DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

EXPEDIENTE: MEMORÁNDUM DGAF Nº 897/2022 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL MTESS S/ LLAMADO A CONTRATACIÓN DIRECTA Nº 10/22 – CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE SISTEMA DE CIRCUITO CERRADO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD" - CONTRATO ABIERTO - PLURIANUAL - ID Nº 411.575. ----------

DICTAMEN DGAJ Nº 876 /2022.

Asunción, 29 de septiembre de 2022.

Econ. Eduardo Villamayor, Director General
Dirección General de Administración y Finanzas

Nos dirigimos a usted, haciendo referencia al Memorándum DGAF N° 897/2022, con entrada a la DGAJ Nº 1286/2022, a través del cual la Dirección General de Administración y Finanzas solicita parecer jurídico respecto a las documentaciones y antecedentes en referencia al llamado para la **CONTRATACIÓN DIRECTA Nº 10/22 – CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE SISTEMA DE CIRCUITO CERRADO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD" CONTRATO ABIERTO - PLURIANUAL - ID N.º 411.575.**

- **DOCUMENTOS RELEVANTES:**

I. Memorándum DGAF N° 897/2022 de fecha 28 de septiembre de 2022, de la Dirección General de Administración y Finanzas del MTESS.
II. Memorándum UOC N° 273/22 de fecha 26 de septiembre de 2022 de la Unidad Operativa de Contrataciones.
III. Borrador de Resolución ***"POR LA CUAL SE AUTORIZA EL LLAMADO A CONTRATACIÓN DIRECTA Nº 10/22 – CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE SISTEMA DE CIRCUITO***

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martínez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

Abg. Rosaria Soloaga M.
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDJA - DGAJ

CERRADO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD" CONTRATO ABIERTO PLURIANUAL - ID Nº 411.575 Y SE APRUEBA LA CARTA DE INVITACIÓN".

IV. Pliego de Bases y Condiciones.

V. Antecedentes del Llamado.

II.NORMAS APLICABLES

- **Ley 2051/03** "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" y su modificatoria.

- **Decreto N° 2992/19** "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003, DE CONTRATACIONES PUBLICAS Y SU MODIFICATORIA LA LEY N° 3439/2007".

III. ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

El tema que abordaremos guarda relación con las Contrataciones Públicas establecidas en la Ley 2051/2003 y su modificatoria. Se define a la Contratación Pública o Contratación Administrativa como acuerdo o convenio de declaración de voluntad común, por el cual las partes se obligan a cumplir los compromisos a título oneroso, sin importar el tipo de procedimiento de contratación adoptada para su instrumentación. De igual modo, encontramos que la doctrina los clasifica conceptualmente como Contratos de la Administración o Contratos Administrativos[1], que están reglados en el ámbito del Derecho Administrativo.

Por medio de las contrataciones públicas el Estado busca satisfacer necesidades, adjudicando a una persona física o jurídica para que lleve adelante la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o el suministro de un bien.

1 "*La caracterización del contrato de la Administración resulta: a) del objeto del contrato, es decir, las obras y los servicios públicos cuya realización y prestación constituyen precisamente los fines de la Administración; b) de la participación de un órgano estatal o ente no estatal en ejercicio de la función administrativa, y c) de las prerrogativas especiales de la Administración en orden a su interpretación, modificación y resolución…Conceptualmente entendemos que contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa*". DROMI, ROBERTO – DERECHO ADMINISTRATIVO – 11ª EDICIÓN – (PÁGS. 474 Y 475)

Abg. Rosana Salgado
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDJA - DGAJ

A través del Memorándum DGAF N° 897/22, la Dirección General de Administración y Finanzas del MTESS, remite las documentaciones pertinentes y el Borrador de Resolución ***"POR LA CUAL SE AUTORIZA EL LLAMADO A CONTRATACIÓN DIRECTA N.º 10/22 – CONTRATACIÓN DE SERVICIO MANTENIMIENTO DE SISTEMA DE CIRCUITO CERRADO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD" CONTRATO ABIERTO PLURIANUAL - ID N.º 411.575 Y SE APRUEBA LA CARTA DE INVITACIÓN",*** y solicita parecer jurídico para proseguir las etapas del llamado.

Primeramente, es preciso mencionar el Artículo 16 de la Ley 2051/2003, que dispone:

"***TIPOS DE PROCEDIMIENTOS.*** *Las Convocantes realizarán las contrataciones públicas, mediante alguno de los siguientes procedimientos…* ***c) Contratación Directa:*** *para aquellas contrataciones que sean inferiores al monto equivalente a dos mil jornales mínimos, con excepción de lo establecido en el Artículo 33; y,*

En el caso objeto del presente análisis el monto total del llamado asciende a un monto global estimado de 5.000.000 **(cinco millones) para el Ejercicio Fiscal 2022 y Gs. 165.000.000 (guaraníes ciento sesenta y cinco) para el Ejercicio Fiscal 2023,** según la planilla de detalles del llamado obrante en autos, así como en el portal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

De acuerdo con el monto de la contratación, encontramos que se reúne el presupuesto establecido en la norma transcripta para la aplicación del procedimiento de Contratación Directa, en razón de que el monto es inferior al monto equivalente a dos mil jornales mínimos.

En autos obran las siguientes documentaciones: pliego de bases y condiciones (Carta de Invitación), nota remitida a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, Memo D.A. Nº 876 – 2022 de la Dirección Administrativa referente a la remisión de solicitud de inicio del llamado, planilla de información del llamado.

Abg. Rosana Soloaga
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDAA - DGAJ

Con relación al presente proceso de compra pública, es importante tener presente en el análisis las disposiciones legales y reglamentarias que lo regulan:

Ley 2051/03: *CONTRATACIÓN DIRECTA:*

Artículo 34.- PROCEDIMIENTO
La contratación directa se llevará a cabo de la siguiente manera:

a) se invitará por escrito y a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) a los potenciales oferentes para que presenten ante la Unidad Operativa de Contratación (UOC) su oferta técnica y económica, en sobre cerrado o virtual;

b) el acto de presentación y apertura de ofertas podrá hacerse sin la presencia de los oferentes;

c) para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres ofertas susceptibles de analizarse técnica y económicamente, atendiendo al tipo de procedimiento de que se trate, salvo que, por la naturaleza de los bienes o los servicios o los fines que se persigan con la contratación, no sea posible contar con el número indicado de oferentes, en cuyo caso, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad del organismo, de la entidad o de la municipalidad, se podrá hacer la contratación directa sin necesidad de ese mínimo de ofertas, debiendo en todo caso asegurar al Estado Paraguayo las mejores condiciones de contratación;

d) en las invitaciones se indicarán, como mínimo: la cantidad, descripción y especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras requeridos, plazo y lugar de entrega o ejecución, así como condiciones de pago;

e) los plazos para la presentación de las ofertas se fijarán para cada operación, atendiendo al tipo de bienes, servicios u obras requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta;

f) se harán efectivas las demás disposiciones de esta ley que resulten aplicables.

Las ofertas se aceptarán siempre que provengan de personas físicas o jurídicas que cuenten con la solvencia técnica, económica y legal suficiente para responder a los compromisos asumidos frente al Estado Paraguayo y que su actividad comercial o industrial se encuentre vinculada con el tipo de bienes, servicios u obras a contratar.

Abg. Roxana Soloaga M.
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDJA - DGAJ

Las Unidades Operativas de Contratación (UOC), previamente a la iniciación del procedimiento, deberán contar con especificaciones generales técnicas y un presupuesto referencial.

Según el Art. 33 del Decreto N° 2992/19, la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones es competencia de la Unidad Operativa de Contrataciones, en coordinación con la dependencia solicitante. Dicho pliego debe adecuarse a la Ley y las reglamentaciones, según el referido artículo.

Respecto al contenido mínimo de los pliegos, el Art. 20 de la Ley 2051/03 establece:

"*a) nombre, denominación o razón social del organismo, entidad o municipalidad convocante;*

b) forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el proveedor o contratista;

c) fecha, hora y lugar de realización de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, en caso de que se realice; fecha y hora límite para la presentación de ofertas; fecha, hora y lugar para la apertura de las ofertas técnicas y económicas;

d) indicación de que las ofertas se presentarán en idioma castellano, pudiendo entregarse los anexos técnicos y folletos en el idioma del país de origen de los bienes o servicios, siempre que así lo determine el pliego;

e) indicación de la moneda en que se cotizará y de moneda de pago. En caso de bienes y servicios que se provean desde el territorio nacional, la moneda de oferta y pago será la moneda nacional. En caso que los bienes y servicios sean proveídos por proveedores o contratistas no domiciliados en Paraguay, podrán aceptarse cotización y pago en moneda extranjera;

f) indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las ofertas presentadas por los participantes podrán ser negociadas;

g) criterios claros y detallados para la evaluación de ofertas, de conformidad a lo establecido por el Artículo 26 de esta ley;

h) descripción completa de los bienes, locaciones, servicios y obras públicas, o indicación de los sistemas empleados para la identificación de los mismos; información específica que se requiera respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas técnicas, referidas preferentemente a parámetros internacionales; dibujos; planos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas;

Abg. Rosana Soloaga M.
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDJA / DGAJ

i) en el caso de locaciones, la modalidad requerida;

j) plazo y condiciones de entrega;

k) forma de presentación de las ofertas;

l) requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar;

m) condiciones de precio y pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo. Tratándose de adquisiciones de bienes muebles, podrá establecerse que el pago se cubra parte en dinero y parte en especie, siempre y cuando el numerario sea mayor;

n) métodos y variables a ser considerados para el cálculo de los reajustes o adicionales admisibles;

o) porcentajes y modalidades admitidos para constituir garantías;

p) período de validez de las ofertas y de las garantías de sostenimiento de ofertas, así como causas y condiciones para hacer efectivas estas últimas;

q) anticipos y, en su caso, el porcentaje y momento en que se otorgará, el cual no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;

r) sistema de adjudicación; en su caso, si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación serán adjudicados a un solo proveedor, o bien, se empleará el sistema de abastecimiento simultáneo. En el reglamento de esta ley se establecerán las bases para la aplicación de esta modalidad;

s) cantidades mínimas y máximas de bienes o servicios a adquirir o porcentaje de presupuesto mínimo y máximo a ejercer, en el caso de los contratos abiertos. El reglamento de la ley establecerá las previsiones para la utilización de esta modalidad;

t) penalidades convencionales por atraso en la entrega de los bienes, en la prestación de los servicios y en la ejecución de las obras;

u) pro-forma de los contratos a ser suscritos luego de la adjudicación;

v) supuestos en los que se puede declarar desierta la licitación pública; y

w) declaratoria de integridad, en la que manifiesten los oferentes que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas orientadas a que los funcionarios o empleados de la Convocante induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes".

Luego de la verificación correspondiente del contenido de la proforma del pliego de bases y condiciones (Carta de Invitación) obrante en autos, se

Abg. Roxana Soloaga M.
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDJA - DGAJ

aprecia que el mismo reúne básicamente el contenido mínimo previsto en la Ley 2051/03; salvo las recomendaciones que se efectúan en la parte conclusiva del presente dictamen.

CONCLUSIÓN

a) Todos los procedimientos deberán adecuarse a lo previsto en la Ley 2051/03, su modificatoria, el Decreto 2992/19, las reglamentaciones pertinentes y la disponibilidad presupuestaria institucional.

b) Con relación a la proforma del pliego de bases y condiciones (Carta de Invitación) obrante en autos, se sugiere:

- Definir las cantidades mínimas y máximas (Contrato Abierto – Art. 20 inc. s. de la Ley 2051/03).

- Mencionar en la proforma de contrato que los montos correspondientes a al presente Ejercicio Fiscal queda sujeto a la disponibilidad presupuestaria, y los montos afectados al Ejercicio Fiscal 2023 quedan sujetos a la aprobación del presupuesto respectivo de dicho Ejercicio.

c) Se recomienda adjuntar el Dictamen y los antecedentes referentes a la composición de los precios referenciales (estimación de costos), emitido por la Dirección Administrativa.

d) De igual manera, se sugiere agregar el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria.

Por tanto, **con la debida observancia de las sugerencias expuestas en esta parte conclusiva del presente dictamen**, estarían dadas las condiciones para dictar resolución ministerial de autorización para el inicio del **LLAMADO A CONTRATACIÓN DIRECTA Nº 10/22 – CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE SISTEMA DE CIRCUITO CERRADO DE CÁMARAS DE SEGURIDAD" CONTRATO ABIERTO - PLURIANUAL - ID Nº 411.575 Y SE APRUEBA LA CARTA DE INVITACIÓN.**

Es nuestro dictamen salvo, otro parecer.

Abg. Pedro Danilo Sanabria Martínez
Director Interino
Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos
DGAJ - MTESS

Abg. Rosana Soloaga M.
Jefa de Departamento
Dpto. de Sumarios Administrativos
DDJA - DGAJ

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dirección General de Administración y Finanzas
Mesa de Entrada Nº: 4664
Fecha: 04 / 10 / 22 Hora: 8:38
Recibido: Sonia Chacel

EDUARDO VILLAMAYOR B.
Director General
Dirección General de Administración y Finanzas

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
Unidad Operativa de Contratación
(U.O.C.)
MESA DE ENTRADA Nº 351
FECHA: 05 / 10 / 22
Hs. 08:35