DICTAMEN UOC N°.03./12

Asunción, 10 de enero de 2013.-

SEÑORA MINISTRA:

Tengo el honor de dirigirme a su Excelencia, a efectos poner a su consideración el parecer jurídico de esta Dirección de Contrataciones, con respecto a la posibilidad de contratar por VÍA DE LA EXCEPCIÓN, el Edificio ubicado sobre la calle Ygatimí Nro. 1351 c/ Alférez Silva:

Por Memorándum DGAF/DA N° 25 la Directora Administrativa de la Institución, Abg. Marta Granada, entre otras cosas manifiesta: "*...Me dirijo a usted a fin de solicitar el alquiler de un edificio con espacio suficiente para trasladar las siguientes oficinas del Vice Ministerio detalladas a continuación: Dpto. de Inscripción Obrero Patronal: 25 funcionarios. Dpto. de Mediación y Denuncias: 20 funcionarios, Dpto. de Perceptoría: 7 funcionarios. Total 52 funcionarios afectados a las refacciones. El inmueble deberá estar en el centro de Asunción en un diámetro desde El Paraguayo Independiente hasta Gaspar Rodríguez de Francia y desde Cristóbal Colón hasta Brasil. El área para cada funcionario no deberá ser menor de 3 m2 excluyéndose área de recepción y circulación. Un sanitario por departamento como mínimo...*".

En el mes de octubre de 2012, se procedió a publicar en el Portal de Contrataciones, el proceso de contratación para la LOCACIÓN DE INMUEBLE INDETERMINADO N° 04/2012 "PARA LA SEDE TEMPORAL DE CIERTAS DEPENDENCIAS DEL VICEMINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL". A través de dicho proceso, se ha intentado alquilar un edificio INDETERMINADO, para alojar a los funcionarios del Edificio del Vice Ministerio del Trabajo, quienes deben desalojar el Edificio ubicado en Herrera y Paraguarí, para que sea sometido a diversas mejoras, en virtud a la adjudicación dispuesta en el marco de la Licitación Pública Nacional N° 13/2012 para el "MEJORAMIENTO DEL EDIFICIO DEL VICEMINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO".

El llamado a contratación previsto para la Locación de Inmueble Indeterminado, mencionado precedentemente, ha sido declarado desierto por no contar con ofertas al cierre de la fecha y hora previstas para la recepción.

Ante esta eventualidad, la Dirección Administrativa solicita nuevamente a la Dirección de Contrataciones, a través de la Nota D.A N° 283/12, el alquiler de un local para sede del VICEMINISTERIO TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

En mérito a estos antecedentes, pasamos a exponer cuanto sigue:

MARCO LEGAL

El artículo 4° de la Res. N° 59/2007, en su parte pertinente prevé: "*...Cada una de las contrataciones de locación de inmuebles que se pretendan formalizar, deberán contar con un dictamen elaborado por la UOC respectiva, en el cual se consignará la relación* ***costo-beneficio*** *de seguir alquilando contra la posibilidad de adquirir un inmueble, así como los* ***fundamentos de la necesidad*** *de efectuar la misma, relacionándolos al destino, capacidad, características, ubicación, superficie, etc. Del inmueble. Deberá*

MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO
Dirección General de Gabinete
Entrada N°: 136
Hora: 11:20' Fecha: 15 ENE. 2013
Recibido por: SARA DENDIA Asistente de Gabinete
Firma:

Lic. Pedro Olmedo
Director Interino
Asuntos Parlamentarios y Peticionarias

Abg. Elizabeth Schachi Pfefferkorn
Directora de Contrataciones

*contener además **todos los costos** relacionados al arrendamiento y la sumatoria de todos los pagos a ser efectuados en tal concepto durante el lapso de tiempo que se pretende contratar".*

RELACIÓN COSTO – BENEFICIO

La oferta propuesta por el propietario del Edificio resulta razonable, haciendo una comparación entre el costo de alquiler de los demás edificios de la zona, las instalaciones del edificio y el valor del mismo. Así, el Ministerio se encuentra –presupuestariamente- en condiciones de asumir el compromiso, imputándolo al AD REFÉNDUM del Presupuesto General de la Nación previsto para el Ejercicio 2013. Por razones de confidencialidad no podemos revelar el monto presupuestado, el cual será dado a conocer en la etapa pertinente (acto de apertura de ofertas). No obstante, es de advertir que el precio total ofertado para la presente contratación no representa siquiera al 10% del precio que se requiere para la adquisición, tanto del edificio a ser alquilado, como de cualquier otro de características similares.

Entonces, de la sustancial diferencia entre el monto del alquiler y el precio de compra de mercado, surge manifiesto el beneficio de alquilar frente al de adquirir el inmueble, por lo que no caben mayores justificaciones. De esta manera, no se justifica adquirir el inmueble, siendo recomendable iniciar el proceso de locación.

FUNDAMENTOS DE LA NECESIDAD

La necesidad de contar con un edificio que reúna las condiciones apropiadas para que los funcionarios de las distintas dependencias puedan cumplir sus funciones a satisfacción se justifica por sí sola, sin necesidad de explicar en detalle las tareas que desempeñan los funcionarios que habrán de alojarse en el inmueble. Dicha necesidad se acentúa por el hecho de que la Licitación Pública Nacional N° 13/2012 para el "MEJORAMIENTO DEL EDIFICIO DEL VICEMINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO" ya está adjudicada, pero la obra no iniciarse aún dado que para ello, primeramente, debe reubicarse a los funcionarios que actualmente ocupan el edificio del Viceministerio.

Estos trabajos -según el cronograma de la Dirección de Obras- durarán aproximadamente 6 meses. Como el alquiler de un inmueble, por lo general, se hace de forma anual, será un año el tiempo de duración del presente contrato, previendo, además, con ello, un margen razonable para cualquier circunstancia de fuerza mayor que eventualmente ocasione una demora.

En estas condiciones, va de suyo que la ejecución de los trabajos de mantenimiento y reparación del edificio traerá consigo la forzosa reubicación de los funcionarios, por lo que es menester disponer de forma inmediata a la locación de este edificio.

DETALLE DE LOS COSTOS DE LA CONTRATACIÓN

El local objeto de esta contratación tiene el siguiente costo que se pasa a exponer:

NOMBRE O RAZON SOCIAL DEL LOCADOR	COSTO MENSUAL	GASTO ADMINISTRATIVO (comisión inmobiliaria y garantía de depósito)	MESES
Miguel Ángel Cardona Herreros	A ser definido en la oferta de la empresa	A ser definido por la inmobiliaria	12

Lic. Pedro Olmedo
Director Interino
Dirección Nacional de Obras Penitenciarias

Abg. Elizabeth Schachi Pfeiferkorn
Directora de Contrataciones

MENSUALIDAD

El presupuesto referencial previsto para la mensualidad es conficencial.

GASTOS ADMINISTRATIVOS.

GARANTÍA DE DEPÓSITO

Dentro de los gastos administrativos tenemos una garantía de depósito cuyo monto ya fue definido por la inmobiliaria. Este monto será dado a conoce en el Acto de Apertura de Sobres.

COMISIÓN DE LA INMOBILIARIA

La comisión de la inmobiliaria forma parte del *Gasto Administrativo* Inmobiliario.

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA

Este llamado estará sujeto a la aprobación de la partida presupuestaria correspondiente al Ejercicio 2013. Consecuentemente, será con llamado AD REFERÉNDUM.

PRESUPUESTO DE EXCEPCIÓN – RAZONES TÉCNICAS, INCISO G) DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 2051/03

El inmueble objeto de la presente contratación es el único idóneo para satisfacer las necesidades del Ministerio; decimos que es el único, pues, es el único que se ajusta a las necesidades de nuestra institución. Ello, atento a que si bien pueden existir otros Edificios, no todos tienen la infraestructura apropiada para satisfacer la necesidad específica de que se trata. Mucho menos existen inmuebles con las características apropiadas dentro de las cercanías del Ministerio. La mayoría de los inmuebles verificados, a excepción del que se pretende alquilar por esta vía, se encuentran muy alejados de la Sede Central de este Ministerio (EEUU y Rodríguez de Francia), lo que convierte en favorito al Edificio objeto de la presente contratación. Esta conclusión relativa a la idoneidad del Edificio ubicado en Ygatimi y Hernandarias se ha hecho sobre la base de una investigación previa del mercado. Todo esto surge de la Nota DNOP N° 1272/12 de fecha 26 de diciembre de 2012, la cual, en su parte pertinente reza: *"...Esta Dirección se ha avocado en la búsqueda de una oficina capaz de albergar a unos 300 usuarios por día. De todos las oficinas verificadas, esta dirección sugiere el alquiler de la ubicada en la calle Ygatymí y Hernandarias, Asunción, la cual cuenta con todas las comodidades básicas para satisfacer la demanda en cuanto a la instalaciones se requiera..." (Sic).*

INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN APLICABLE

El monto mensual del alquiler del depósito supera los 1.000 jornales mínimos. En consecuencia, si se analiza con ligereza la cuestión podría argüirse que la situación se encuadra dentro del límite fijado en el artículo 44 de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y, con ello, debe implementarse la modalidad ordinaria de contratación: *Licitación Pública Nacional.*

Sin embargo, el hecho de que la legislación regule una situación específica en algún precepto no excluye, pues, la aplicación de las demás normas que rigen de manera general para ese hecho concreto. Es decir, pese a que el artículo 44° es claro al indicar que en materia de locación el límite para la contratación directa es de mil jornales mensuales. Ello, en modo alguno implica que cuando en algún caso existan **razones técnicas** suficientes como para optar por el alquiler de un inmueble en específico -con

Lic. Pedro Olmedo
Director Interino
Dirección Nacional de Obras Penitenciarias

Abg. Elizabeth Schacht Pieiteroff
Directora de Contrataciones

exclusión de otros- deje de operar el supuesto de excepción previsto en el inciso g) del artículo 33, en la inteligencia de que toda restricción al ejercicio de un derecho o prerrogativa de la Administración debe surgir de un texto legal expreso, cuando la potestad es conferida de forma expresa.

El artículo 44 establece cuál será la regla general en materia de locaciones y arroja la siguiente premisa legal: *cualquier contrato de alquiler podrá realizarse directamente -sin mayores justificaciones- con un propietario en particular, siempre que el monto del alquiler mensual no supere mil jornales mínimos.* En contrapartida, conforme nuestra interpretación, si supera el monto de mil jornales deberán justificarse las razones técnicas, de conformidad a lo normado en el artículo 33, inciso g) el cual, en su parte pertinente prevé: *"Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan:.. .g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables... ".*

Como se observa, el artículo 33° de la ley concede a a Convocante una prerrogativa: *la de contratar directamente con un proveedor, cuando se configuren ciertos supuestos.*

El artículo 44° de la ley preceptúa: *"Los procesos de contratación de locación en los que el Estado Paraguayo fuera locatario, en los que el canon mensual excediera el valor de mil jornales mínimos, se sujetarán al procedimiento de licitación pública: aquellos cuyo canon mensual fuese inferior a la cuantía antes referida, se someterán a las disposiciones de la adjudicación directa".* Del texto del artículo 44° no surge, pues, que se excluya del ejercicio del derecho conferido a la Administración en el artículo 33°, dado que el artículo 44 en parte alguna indica expresamente que deje de aplicarse el artículo 33°, si la situación así lo amerite.

El artículo 44° sencillamente regula la forma y alcance con que debe procederse para la locación de contratos que no superen los mil jornales. Como el monto de la oferta mensual del inmueble a contratar supera los mil jornales, habrá de recurrirse a la regla general, esto es: *Licitación Pública Nacional.* Consecuentemente, entran a regir las reglas generales para los procesos ordinarios. Dentro de esas reglas generales, se concede a la Convocante el derecho inmerso en el artículo 33°, pudiendo, por tanto, invocarse *razones técnicas* para contratar directamente con un oferente en particular, en el caso: **MIGUEL ÁNGEL CARDONA HERREROS**.

En resumen, la regulación contenida en el artículo 44 no supone, en modo alguno, vedar a la Convocante la aplicación del inciso g) del artículo 33. Ello, debido a que la contratación directa de un contrato, invocando el inciso g), constituye una **prerrogativa expresa** de la Administración, dentro de sus facultades ejecutivas y, por tanto, lícita para ejercerla de cara a la concreción de los fines de la institución. Debiendo, en consecuencia, la restricción a ese derecho disponerse también de **manera expresa**.

La propuesta de interpretación es la acertada. Pues, una correcta hermenéutica jurídica conlleva un análisis sistemático y funcional del plexo normativo aplicable, no pudiendo interpretarse el artículo 44° de manera aislada, puesto que ello llevaría al absurdo de pensar que a través de dicho precepto se enervan las facultades de la Convocante conferidas en el artículo 33° de la Ley, siendo ello un despropósito.

Ante esta situación y considerando la necesidad de contar con urgencia con un Edificio lo suficientemente apto para alojar a los funcionarios del Viceministerio del Trabajo y otras dependencias, surge la necesidad de contratar el inmueble seleccionado por la Dirección de Obras Penitenciarias, para esos efectos.

Abg. Elizabeth Schachi Pfefferkorn
Directora de Contrataciones

Lic. Pedro Olmedo
Director Interino
Dirección Nacional de Obras Penitenciarias

Como en el presente Dictamen existen algunos argumentos de índole técnica, el mismo será firmado, también, por un representante de la Dirección de Obras Penitenciarias, de manera a avalar y refrendar las cuestiones técnicas aquí articuladas.

RESUMEN

El local propuesto para esta dependencia pertenece al señor Miguel Ángel Cardona Herreros. El costo mensual acordado se encuentra ajustado al precio de mercado. Cabe destacar que el Ministerio de Justicia y Trabajo no precisa adquirir un nuevo inmueble para responder a esta eventualidad. Bajo estas premisas, se podría dictar un Acto Administrativo en virtud del cual se dé por acreditado el supuesto de excepción previsto en el inciso g) del artículo 33, razones técnicas, para proceder a la contratación por **VÍA DE LA EXCEPCIÓN**, para la LOCACIÓN DE INMUEBLE

Salvo mejor parecer.

Abg. Elizabeth Schachi Pfeffenkorn
Directora de Contrataciones

Lic. Pedro Olmedo
Director Interino
Dirección Nacional de Obras Penitenciarias

A Su Excelencia
MARIA LORENA SEGOVIA AZUCAS, MINISTRA
MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO
E. S. D.