, es obligación de la Convocante no realizar erogaciones innecesarias, improductivas o que no respondan a las necesidades institucionales, en concordancia con la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Art. 4° "PRINCIPIOS GENERALES", inciso a) "ECONOMÍA Y EFICIENCIA".

Recurriendo a la doctrina, tenemos que el destacado jurista Roberto Dromi en su obra "Licitación Pública" expone cuanto sigue: *"...la rescisión unilateral no sólo procede en los supuestos de incumplimiento grave del Contratista, en cuyo caso podría ser una expresión de la potestad sancionatoria, sino que además avanza en función de razones de oportunidad, mérito y conveniencia, por causas relativas al interés público..."*.

A decir de Miguel Marienhoff en su "Tratado de Derecho Administrativo - Tomo I" ilustramos el deber de la Contratante en tomar las acciones tendientes al resguardo de la finalidad última de la actividad administrativa, conforme *"...el principio de la "legalidad" también le impone a la Administración una especie de regla psicológica: la obligación de tener en cuenta, en su acción, el interés público; es ésta la finalidad esencial de toda la actividad administrativa..."*.

En este contexto, debemos traer a colación uno de los pilares del Derecho Administrativo, el cual es el interés público, que según el "Diccionario Jurídico de Manuel Ossorio" se define como: *"La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno, aunque se falsee con tanta frecuencia al servicio del partidismo, por la ofuscación personal y hasta por deliberado lucro propio. Las limitaciones del dominio se fundan en el interés público, si bien suelen establecerse sobre esa expresión menor que constituye la conveniencia de los demás. Ese mismo fundamento se encuentra en las servidumbres impuestas por la ley, unas por evidente utilidad pública y otras en interés de los particulares; pero éste, sobre los demás y de menos importancia, o sin lesionarlos en la medida en que la abstención perjudicaría a otro. La expropiación forzosa, el servicio militar, los impuestos y tantas otras instituciones y medidas de gobierno no tienen otra justificación que un menor quebranto del interés privado (v.) para servicio del interés público. (V. BIEN PÚBLICO; DERECHO PRIVADO y PÚBLICO, INTERÉS GENERAL)"*.

En tal sentido, toda erogación realizada por una Institución Estatal es una cuestión de interés público, ya que se entiende que la misma se realiza para la satisfacción de necesidades públicas, utilidad institucional y conveniencia; pero priorizando el gasto aplicando el criterio de mesura y austeridad, es decir, prima el interés general por sobre el particular, por consiguiente, el fin fundamental del Estado es el de la utilización de los recursos de manera eficaz a fin de proveer a la ciudadanía un servicio de calidad y cumplir con las garantías impuestas constitucionalmente, en pos del interés del Estado.

Por ende entendemos que, el desembolso institucional que conllevaría continuar con la presente contratación e iniciar la ejecución contractual a la fecha resultaría inconveniente para la Contratante; en razón de la imposibilidad manifiesta de brindar el espacio físico y las herramientas necesarias para el desarrollo normal de las obras. Tal es así que, las obras no podrán ser llevadas a cabo a corto ni a mediano plazo dentro del presente y del próximo ejercicio fiscal, según se ha expuesto en líneas anteriores.

En tal sentido, dentro de la presente subsunción de la norma al caso en particular, debemos significar que salvaguardar el interés público se traduce en evitar una erogación por obras que no podrán ser ejecutadas y que, de hecho, ya no se requieren, fundado en que la misma dependencia solicitante ha concluido que se ha extinguido la necesidad institucional de contar con dichas obras.

JUSTICIA ELECTORAL ★ Unidad Operativa de Contratación ★

Abog. Norma Noguera G.
Directora
Unidad Operativa de Contratación

REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral

Custodio de la Voluntad Popular

JUSTICIA ELECTORAL

DIRECCIÓN DE LA UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

*****

REF: Rescisión Unilateral del Contrato Nº 98/2016 suscripto con la empresa unipersonal JUAN AGUSTÍN CANATTA ÁLVAREZ - LPN SBE Nº 10/2016 para la "Construcción del Tribunal, Juzgado y Registro Electoral de la Ciudad de Pedro Juan Caballero y Remodelación de la Sede Central de la Justicia Electoral – Plurianual 2016/2017", ID Nº 319356.-

Que ante tales consideraciones de hecho y derecho, esta Unidad Operativa de Contratación (UOC) recomienda, en virtud a lo dispuesto en la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Art. 55º Inc. c); se proceda a la rescisión unilateral, por razones de Interés Público, del Contrato Nº 98/2016 suscripto con la empresa unipersonal JUAN AGUSTÍN CANATTA ÁLVAREZ derivado de la Licitación Pública Nacional SBE Nº 10/2016 para la "Construcción del Tribunal, Juzgado y Registro Electoral de la Ciudad de Pedro Juan Caballero y Remodelación de la Sede Central de la Justicia Electoral – Plurianual 2016/2017", ID Nº 319356, conforme a la solicitud remitida por la Dirección de Patrimonio, las normativas legales citadas y las consideraciones manifestadas.

Por las fundamentaciones expuestas corresponde remitir estos autos a la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral, a los efectos de que la Máxima Autoridad de la Institución formalice el acto administrativo por el cual se rescinda el Contrato Nº 98/2016, en el marco de la Licitación Pública Nacional SBE Nº 10/2016.

Es mi Dictamen, salvo mejor parecer.

JUSTICIA ELECTORAL * Unidad Operativa de Contratación *

Abog. Norma Noguera G.
Directora
Unidad Operativa de Contratación