DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

EXPEDIENTE: MEMORÁNDUM DGAF Nº 529/22 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL MTESS S/ LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 03/2022 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DIGITALIZACIÓN, VALIDACIÓN Y GUARDA DOCUMENTAL-ID N° 415.819. ENTRADA DGAJ Nº 682/2022. ----------

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dirección General de Administración y Finanzas
Mesa de Entrada Nº: 2774
Fecha: 20 / 06 / 22 Hora: 12:20
Recibido por: Cristina Bogado

DICTAMEN DGAJ Nº 625 /2022

Asunción, 20 de junio de 2022

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

Nos dirigimos a Ud., con relación al expediente de referencia, a través del cual la Dirección General de Administración y Finanzas, solicita parecer jurídico respecto a las documentaciones y antecedentes respecto al llamado a **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 03/2022 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DIGITALIZACIÓN, VALIDACIÓN Y GUARDA DOCUMENTAL-ID N° 415.819.**

I. DOCUMENTOS RELEVANTES:

- Memorándum DGAF N° 529/2022 de fecha 15 de junio de 2022 de la Dirección General de Administración y Finanzas del MTESS.
- Memorándum UOC N° 133/2022 de fecha 15 de junio de 2022 de la Unidad Operativa de Contrataciones.
- Borrador de Resolución "POR LA CUAL SE AUTORIZA EL LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 03/22 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DIGITALIZACIÓN, VALIDACIÓN Y GUARDA"-CONTRATO ABIERTO-ID.N°415.819 Y SE APRUEBA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES".
- Pliego de Bases y Condiciones (PBC).
- Nota UOC N° 109/2022 remitida a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

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

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS
DGAJ

- Memorándum D.A. N° 412/2022 de la Dirección de Administrativa - Solicitud de inicio de proceso licitatorio.

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.

A través del Memorándum DGAF N° 529/2022, 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 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 03/22 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DIGITALIZACIÓN, VALIDACIÓN Y GUARDA"-CONTRATO ABIERTO-ID.N°415.819 Y SE APRUEBA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES, y solicita parecer jurídico para proseguir las etapas del llamado.

[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)

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL – DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS – DGAJ

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

La Ley 2051/03 dispone: "**TIPOS DE PROCEDIMIENTOS.** Las Convocantes realizarán las contrataciones públicas, mediante alguno de los siguientes procedimientos...**a) LICITACIÓN PÚBLICA**: para contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos". En el caso objeto del presente análisis el monto total del llamado asciende a Gs.3.000.000.000 (guaraníes tres mil millones).

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 Licitación Pública Nacional, en razón de que el monto es superior al equivalente a diez mil jornales mínimos.

En autos obran las siguientes documentaciones: Pliego de Bases y Condiciones, Nota UOC N° 109/2022 remitida a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas por la cual se solicita la publicación del PAC con ID N° 415.819, Memorándum de Solicitud de Inicio del Proceso Licitatorio y Justificación de la necesidad emitido por la Dirección Administrativa de esta Cartera de Estado.

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;

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

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS
DGAJ

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;

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;

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS
DGAJ

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

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 obrante en autos, se aprecia que el mismo reúne básicamente el contenido mínimo previsto en la Ley 2051/03, salvo lo relativo a las recomendaciones de la parte conclusiva del presente dictamen.

CONCLUSIÓN

- Todos los procedimientos deberán adecuarse a lo previsto en la Ley 2051/03, su modificatoria, el Decreto 2992/19 y las Reglamentaciones pertinentes.

- Las modalidades para la presentación de la garantía de mantenimiento de oferta y de cumplimiento de contrato deben ser las establecidas en la Ley 2051/03 y su reglamentación.

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

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCIÓN DE DICTÁMENES Y SUMARIOS ADMINISTRATIVOS
DGAJ

- **<u>Se sugiere</u>** agregar lo siguiente a la proforma del Pliego de Bases y Condiciones (PBC) obrante en autos:

  - Cláusula de no negociabilidad.
  - Declaratoria de integridad por el oferente.
  - En vista de que en el borrador de resolución se menciona la modalidad de contrato abierto, se debe hacer mención de las cantidades mínimas y máximas.
  - Que en la proforma de contrato conste el crédito presupuestario para cubrir el compromiso derivado del contrato (Art. 37 inc. a. de la Ley 2051/03).

- **<u>Se considera pertinente</u>** que las dependencias correspondientes agreguen los antecedentes de la estimación de costos (precios referenciales), conforme a las disposiciones aplicables.

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 inicio del proceso y aprobación de la proforma del Pliego de Bases y Condiciones del llamado a **LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 03/22 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DIGITALIZACIÓN, VALIDACIÓN Y GUARDA"-CONTRATO ABIERTO-ID.N°415.819.**

Es nuestro dictamen, salvo otro parecer.

Abg. Cynthia González Diarte
Dictaminante
DDSA - DGAJ

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