DNCP
DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

MANUAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA UOC

con apoyo de
USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS
CEAMSO Centro de Estudios Ambientales y Sociales

La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO). Los conceptos y opiniones expresados en el mismo corresponden a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

MANUAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA UOC

Contenido

PRESENTACIÓN 7
GLOSARIO 9
SIGLAS Y ABREVIATURAS 13
Capítulo 1: ¿Qué instrumentos normativos debo conocer? 16
1.1 Principios del marco jurídico. 16
1.2 Marco normativo 17
a. Leyes: 18
b. Decretos 19
c. Resoluciones y circulares dictadas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en su carácter de ente normativo: 21
d. Resoluciones dictadas por otros organismos 21
e. Resoluciones internas de la institución en la cual funciona la UOC: 21
Capítulo. 2: ¿Cuáles son las funciones de la UOC y cómo se relaciona con la DNCP? 23
2.1 En la planificación contractual. 23
2.2 En la elaboración de los pliegos y otros documentos del llamado. 23
2.3 En la tramitación de los llamados. 25
2.4 En las protestas o investigaciones de oficio. 26
2.5 En la suscripción de los contratos 27
2.6. Funciones de la UOC en la Administración del Contrato. 27
1. Relevamiento de la información para su archivo y ordenamiento. Hitos del contrato 28
2. En la verificación de las garantías. 29
3. En las modificaciones contractuales 30
4. En la preparación de denuncias a la DNCP por incumplimientos. 31
5. Controversias 31
6. En la verificación contractual que ejerce la DNCP 32
7. Relaciones con el Administrador del Contrato. 33

2.7. Otras funciones 33
Capítulo 3 Recomendaciones para una mejor organización de la UOC 36
3.1 ¿Cómo debería ser la estructura organizacional interna de la UOC? 36
3.2 ¿Cuáles son los principios de organización y control interno para el diseño de la estructura organizacional de la UOC? 40
3.3 ¿Cuál sería el perfil adecuado del Director, Gerente, Jefe o Encargado de UOC? 42
3.4 ¿Cómo sería el mapa de procesos de contratación? 43
Capítulo 4: ¿Cómo definir qué bienes adquirir y qué servicios contratar? 46
4.1 ¿Qué es el Programa Anual de Contrataciones? 46
4.2 ¿Para qué sirve el PAC? 47
4.3. ¿Quién es el responsable de su elaboración? 48
4.4 ¿Cómo se elabora el Programa Anual de Contrataciones? 48
a) Formulación del Plan Operativo Institucional - POI 48
b) Elaboración del Cuadro de Necesidades 48
c) Inclusión en el presupuesto de la entidad 50
d) Pre- PAC 50
e) Ajuste final y aprobación del PAC 51
f) Publicación del PAC 51
4.5 ¿Cuáles son los tiempos para la elaboración del PAC? 52
4.6 ¿Se pueden fraccionar los llamados? 52
4.7 ¿Se puede modificar el PAC? 53
4.8. Ad Referéndum 53
4.9 En conclusión: aspectos a tener en cuenta en la formulación del PAC 53
Capítulo 5 ¿Cuáles son los tipos de procedimientos de contratación? 56
5.1 Introducción 56
5.2 Tipos de procedimientos de contrataciones para llamados convencionales 57
5.3 Seleccionar el tipo adecuado de contratación. Introducción 58
a) Licitación Pública (LP) 58
b) Licitación por Concurso de Ofertas (LCO) 59
c) Contratación Directa (CD) 60
d) Fondo fijo 61
5.4 Modalidades Complementarias 62
a) Licitación con financiamiento 63
b) Subasta a la Baja Electrónica (SBE) 63
c) Convenio Marco 65

c) Precalificación 68
d) Licitación en dos o más etapas. 68
e) Adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar 68
f) Acuerdo Nacional y Acuerdo Internacional. 69
5.5. Sistemas especiales de adjudicación. 69
a) Abastecimiento Simultáneo. 70
b) Contrato Abierto. 70
c) Leasing. 71
5.6 Contratación vía excepción. 71
5.7 Disposiciones Especiales para determinados Contratos 76
a) Contratación de Obra Pública 76
b) Adquisición de Bienes Inmuebles 77
c) Locación de Inmuebles (LC) 78
d) Locación de Bienes Muebles 80
e) Contratación de Servicios de Terceros 80
f) Contratación de Consultorías 80
g) Contrato llave en mano. 82
5.8. Llamados que deben contar con autorización previa de otras entidades. 83
5.9. Disposiciones generales emanadas de otras entidades que deben ser respetadas en los PBC y Cartas de Invitación. 83
Capítulo 6 ¿Cómo se debe elaborar el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBC)? 85
6.1 ¿Qué es el PBC? 85
6.2 ¿Cuál es la responsabilidad del área requirente en la elaboración del PBC? 86
6.3 ¿Cuál es la responsabilidad de la UOC en la elaboración del PBC? 87
6.4 ¿Cuál es la facultad de la DNCP respecto al PBC? 87
6.5 ¿Qué debo usar, Pliego de Bases y Condiciones o Carta de Invitación? 87
6.6 ¿Cuáles son los documentos que integran el PBC y la Carta Invitación? 88
Tipos de PBC 89
El procedimiento de contratación define si se debe emplear el PBC o la Carta Invitación Estándar. 90
Contenido del PBC - Sistemas Convencionales o Tradicionales 90
Contenido de la Carta de Invitación Estándar 92
Contenido de la Subasta a la Baja Electrónica (SBE) 92
6.7 ¿Cómo obtener el precio referencial? 92
Puntos importantes relativos al precio referencial 94
6.8 ¿Criterios de Evaluación y Calificación se deben emplear? 94

La Evaluación y Calificación de Ofertas tienen tres componentes: 94
Requisitos para Calificación Posterior 95
Capítulo 7 La Convocatoria y la Selección 101
7.1 Plazos de la comunicación de la convocatoria 101
7.2 Plazos mínimos para los procedimientos de adquisiciones 102
7.3 Adendas al PBC 103
7.4 Aclaraciones 104
7.5 Prórrogas 104
7.6 Presentación y Apertura de ofertas 105
Elaboración del Acta de Apertura 105
7.7 Evaluación 106
Comité de evaluación 106
7.8 Adjudicaciones 108
Plazos del Proceso de Adjudicación 109
a) Primera Etapa 109
b) Segunda Etapa 111
c) Tercera Etapa 111
7.9 Declaraciones Desiertas 113
Documentación Necesaria 113
7.10 Cancelaciones 113
Documentación Necesaria 113
7.11 Los derechos de la Contratante en la etapa de ejecución del Contrato en la Ley 2051/03 114
Capítulo 8 ¿Cuáles son las herramientas tecnológicas que sirven de apoyo a las contrataciones públicas? 120
8.1 Sistemas de Información de Contrataciones Públicas (SICP) 120
¿Qué documentos necesito presentar para que mi institución nueva, o que cambió de nombre, o pasó a ser un ente autónomo y autárquico exista en el SICP? 120
8.2 Portal de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay 124
8.3 Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) 124
8.4 Subasta a la Baja Electrónica (SBE) 125
Características del sistema de SBE: 125
8.5 Tienda Virtual (E-JOGUA) 125
8.6 Sistema de Información Estadística (SIE) 126
8.7 ¿Que compramos? 126
8.8 Datos Abiertos 127
8.9 Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos (STJE) 127

¿Cómo promover una protesta a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos? 128
8.10 Denuncia Electrónica con protección de la identidad del denunciante 128
¿Cómo hago la denuncia? 128
¿Cómo hago el monitoreo? 129
¿Que NO tengo que hacer al denunciar? 129
8.11 Módulo de Rescisión de Contrato del SICP 129
8.12 Módulos FIS y FIP 131
Formulario FIP (Formulario de Identificación del Personal) 131
Formulario FIS (Formulario de Informes de Servicios Personales) 131
¿Cómo se cargan los formularios FIP y FIS? 131
Capítulo 9 ¿Cómo se garantiza que los procesos de contratación pública se encuentren ajustados a derecho? 134
9.1 Introducción del Capítulo. 134
9.2 Protestas 135
9.3 Denuncia de irregularidades y apertura de procesos de investigación. 137
9.4 Sanciones administrativas a oferentes, proveedores y contratistas del Estado, y a funcionarios y empleados públicos encargados de las contrataciones públicas 138
9.5 Penas convencionales por incumplimiento contractual 142
9.6 Verificaciones contractuales a cargo de la DNCP 143
9.7 Auditorías y procesos de control realizados por las Auditorías Internas Institucionales, y por la Auditoría General del Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República 145
9.8 Principales prácticas de corrupción en las contrataciones públicas 146
9.9 Principales riesgos de corrupción en las contrataciones públicas 147
Capítulo 10. ¿Cuáles son los mecanismos de transparencia en las Contrataciones Públicas? 152
10.1. Contexto 152
10.2 Qué información es de carácter público. 153
10.3. Información reservada 154
10.4. Medidas para la prevención de la corrupción en los procesos de contrataciones públicas 154
10. 5. ¿Cuáles son los elementos de integridad y transparencia que las instituciones públicas podrán implementar en los procesos de contrataciones públicas? 158
ANEXO – PARTICIPANTES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL MANUAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA UOC 160
1. Participantes Representantes de Unidades Operativas de Contratación 160
2. Miembros del Equipo Revisor designado por La Dirección De Contrataciones Públicas 160
3. Equipo Técnico Consultor – Asociación Conciencia Viva 161

PRESENTACIÓN

El presente Manual está dirigido a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) y tiene por objetivo contribuir con la capacidad de gestión de las Administraciones Contratantes, brindando un instrumento que exponga en forma clara y práctica los aspectos relevantes del sistema de contrataciones públicas del Paraguay, facilite información esencial en base al marco normativo vigente y unifique los criterios a ser implementados en las diversas fases del proceso.

Básicamente el Manual es una guía, elaborada en el marco de la función de orientación que tiene la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), para promover la aplicación efectiva de los principios del sistema de contrataciones públicas.

Los principios de economía y eficiencia exigen a las Administraciones Contratantes realizar sus contrataciones de bienes, obras y servicios, de manera tal que se obtengan las mejores condiciones de calidad y costo, en la oportunidad requerida. Asimismo, los principios de transparencia y publicidad buscan garantizar el libre acceso a la información y el control público de los procesos de contrataciones estatales. La implementación efectiva de estos principios constituye un indicador clave de la buena gestión de las Administraciones Contratantes, además de ser un criterio imprescindible para el desempeño de las funciones y la toma de decisiones adecuadas del personal interviniente en los procesos de contrataciones.

Las Unidades Operativas de Contratación son actores claves del sistema de contrataciones públicas. De acuerdo a la Ley 2.051/2003, las Unidades Operativas de Contratación (UOC): *"Son las unidades administrativas que en cada organismo, entidad y municipalidad se encargan de ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en esta ley"*[1]. Sus funciones y responsabilidades abarcan prácticamente todas las etapas del proceso de contrataciones, desde la planificación contractual, los procedimientos de selección, y la ejecución de los contratos suscriptos. Por tanto, es de gran importancia fortalecer la capacidad de gestión de las UOC para que ellas puedan optimizar el proceso de contrataciones y garantizar la adecuada ejecución de los contratos.

El Manual fue elaborado a partir de un diagnóstico de la gestión de contrataciones de las UOC pequeñas, medianas y grandes que fueron seleccionadas. El mismo se basa en los resultados de la aplicación de un conjunto de técnicas que incluyó el análisis del marco normativo vigente, la realización de entrevistas, aplicación de cuestionarios y encuestas al personal de las UOC, así como

[1] Ley 2051/03, Art. 3, inciso y)

talleres de socialización y validación de los hallazgos que permitieron identificar las debilidades y los problemas más frecuentes en el proceso integral de contrataciones.

A partir de este diagnóstico en el cual se sistematizaron los aspectos relevantes de la gestión de las UOC, se ha elaborado este Manual que se estructura de una manera práctica respondiendo a las principales interrogantes temáticas que se presentan en la gestión cotidiana de estas unidades administrativas. Así, el Manual - a partir de la formulación de las preguntas más frecuentes - aborda básicamente los siguientes aspectos:

- Marco jurídico
- Roles de la UOC y sus relaciones con la DNCP
- Planificación contractual
- Procedimientos de contratación
- Elaboración del Pliego
- Información y transparencia
- Herramientas tecnológicas
- Medios de control e impugnación
- Identificación y medios para afrontar las prácticas corruptivas
- Roles en la ejecución contractual y relaciones con el Administrador de Contratos.

Estos puntos son enfocados desde la perspectiva de las responsabilidades de las UOC a fin de que puedan afrontar sus funciones con la capacidad adecuada.

Cabe apuntar que este Manual no pretende ser un instrumento normativo y estático, sino más bien un manual orientador y dinámico que puede actualizarse y nutrirse a partir de los criterios administrativos y técnicos que va fijando la DNCP en el ejercicio de sus funciones, así como de las buenas prácticas de las Administraciones Contratantes y en especial, de las Unidades Operativas de Contratación.

Este primer borrador es un documento que se encuentra en periodo de consulta. En base a la socialización, análisis, observaciones y recomendaciones que surjan del personal técnico calificado de la DNCP y de las UOC que han participado en la fase de diagnóstico, se elaborará una nueva versión del Manual para su publicación y difusión correspondiente.

GLOSARIO

ADMINISTRADOR DE CONTRATO: Es la dependencia institucional o persona responsable (dependiendo de su tamaño y la cantidad o complejidad de los procesos de contrataciones), que realiza el seguimiento de las condiciones pactadas para la provisión de los bienes, obras y servicios contratados, velando por la correcta ejecución del contrato. Normalmente, en la práctica, esta función es asignada a la dependencia que se encuentra vinculada a la necesidad a ser satisfecha. Ejemplo: si se trata de un contrato de obra, la dirección, administración y control del contrato usualmente se le atribuye a la Dirección de Obras o dependencia similar.

ADQUISICIONES: Son todos los actos jurídicos que a título oneroso transfieran a los sujetos establecidos en la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas", la propiedad de un bien mueble o inmueble, incluyendo enunciativamente, las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, las que sean necesarias para la realización de obras públicas por administración directa o por contrato; las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de los organismos, entidades y municipalidades, cuando su precio sea superior al de su instalación; y la reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles.

AD REFERENDUM: Son las convocatorias que están condicionadas a la aprobación presupuestaria y disponibilidad financiera. Ocurre cuando la entidad está tramitando una reprogramación presupuestaria o está tramitando un llamado que se adjudicará en un próximo ejercicio fiscal. También se da este caso cuando se trata de Presupuesto Pluri-Anuales y el llamado corresponde a un período fiscal posterior para el cual no se tiene aún la programación de la disponibilidad financiera.

ARRENDAMIENTO FINANCIERO O LEASING. Es el contrato definido por la Ley Nº 1.295/1998 "De Locación, Arrendamiento o Leasing Financiero y Mercantil", que es celebrado entre un dador y un tomador (que en el caso de las contrataciones públicas siempre es algún organismo o entidad del Estado) por el cual el primero se obliga a arrendar al segundo un bien inmueble edificado de su propiedad; o un bien mueble no fungible o un inmueble edificado de propiedad de un tercero especificado por el tomador, de quien se obliga a adquirir o a ser adquirido del propio tomador, con el único propósito de arrendarlo al tomador, a cambio de una contraprestación a cargo de éste, consistente en el pago de una suma de dinero establecida en cuotas pagaderas periódicamente, y que contemple una opción de compra irrevocable a favor del tomador, a la conclusión del contrato de arrendamiento, por un precio residual que será libremente acordado entre las partes. Las Unidades Operativas de Contratación (UOC), previamente a la locación de bienes muebles, deberán realizar los estudios de factibilidad pertinentes, considerando la posible contratación mediante locación financiera con opción a compra (leasing). De optarse por esta modalidad, al cumplimiento

del contrato se hará nuevamente un estudio para decidir la adquisición al valor residual, de conformidad con la precitada Ley Nº 1.295/1998.

AVENIMIENTO: Es el proceso administrativo previsto en la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas" en virtud del cual los contratistas y proveedores podrán solicitar la intervención de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), alegando el incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las Unidades Operativas de Contratación (UOC).

BIENES: Son las cosas consideradas por el Código Civil Paraguayo como bienes muebles e inmuebles por naturaleza, por destino o por disposición legal, incluyendo de manera enunciativa y no limitativa, a los objetos de cualquier índole, tales como bienes de consumo, bienes fungibles y no fungibles, corpóreos o incorpóreos, bienes de cambio, materias primas, productos terminados o semi-terminados, maquinarias, herramientas, refacciones y equipos; otros objetos en estado sólido, líquido o gaseoso; la energía eléctrica, así como los servicios accesorios al suministro de éstos, siempre que el valor de los servicios no exceda al de los propios bienes.

CONSULTOR: Es la persona física o jurídica que preste servicios profesionales para la realización de consultorías, asesorías, investigaciones o estudios especializados.

CONTRATANTE: Es todo organismo, entidad y municipalidad que, como consecuencia de un procedimiento de adjudicación, suscriba cualesquiera de los contratos regulados por la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas".

CONTRATISTA: Es la persona física o jurídica que suscriba con la Contratante, algún contrato para la ejecución de obras públicas, locaciones, o servicios.

CONVOCANTE: Es cualquiera de los organismos, entidades y municipalidades que inicie o realice alguno de los procedimientos para la adquisición o locación de bienes, la contratación de servicios o para la ejecución de obras públicas previstos en la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas".

E-JOGUA: Es el nombre con el cual se designa al Sistema de Procedimiento de Convenio Marco creado por el Decreto Nº 1.315 del 27 de febrero de 2014. Mediante el Convenio Marco, suscripto entre la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y los potenciales proveedores, se establecen las condiciones y requisitos de la licitación, así como el relacionamiento de éstos con las UOC de las Entidades Compradoras, durante un periodo de tiempo definido. Este Sistema de Convenio Marco E-jogua tiene por objeto la habilitación de una Tienda Virtual con los productos de los proveedores seleccionados como resultado de una licitación pública.

ENTIDADES: Son las entidades mencionadas en el inciso b) del Artículo 1º de la Ley Nº 2.051/2003: los gobiernos departamentales, las universidades nacionales, los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia, las entidades públicas de seguridad social, las empresas públicas y las empresas mixtas, las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario, las entidades financieras oficiales, la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada. Este término también puede referirse a las municipalidades de la República.

FUNCIONARIO, FUNCIONARIO PÚBLICO, PERSONAL O SERVIDOR PÚBLICO: Son términos que se utilizan, indistintamente, para referirse a toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o trabajo de cualquier naturaleza en la Administración Pública, incluye al funcionario permanente y al empleado contratado. Los servidores públicos son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir en el desempeño de sus respectivas funciones.

GOBIERNO ELECTRÓNICO: Es la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al funcionamiento del sector público, con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana.

INVESTIGACIONES DE OFICIO: Son los procesos administrativos llevados por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) mediante los cuales, y sin perjuicio de las protestas a que alude el Artículo 81º de la Ley Nº 2.051/2003, se pueden realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de la Ley. Pueden iniciarse de oficio o por denuncia fundada.

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR: Es el proceso administrativo de investigación substanciado por la Dirección Jurídica de la DNCP, la que deberá concluir en un plazo máximo de quince días calendario, prorrogables por causa justificada, con una recomendación para el Director Nacional, el Organismo, Entidad o Municipalidad y/o el Denunciante.

LOCACIONES: Son actos jurídicos en virtud de los cuales los organismos, las entidades y las municipalidades obtengan el derecho al uso y goce temporal de bienes, incluyendo las operaciones de locación financiera o leasing, en virtud de las cuales se pueda optar por la transmisión de la propiedad del bien.

OBRAS PÚBLICAS: Son todos los trabajos relacionados con la construcción, reconstrucción, demolición, reparación, instalación, ampliación, remodelación, adecuación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación o renovación de edificios, estructuras o instalaciones, como la preparación y limpieza del terreno, la excavación, la erección, la edificación, la instalación de equipo o materiales, la decoración y el acabado de las obras; y los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra, la construcción, el suministro de materiales y equipos, la puesta en operación y aseguramiento de la calidad, hasta su terminación total, incluyendo hasta la transferencia de tecnología.

OFERENTE: Es toda persona física o jurídica que presente una oferta en los términos de la Ley Nº 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas”, con el objeto de vender o transferir, realizar una obra, dar en locación o suministrar un servicio, solicitado por la Convocante.

ORGANISMOS: Son los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga.

PRESUPUESTO PLURI-ANUAL: Son presupuestos que corresponden a más de un período fiscal, normalmente 2 o 3 períodos. Los mismos están asociados a Programas, Planes o Proyectos (p.ej. proyectos de infraestructura) cuyo desarrollo y ejecución abarca un tiempo mayor a un año.

PROTESTA: Es la presentación en virtud de la cual las personas interesadas pueden manifestar, denunciar o impugnar ante la DNCP, actos que contravengan las disposiciones de la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas", en cualquier etapa de los procedimientos de contratación.

PROVEEDOR: Es la persona física o jurídica que suscriba algún contrato o acepte alguna orden para la provisión o locación de bienes, o para la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

SERVICIOS EN GENERAL: Son los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para los organismos, entidades y municipalidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales; considerándose, en forma enunciativa, la maquila, los seguros, el transporte de bienes muebles o de personas, la contratación de servicios de limpieza y vigilancia; la prestación de servicios profesionales; y la contratación de los servicios de reparación o conservación de bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo valor no sea superior al del propio inmueble.

SERVICIOS RELACIONADOS CON OBRAS PUBLICAS: Se consideran como tales los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con la ejecución de las mismas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS (SICP): Es el sistema informático que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones, desde la difusión de los requerimientos de bienes, locación, servicios u obras públicas hasta el cumplimiento total de las obligaciones contractuales y de la elaboración de datos estadísticos; la generación de información y su transmisión a través del uso de los medios remotos de comunicación electrónica de uso general, mediante la interconexión de computadoras y redes de datos, por medio del cual los organismos, las entidades y las municipalidades ponen a disposición de los proveedores y contratistas la información y el servicio de transmisión de documentación y la rendición de cuentas de los funcionarios y empleados públicos ante los organismos de control y la sociedad civil.

SUBASTA A LA BAJA o SBE: Es la modalidad complementaria de contratación que permite la adquisición de bienes, servicios y/o contratación de obras por medio de sesiones públicas virtuales realizadas con el soporte de un sistema electrónico, a través de la red Internet, administrado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). La SBE se encuentra actualmente regulada por el Decreto Nº 1.107/2014 y por otras resoluciones reglamentarias dictadas por la DNCP.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABM	Alta (creación), Baja (eliminación) o Modificación (actualización) dentro del SICP
CD	Contratación Directa
CEC	Condiciones Específicas del Contrato
CGC	Condiciones Generales del Contrato
CO	Concurso de Ofertas
d/h	Días hábiles
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
LC	Licitación por Concurso
LCO	Licitación por Concurso de Ofertas
LP	Licitación Pública
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay
MH	Ministerio de Hacienda
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
PAC	Programa Anual de Contrataciones
PBC	Pliego de Base y condiciones
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
SBE	Subasta a la Baja Electrónica

SICP	Sistema de Información de Contrataciones Públicas
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UOC	Unidad Operativa de Contratación

Capítulo 1

¿Qué instrumentos normativos debo conocer? Marco normativo

Capítulo 1: ¿Qué instrumentos normativos debo conocer?

1.1 Principios del marco jurídico.

Todo funcionario público tiene la obligación de contar con conocimientos adecuados sobre la Constitución, el marco jurídico que rige al conjunto de la Administración Pública en general (por ejemplo, la Ley de Administración Financiera del Estado, o la Ley de la Función Pública), así como sobre las normas jurídicas especiales que guardan relación con sus funciones específicas.

Al respecto, existen reglas y principios generales y elementales aplicables a la actividad administrativa pública, que emergen de la Constitución y del carácter democrático del Estado, cuyo entendimiento es insoslayable para el buen desempeño de las funciones públicas.

Entre las reglas y principios generales cabe resaltar en primer término el **principio de la legalidad**, según el cual las autoridades y los funcionarios públicos deben actuar dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico. Solo pueden hacer lo que les está autorizado o permitido por las normas jurídicas, a diferencia de los particulares quienes pueden hacer todo lo que no está prohibido por la ley.

Ese ordenamiento jurídico al cual se subordina la actividad del funcionario público se encuentra integrado por diversas normas, a saber: (i) la Constitución; (ii) los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, (iii) las leyes dictadas por el Congreso y (iv) otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía (tales como resoluciones, reglamentos, ordenanzas, etc.), que sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado[2].

Así también, entre esos principios básicos está el **principio de interés público** según el cual los servidores públicos deben orientar sus funciones a la satisfacción del bien común, buscando en todo momento lo que resulte más conveniente y oportuno para atender esa finalidad dentro de los límites del marco jurídico.

Por el **principio de igualdad** se garantiza la igualdad de tratamiento ante la Ley y se prohíben las discriminaciones por razones políticas, raciales, religiosas o de otra índole. En ese sentido, le está vedado al servidor público favorecer a determinado grupo privilegiando la afiliación político - partidaria, creencias religiosas, cuestiones raciales, entre otros factores que vulneren la objetividad y otorguen privilegios indebidos.

Otro principio clave que emerge de la propia Constitución es el de **transparencia**. Los servidores públicos deben ejercer sus funciones para administrar los intereses generales, de toda la ciudadanía.

[2] Constitución de la República del Paraguay, Artículo 137.

En ese sentido, están obligados a brindar información al público, rindiendo cuentas de su gestión y facilitando el libre acceso a la información.

De estos principios constitucionales emergen los **principios de la Ley de Contrataciones Públicas,** enunciados expresamente en el Artículo 4º de la Ley Nº 2.051/2003 de Contrataciones Públicas, cuya comprensión y conocimiento son fundamentales para una buena gestión de los funcionarios que se encargan de este ámbito de la administración pública.

Estos principios no son meros enunciados teóricos sino criterios orientadores de la actividad administrativa, que resultan imprescindibles para tomar decisiones, gestionar procesos, resolver conflictos, aclarar dudas interpretativas y establecer directrices para la ejecución de las labores.

En particular merecen resaltarse los **principios de economía y eficiencia**, que obligan a las Administraciones Contratantes a obtener las mejores condiciones de calidad y costo en las contrataciones, para satisfacer las necesidades institucionales. En igual plano, los **principios de transparencia y publicidad, y los de igualdad y libre competencia** 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.

Es muy importante que los funcionarios de las UOC comprendan que su actividad está condicionada y limitada por el ordenamiento jurídico, pero al mismo tiempo y con igual énfasis, deben entender que comportarse como un buen administrador de la cosa pública exige buscar siempre las mejores condiciones de calidad, costo y tiempo para su institución, y a fin de satisfacer los intereses públicos de la manera más conveniente posible dentro de ese marco jurídico.

En definitiva, estos principios responden a fundamentos elementales de administración y se orientan a contrataciones eficientes, transparentes y eficaces para satisfacer las necesidades públicas en las mejores condiciones posibles, fomentando la demanda interna de bienes, obras y servicios, impulsando la economía local, la desconcentración y la simplificación administrativa.

Hecha la breve explicación introductoria al tema que será abordado en este capítulo, seguidamente se desarrolla en forma detallada el marco normativo de la contratación pública de nuestro país.

1.2 Marco normativo

Los instrumentos normativos específicos en el ámbito de la contratación pública son diversos y están conformados, principalmente, por:

- La Constitución Nacional
- Las leyes sobre contratación pública o que abordan temas de contratación pública.
- Los decretos reglamentarios.
- Las resoluciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- Las resoluciones de otros Organismos y Entidades del Estado.
- Las resoluciones internas de cada Administración Contratante.

a. Leyes:

Las principales leyes que rigen la actividad de contratación pública son las siguientes:

- Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas". Es la ley principal que rige en la materia. Define el ámbito de aplicación, establece los principios, regula las contrataciones excluidas, los tipos de procedimiento, los contratos, las infracciones y las sanciones, entre otros aspectos relevantes.
- Ley Nº 3.439/2007, que crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas como ente autárquico con personalidad jurídica propia. Además, modifica algunas disposiciones de la Ley Nº 2.051/2003.
- Leyes anuales que aprueban los respectivos Presupuestos Generales de la Nación y que incluyen diversas normas sobre contratación pública.
- La anterior Ley Nº 1.533/2000 "Que establece el Régimen de Obras Públicas", fue derogada en su mayor parte por la Ley Nº 2.051/2003[3], sin embargo permanecen en vigencia sus Artículos Nº 41 al Nº 46, los cuales regulan sobre la medición y el pago, la ejecución, la recepción y la fiscalización de las obras públicas.
- Ley Nª 1.302/1998, que establece modalidades y condiciones especiales y complementarias a la Ley Nº 1.045/1983, que establece el régimen de obras públicas; y su modificación, la Ley Nº 5.074/2013, que modifica y amplía la Ley Nº 1.302/1998.
- Ley Nº 4.678/2013, que reglamenta la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios en los contratos de obras públicas.
- Ley Nº 4.558/2011, que establece mecanismos de apoyo a la producción y empleo nacional, a través de los procesos de contrataciones públicas.
- Ley Nº 1.183/1985 que establece el *Código Civil Paraguayo*, de aplicación supletoria a las contrataciones reguladas por la Ley Nº 2.051/2003.
- Ley Nº 1.879/2002 "De Mediación y Arbitraje", que es aplicable a la solución de controversias vinculadas a los contratos administrativos celebrados conforme a las normas de la Ley Nº 2.051/2003, cuando en el respectivo pliego de bases y condiciones y en el mismo contrato, en vez de la vía judicial, se encuentren expresamente pactados el arbitraje y la mediación como métodos alternativos para dirimir conflictos.
- Ley de N° 5.282/2014 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", en cuyo Artículo 1º se establece el marco general en relación a las facultades del Estado para la facilitación del libre acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información y del conocimiento. El marco normativo de esta ley insta a los entes gubernamentales a implementar una serie de medidas que contribuyan a la lucha contra la corrupción en las contrataciones públicas.
- Ley 4758/2012 "Que Crea El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación".
- Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública."

[3] Ley Nº 2.051/2003, Artículos 42 y 93, inciso a).

- Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010
- Ley Nº 5.210/14 "De alimentación escolar y control sanitario."
- Leyes que regulan el sector del bien o servicio que se está requiriendo (legislación sobre seguros, legislación laboral para servicios, legislación sanitaria para adquisición de medicamentos y alimentos, etc.

b. Decretos.

Los principales decretos aplicables a la contratación pública son los siguientes:

Los principales decretos son los siguientes:

- Decreto 21909/2003, Que reglamenta la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas.
- Decreto 5174/2005, Que modifica el Decreto 21909/03.
- Decretos reglamentarios de las respectivas leyes de presupuesto anual.
- Decreto N°7434/2011, por el cual se establecen reglamentaciones para los procesos que se sustancian ante la Dirección Jurídica.
- Decreto N°11015/2013, que crea nuevo sistema de pago a proveedores y deroga el Decreto N°12318.
- Decreto N°1107/2014, que establece el procedimiento de subasta a la baja electrónica.
- Decreto N° 3719/2015, que modifica Artículos relativos al Plan Anual de Contrataciones y la publicación del valor estimativo del contrato y da carácter optativo a la precalificación en llamados de gran envergadura.
- Decreto 3891/2015, que reglamenta la ley 3891/2013 de accesibilidad al medio físico para personas con discapacidad.
- Decreto N° 10395/2007, que establece el uso obligatorio de Pliegos Estándares.
- Decreto Nº 1434/2009 que reglamenta el Art. 7 de la Ley 2051/03 (establece beneficios para las MIPYMES en los procedimientos de subasta a la baja electrónica-SBE).
- Decreto Nº 9649/2012, que reglamenta la Ley N° 4558/2011, que establece mecanismos de apoyo a la producción, el empleo nacional y aplicación de márgenes de preferencia en los procesos de contrataciones públicas.
- Decreto Nº 6225/2011, que establece mecanismos de apoyo a la producción y empleo nacional, márgenes de preferencia y criterios para la realización de los procesos de contratación, regidos por la ley N°2051/2003. Modificado por el Decreto Nº 6.674/2011. Por el cual se modifica y amplía el

La inclusión de las Micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, constituye una tendencia internacional.

Ésta ha demostrado que es un motor del desarrollo de la sociedad. Tal como se expresa en el Decreto N° 6225/2011, los Gobiernos deberán establecer los mecanismos de apoyo a la producción y al empleo nacional, mediante la generación de márgenes de preferencia hacia los productos, bienes y servicios generados en las comunidades.

El marco normativo nacional ha propiciado las condiciones legales, está en las entidades la generación de las oportunidades.

Decreto N° 6.225/2011, que establece mecanismos de apoyo a la producción y empleo nacional, márgenes de preferencia y criterios para la realización de los procesos de contratación, regidos por la Ley Nº 2.051/2003.

- Decreto N° 1315/2014 "Por el cual se reglamenta el Procedimiento de Convenio Marco a ser efectuado por la DNCP para los organismos, entidades y municipalidades, sujetos al Sistema de Contrataciones del Sector Público, establecido en la Ley N° 2051/2003.
- Decreto N° 5151/2016 "Por el cual se abrogan los Decretos 1434/14 y 3114/15 y se reglamenta la Ley N° 1302/1998 "Que establece modalidades y condiciones especiales y complementarias a la Ley N°1045/1983 "Que establece el Régimen de Obras Públicas" modificada por las Leyes N° 5074/2013 y N° 5396/2015.
- Decreto N° 6121/2016 "Por el cual se reglamenta el inc. K) del Artículo 40 de la Ley N° 2051/2003 "De contrataciones" y crea los formularios FIS y FIP.
- Decreto N° 1056/2013 "Por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones"
- Decreto N° 8127/2000 Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la ley n° 1535/1999, "De Administración Financiera del Estado", y el funcionamiento del sistema integrado de administración financiera-SIAF"
- Decreto N° 3826/2015. "Por el cual se dispone que los proyectos informativos, campañas comunicacionales y avisos de todo tipo de las distintas instituciones dependientes del Poder Ejecutivo de la Nación, entidades descentralizadas, entes autónomos y autárquicos, entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, entidades financieras oficiales y sociedades anónimas en las que el estado sea socio mayoritario, dirigidos a la ciudadanía sobre temas referentes a la gestión del gobierno nacional e institucional debe un contar con la aprobación de la secretaría de información y comunicación (SICOM), dependiente de la Presidencia de la República.
- Decreto N° 4.345/2015. Que reglamenta la Ley N° 4951/2013 de inserción al empleo juvenil.
- Decreto Nº 2.366 /2014 Por el cual se reglamenta la Ley N° 5210/2014, de alimentación escolar y control sanitario
- Decreto N° 5.520/2016. Por el cual se establecen directrices para las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/2003, «de contrataciones públicas», que realicen las empresas públicas y sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria del estado y se abroga el Decreto N° 1410/2014.
- Decreto N° 4.929/2016. Por el cual se establece como política general, la obligatoriedad de licitar productos preferentemente de producción nacional, bajo el sistema de adjudicación «por ítems».
- Decreto N° 4.562/2015. Por el cual se establecen nuevas especificaciones técnicas de los combustibles derivados del petróleo para la importación y comercialización en el país y se deroga la Resolución N° 1336, del 22 de noviembre de 2013.

- Decreto N° 6.866 de fecha 05 de julio de 2011 “Por el cual se crea el registro de prestadores de servicios dependiente del Ministerio de Industria y Comercio”
- Decreto N° 10.143/2012. Por el cual se aprueba el Código de Ética del Poder Ejecutivo que establece la vigencia de un sistema de gestión ética en base a valores y normas que deben regir y orientar la conducta de las autoridades y servidores públicos.

c. Resoluciones y circulares dictadas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en su carácter de ente normativo:

Estas normas se encuentran disponibles en el portal oficial de la DNPC: www.contrataciones.gov.py

d. Resoluciones dictadas por otros organismos

- Resolución SICOM N° 152/2016. “Por el cual se reglamenta el Decreto N° 3826/15. “Por el cual se dispone que los proyectos informativos, campañas comunicacionales y avisos de todo tipo de las distintas instituciones dependientes del Poder Ejecutivo de la Nación, entidades descentralizadas, entes autónomos y autárquicos, entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, entidades financieras oficiales y sociedades anónimas en las que el estado sea socio mayoritario, dirigidos a la ciudadanía sobre temas referentes a la gestión del gobierno nacional e institucional debe un contar con la aprobación de la secretaría de información y comunicación (SICOM), dependiente de la Presidencia de la República.
- Resolución SENATICS N° 184/2016 "Que reglamenta el procedimiento para la solicitud de Autorización para Modificación de las Especificaciones Técnicas Estándares de equipos informáticos".
- Resolución MIC N° 1260/2016 “Por la cual se reglamenta el Decreto N° 6.866 de fecha 05 de julio de 2011 “Por el cual se crea el registro de prestadores de servicios dependiente del Ministerio de Industria y Comercio” y se abrogan las resoluciones No. 1.546/2015, No.453/2016 y No. 554/2016.
- Resolución Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social N° 128/2015 “Por el cual se establecen los requisitos y condiciones generales para la provisión del almuerzo escolar”.

e. Resoluciones internas de la institución en la cual funciona la UOC:

Entre estas resoluciones se encuentran aquellas que aprueban Manuales de Organización y Funciones, Manuales de Procesos y Procedimientos, entre otras normas internas de cada Administración Contratante y que son dictadas por sus respectivas autoridades competentes.

Finalmente, se sugiere que, ante cualquier duda, vacío normativo y situaciones contradictorias o poco claras en materia de las contrataciones públicas, el funcionario de la UOC consulte a la Asesoría Jurídica de su institución, o en su defecto, a la Dirección Jurídica de la DNCP.

Asimismo, entre estas resoluciones cabe mencionar a los reglamentos dictados por las respectivas Juntas Municipales que rigen a cada municipalidad.

Capítulo 2
¿Cuáles son las funciones de la UOC y cómo se relaciona con la DNCP?

Capítulo. 2: ¿Cuáles son las funciones de la UOC y cómo se relaciona con la DNCP?

De acuerdo a la Ley 2051/2003, las Unidades Operativas de Contratación (UOC): "Son las unidades administrativas que en cada organismo, entidad y municipalidad se encargan de ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en esta ley"[4].

Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tienen las siguientes atribuciones[5]:

2.1 En la planificación contractual.

Corresponde a la UOC elaborar el Programa Anual de Contrataciones de cada ejercicio fiscal, y someterlo a consideración de la máxima autoridad de la institución.

Esta atribución debe ser ejercida en coordinación con las áreas de planificación y de administración financiera de la institución.

La UOC deberá consolidar sus requerimientos de bienes y servicios de uso generalizado, a fin de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad[6].

Ley N° 5282/2014, DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL, busca garantizar que las informaciones de carácter público sean de libre acceso a todos los ciudadanos. El acceso adecuado y oportuno de los planes de contrataciones o adquisiciones –PAC, de las convocatorias o llamados a contratación, de informaciones relevantes de los contratos, conforme la normativa nacional vigente.

2.2 En la elaboración de los pliegos y otros documentos del llamado.

En la etapa de elaboración de los pliegos y otros documentos del llamado corresponde a la UOC:

- Elaborar los pliegos de bases y condiciones (PBC) particulares para cada licitación pública y concurso de ofertas.
- Establecer las especificaciones técnicas y demás condiciones para la contratación directa.
- Definir los precios referenciales a ser utilizado en cada llamado.
- Emitir el dictamen que justifique las causales de excepción a la licitación establecidas en el artículo N° 33 de la Ley.

[4] Ley 2051/03, Art. 3, inciso y)

[5] Decreto 21909, Art. 10

[6] Ley 2051/03, Art. 13

- Realizar las investigaciones de mercado previas para determinar si existe, o no, oferta local de bienes, obras y/o servicios en la cantidad o en la calidad requeridas, o si fuere conveniente, en términos de precio, para convocar y llevar a cabo licitaciones internacionales[7].
- Previamente a la locación de bienes muebles, también deberán realizar los estudios de factibilidad pertinentes, considerando la posible contratación mediante locación financiera con opción a compra (leasing)[8].

En el ejercicio de estas atribuciones, la UOC debe coordinar sus trabajos con diversas dependencias de su institución.

Así, en la etapa de preparación de los pliegos o documentos de los llamados, debe coordinar sus trabajos con las respectivas unidades requirentes, solicitando las especificaciones técnicas, estudios previos diversos y otros datos pertinentes para completar las condiciones de la contratación.

En la etapa de elaboración de los pliegos la UOC, deberá tomar en consideración todas las normativas legales y disposiciones para su fiel cumplimiento. Es decir, se deberá tomar en cuenta la Política de Adquisiciones sustentables aprobada por Resol. DNCP N° 1675/2010. "Las Adquisiciones Públicas son ***SUSTENTABLES*** *cuando el Estado, a la hora de redactar las especificaciones técnicas, tiene en consideración el* ***IMPACTO ECONOMICO****, como ser precio, calidad, disponibilidad, funcionalidad de lo que será adquirido,* ***IMPACTO AMBIENTAL*** *de la obra, bien y servicio que producen sobre el medio ambiente y el* ***IMPACTO SOCIAL*** *que dicha contratación implicará en la erradicación de la pobreza, inequidad en la distribución de recursos, condiciones laborales, derechos humanos, promoción de empleo, entre otros".*

La UOC es responsable de verificar que el Pliego se ajuste a las disposiciones de la Ley, los reglamentos y al Pliego Estándar respectivo aprobado por la DNCP.

Asimismo, para la definición de los precios referenciales la UOC necesita información que debe ser facilitada por las Unidades Requirentes.

Las UOC deben asesorar, guiar y orientar permanentemente a las unidades requirentes de cada entidad para gestionar contrataciones eficientes y adecuadas al marco legal aplicable.

Es recomendable que, en caso de dudas, la UOC mantenga una relación fluida con la DNCP formulando las consultas que considere pertinentes para asegurar que el Pliego se ajuste a los requerimientos legales establecidos.

Además, la UOC debe procurar que cada Pliego responsa a los principios de la Ley, verificando que no vulnere ninguno de ellos, en especial el de **"igualdad y libre competencia"**, pero que al mismo tiempo garantice las mejores condiciones de calidad y costo para su institución (**principio de economía y eficiencia**).

[7] Ley 2051, Art. 18, inciso b), numeral 3)

[8] Ley 2051, Art. 49

2.3 En la tramitación de los llamados.

La normativa asigna un rol protagónico a la UOC en la tramitación de las etapas de contratación y la suscripción de los contratos.

Específicamente, corresponde a la UOC:

En las licitaciones:

- Tramitar el llamado y la difusión de los pliegos.
- Responder a las solicitudes de aclaración y comunicar las adendas.
- Recibir y custodiar las ofertas recibidas.
- Someterlas a consideración del Comité de Evaluación.
- Revisar los informes de evaluación, y
- Refrendar la recomendación de la adjudicación del Comité de Evaluación, elevándola a la Autoridad superior de la Convocante. El refrendo solo implica verificar los aspectos formales de la recomendación del Comité de Evaluación y no hacer una nueva evaluación.
- Emitir el dictamen que justifique las causales de excepción a la licitación establecidas en el artículo Nº 33 de la Ley.

En la contratación directa:

- Tramitar las invitaciones.
- Responder a las aclaraciones y comunicar las enmiendas.
- Recibir y custodiar las ofertas recibidas.
- Evaluar las ofertas y recomendar la adjudicación cuando no se constituya un Comité de Evaluación, y
- Elevar la recomendación a la Autoridad Administrativa superior.

Cualquiera sea el procedimiento de contratación:

- Gestionar la formalización de los contratos.
- Proporcionar a todo interesado igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante, de conformidad con los principios generales establecidos en el artículo Nº 4° de la Ley Nº 2. 051/2003[9].

La UOC debe gestionar la difusión del llamado ante la DNCP y responder a las observaciones o reparos que se formulen en la Dirección de Normas y Control de dicho ente normativo y técnico, para lo cual requiere también la coordinación con las unidades requirentes y con las asesorías jurídicas institucionales.

[9] Ley 2051/03, Art. 16

En la etapa de consultas de los oferentes, la UOC debe elaborar y comunicar las respuestas pertinentes, para lo cual solicitará a las unidades requirentes toda la información necesaria, principalmente cuando las consultas versen sobre cuestiones técnicas. Las respuestas deben ser claramente fundadas a fin de que los oferentes tengan suficiente claridad al momento de la preparación de sus ofertas.

La UOC debe, proporcionar información relacionada sobre los llamados, los procedimientos realizados y los resultados de las adjudicaciones, a todo interesado para favorecer el proceso de transparencia de la contratación pública, según el artículo 4º de la Ley Nº 2.051/2003, y la Ley de N° 5.282/2014 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental"

En la etapa de apertura y evaluación de ofertas, se encarga de organizar el acto de aperturas, recibir las ofertas, labrar el acta, y custodiar las ofertas poniéndolas a disposición del Comité de Evaluación, si bien ninguna norma le indica esta función y a falta de un Comité de Apertura de Ofertas que puede ser establecido por la Máxima Autoridad.

En la etapa de evaluación de ofertas, deben coordinar el trabajo del Comité de Evaluación y una vez recibido el dictamen del Comité de Evaluación, deben refrendar y elevarlo a la Máxima Autoridad para que dicte la resolución de adjudicación.

Luego, debe notificar al oferente adjudicado, requerir los documentos para la firma del contrato y gestionar la suscripción del mismo.

2.4 En las protestas o investigaciones de oficio.

Si hubieren protestas o investigaciones de oficio, la UOC debe responder a la DNCP dentro de los tres días hábiles siguientes de ser notificada de la posible suspensión de cualquier proceso de contratación, debido a la promoción de una protesta o del inicio de algún proceso de investigación previsto en la Ley de Contrataciones Públicas, dando su parecer acerca de si la suspensión del proceso podría causar, o no, perjuicio al interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, a los efectos de que la DNCP resuelva lo que proceda en términos de su competencia[10].

Con posterioridad, debe elaborar y presentar la contestación al traslado de la protesta o investigación de oficio y aportar los elementos probatorios pertinentes.

En esta labor, la UOC debe coordinar sus trabajos con las respectivas Asesorías Jurídicas institucionales y con la unidad requirente, dado que en muchos casos las protestas o investigaciones versan sobre cuestiones técnicas y operativas.

[10] Ley 2051, Art. 82

2.5 En la suscripción de los contratos

Como se ha dicho, corresponde a la UOC gestionar la suscripción de los contratos, para ello debe notificar al oferente adjudicado y solicitarle los documentos requeridos para la firma, debiendo verificar la correcta presentación de los mismos y que el contrato sea firmado dentro del plazo establecido en la Ley.

La UOC es responsable de elaborar el texto del contrato definitivo, respetando y completando el formulario sin alterar las condiciones del pliego.

En el formulario del Contrato no es recomendable repetir las disposiciones contenidas en las condiciones del contrato (CGC y CEC) que forman parte e integran el mismo.

2.6. Funciones de la UOC en la Administración del Contrato.

La Ley no le asigna la administración de los contratos a la UOC, designación que corresponde a cada autoridad contratante, en el ejercicio de sus facultades de organización interna y conforme a las respectivas cartas orgánicas.

Normalmente, la función de administración del contrato recae en los responsables de las unidades técnicas o administrativas que se encuentran vinculadas a la necesidad a ser satisfecha. Por ejemplo, si se trata de un contrato de obra, la dirección, administración y control del contrato usualmente se asigna a la Dirección de Obras o dependencia con similares funciones.

Es muy importante que la Autoridad Contratante designe por resolución al Administrador del Contrato y especifique sus roles a fin de evitar la superposición de actuaciones y deslindar claramente las responsabilidades.

En algunas instituciones existieren aspectos de la administración de contratos que están asignados a otras áreas (como por ejemplo la administración de garantías a la UOC). Incluso, existen casos en que la propia UOC asume el rol de administrador de determinados contratos. En estas situaciones, es recomendable que las funciones sean deslindadas con claridad por resolución.

Aún si no fuera Administrador del Contrato, es fundamental que la UOC tenga una coordinación adecuada con las áreas responsables que asuman esa responsabilidad.

Por otra parte, existen varias disposiciones legales previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones que dan intervención a la UOC en algunos aspectos que se relacionan con la ejecución contractual.

Así, por ejemplo:

- El artículo 69 de la Ley, obliga a la UOC a conservar toda la documentación comprobatoria de los contratos.

- De acuerdo al artículo Nº 63 de la Ley, interviene en las modificaciones contractuales.
- Es responsable de recibir las garantías contractuales (de anticipo, de cumplimiento de contrato, etc.) conforme al artículo Nº 10 inciso 11 del Decreto Nº 21.909/2003.
- La UOC debe informar a la DNCP sobre el resultado del proceso de ejecución de los contratos[11], conforme a la reglamentación emitida por la DNCP.
- Debe notificar oportunamente a la DNCP el incumplimiento en que incurren los contratistas y proveedores, y solicitar la aplicación de sanciones que correspondan por las infracciones cometidas. En ese contexto, la UOC es la responsable de remitir a la DNCP la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de las infracciones previstas[12].
- Entre las infracciones, cabe recordar, se tipifican infracciones que tienen relación con la ejecución de los contratos (incumplimiento de las obligaciones contractuales, provisión de información falsa, entre otras, que son cometidas por los contratistas y proveedores).

Además, nada impide que la UOC intervenga más activamente en la administración de contratos, pudiendo incluso asumir el rol de administrador en determinados contratos, siempre y cuando esa labor le sea asignada en el marco de la organización de su institución.

1. Relevamiento de la información para su archivo y ordenamiento. Hitos del contrato

Como se ha señalado, la UOC es responsable de llevar el registro de los contratos y contar con la información ordenada de la documentación comprobatoria.

De acuerdo al Decreto Reglamentario N° 21.909/2003 (Arts. Nº 103 y 104), como mínimo, esta información registrada debe contener:

- Número y tipo del procedimiento de contratación;
- Objeto del procedimiento;
- Monto estimado;
- Nombre del contratista;
- Monto del contrato;
- Plazo contractual y plazo efectivo de ejecución (precisar la fecha de inicio del plazo contractual y del plazo de ejecución);
- Penalidades y sanciones consentidas o resueltas definitivamente;
- Costo final.

Este registro, según el Art. Nº 106 del Decreto aludido, debe mantenerse actualizado mensualmente por el funcionario responsable, con indicación de la situación en que se encuentran los procedimientos de contratación.

[11] Ley 2051, Art. 70

[12] Ley 2051, Art. 72

La información que sirve de sustento a las anotaciones consignadas en el Registro debe ser archivada y conservada en orden cronológico y correlativo hasta la conclusión del contrato. Culminado éste, la Contratante podrá utilizar cualquier otro medio de conservación de información por el plazo de prescripción que la legislación determine.

Además de lo dispuesto en el Decreto, se recomienda archivar los siguientes documentos:

- Garantías presentadas.
- Pagos realizados, incluyendo el pago de anticipo que debe ser comunicado por el área financiera a la UOC y al Administrador del Contrato.
- Orden de inicio.
- Actas de recepción.
- Actas de constatación y libros de obras
- Otras actas labradas durante el transcurso del contrato.
- Comunicaciones realizadas entre las partes.
- Comunicaciones a las Compañías Aseguradoras de eventos de agravamiento de riesgos, denuncias de siniestros y comunicaciones de configuración de siniestros.
- Resoluciones de terminación anticipada del contrato.
- Resoluciones de reajuste
- Certificados aprobados.
- Convenios modificatorios y resoluciones de modificación unilateral.
- Convenios de avenimiento.

2. En la verificación de las garantías.

Esta función constituye también una faceta de la administración del contrato, aunque en algunas instituciones el rol no es asignado al Administrador del Contrato sino a la propia UOC.

Lo importante es que la autoridad contratante determine con claridad cuál es la persona responsable principal de verificar que las garantías se presenten en tiempo y forma durante la ejecución del contrato. Además, en cualquiera de las hipótesis, la persona designada como “administrador de contrato” debe centralizar la información, y asegurarse que todas las tareas se lleven a cabo diligentemente incluyendo las relativas a la administración de garantías.

Debe tenerse presente que el seguimiento de las garantías no se limita a verificar que hayan sido presentadas en tiempo y forma sino también de controlar que se cumplan con las condiciones de las garantías entre las cuales se en encuentran la de comunicar inmediatamente a la Aseguradora los eventos de agravamiento de riesgos, así como los siniestros acaecidos, para lograr que efectivamente puedan ser ejecutadas si fuere necesario. Asimismo, en esta materia también está la función de gestionar la ejecución de la garantía en el caso que fuere pertinente.

Si la función de verificación de las garantías recae en el encargado de la UOC, ésta asumiría el rol de controlar que dichas garantías sean presentadas en tiempo y forma, y verificar los vencimientos de

los plazos para requerir la pertinente renovación. Además, sería responsable de gestionar la ejecución de las garantías en los casos pertinentes. Es importante que la UOC mantenga informado al administrador del contrato de todo este proceso. La información que la UOC provea al administrador debe ser inmediata, considerando la incidencia de estos roles en la administración de la ejecución contractual.

En cuanto a las comunicaciones de agravamiento de riesgos, denuncias de siniestros y otras comunicaciones requeridas por las pólizas, lo más práctico es que sea el Administrador del Contrato (o el fiscal en caso de delegación) el responsable de efectuar directamente estas notificaciones a la Aseguradora. Debe tenerse en cuenta que los plazos establecidos en las pólizas para efectuar comunicaciones sobre eventos o siniestros deben ser rigurosamente cumplidos sin que la UOC o el Administrador puedan alegar problemas burocráticos internos como pretextos para intentar justificar comunicaciones tardías. Estas comunicaciones pueden ser formuladas con copia a la UOC para que tenga un registro adecuado.

Es importante que este deslinde de funciones y tareas sea aclarado por resolución de la autoridad.

Si la función de verificación de garantías recae en el Administrador del Contrato, éste se hará cargo directamente de todos los roles: (i) control de presentación en tiempo y forma; (ii) control del vencimiento para exigir su renovación; (iii) comunicación a la aseguradora de todos los eventos de agravamiento de riesgos y siniestros; (iv) gestión de ejecución de garantías. En estos casos, cuando la UOC reciba alguna garantía, debe dar inmediata intervención al Administrador del Contrato para su verificación. Además, es recomendable que asista o asesore al Administrador del Contrato en la verificación de los documentos presentados.

En cualquiera de los casos, la UOC debe reunir información sobre estos procesos para informar a la DNCP en caso de que esta entidad lo solicite.

3. En las modificaciones contractuales

A la UOC le corresponde gestionar las modificaciones contractuales.

Para ello, debe conocer cuáles son los requisitos y límites de las modificaciones contractuales, así como el procedimiento a realizar.

En esta labor, debe relacionarse fluidamente con el Administrador del Contrato quien debe proveerle toda la documentación justificativa de la modificación contractual, el alcance de la modificación (de plazo, de monto, de cantidades), entre otros aspectos.

Debe verificar si se cumplen con los requisitos legales (Art. Nº 62 y 63 en el caso de convenios modificatorios y Resolución DNCP N° 4139/2015 en el caso de modificaciones unilaterales).

Una vez efectuada la verificación del cumplimiento de los requisitos y de la documentación respaldatoria, debe elaborar el convenio modificatorio o el proyecto de resolución de modificación unilateral.

Una vez suscripto el convenio modificatorio, debe efectuar la comunicación a la DNCP y solicitar la ampliación del código de contratación en caso que implique un aumento de precio.

4. En la preparación de denuncias a la DNCP por incumplimientos.

Conforme a la Ley Nº 2.051/2003, la UOC es responsable de presentar denuncias a la DNCP por infracciones de los contratistas o proveedores. Ello exige una labor de coordinación con el Administrador del Contrato y con la Asesoría Jurídica Institucional.

Con el Administrador del Contrato, debe reunir la documentación respaldatoria y elaborar los argumentos que justifican realizar una denuncia de ese tipo. El Administrador del Contrato debe facilitar argumentos técnicos, contractuales, comunicaciones realizadas, respuestas recibidas y otros elementos probatorios que justifiquen presentar una denuncia.

Se recomienda que el Asesor Jurídico participe en la redacción final del escrito, verificando que reúnan los requisitos jurídicos básicos para formular una denuncia de este tipo.

En lo que respecta a las sanciones por incumplimientos, la UOC debe tener presente que la Contratante aplica sanciones contractuales ante incumplimientos de los proveedores o contratistas en ejercicio de su calidad de parte y de su función de dirección y control del contrato. En ese sentido, se pueden mencionar a las multas, las sanciones de terminación contractual, entre otras.

La DNCP aplica sanciones administrativas por infracciones a la Ley, que son distintas a las multas contractuales o a las terminaciones unilaterales del contrato que aplica la propia Administración Contratante al Contratista o Proveedor por incumplimientos contractuales. La DNCP aplica estas sanciones administrativas en el marco de sumarios a los contratistas o proveedores, ante denuncias que son formuladas por la propia UOC o por terceros.

Por tanto, a la hora de preparar las denuncias, la UOC debe tenerse presente esta distinción entre sanciones administrativas y sanciones contractuales. La labor de la UOC en lo que atañe a la preparación de denuncias se enfoca en impulsar el procedimiento para impulsar las sanciones administrativas por infracciones a la Ley, cuya competencia corresponde a la DNCP. El procedimiento para la aplicación de las sanciones contractuales estará a cargo del Administrador del Contrato y no a cargo de la UOC.

5. Controversias

En primer término, debe tenerse presente que las UOC son las encargadas de redactar las cláusulas de solución de controversias en la etapa de elaboración de los pliegos, así como las referentes a la aplicación de penalidades. La correcta redacción de las cláusulas es fundamental para evitar problemas de interpretación a la hora de su aplicación.

A tenor de los artículos Nº 85 y Nº 86 de la Ley, la UOC también tiene activa participación en los procesos de avenimiento, cuyo trámite puede ser solicitado por los contratistas y proveedores disconformes con la ejecución del contrato por parte de la Contratante. En estos procesos de

solución de controversias previstos en la Ley de Contrataciones Públicas, los funcionarios de la UOC tienen una participación indispensable para el efecto.

La UOC debe preparar la posición de la Administración Contratante para la audiencia de avenimiento y participar en la audiencia con una postura clara ante el pedido del Contratista, verificando los aspectos jurídicos y contractuales. Para ese efecto, debe tener una relación fluida con la Asesoría Jurídica Institucional. Además debe coordinar los criterios con el área vinculada al problema en cuestión (por ejemplo, cuando se trata de reclamos por falta de pago debe coordinar con el área financiera institucional).

Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Circular de la DNCP N° 23/17 en el marco de los Avenimientos tramitados. Dispone esta circular que, a fin de proceder al cierre de los procesos por acuerdo de partes en los avenimientos, se debe contar de manera previa con la ratificación por escrito de la máxima autoridad del organismo, entidad o municipio del acuerdo arribado en audiencia, de conformidad a lo establecido en el Artículo 87 de la Ley N° 2051/03. Dicha ratificación deberá ser comunicada a la DNCP dentro del plazo de duración de los avenimientos; caso contrario los mismos serán cerrados por el transcurso del tiempo.

Esta ratificación no será necesaria cuando la delegación de competencia esté autorizada legalmente y sea efectuada mediante un acto administrativo.

En las demás controversias, si bien las UOC no tienen un rol preponderante, es importante que la UOC reciba la información oportuna sobre la marcha del contrato, a los efectos de registrar la información y facilitarla a la DNCP si fuera requerida.

Una responsabilidad fundamental en esta etapa es la del Administrador del Contrato, principalmente para recolectar evidencias, preparar informes probatorios, y reunir todos los elementos necesarios a fin de tener una posición sólida a la hora de defender la posición, los intereses de la Contratante en el conflicto. En esta labor, el Administrador del Contrato debe tener un relacionamiento fluido con la Asesoría Jurídica institucional

6. En la verificación contractual que ejerce la DNCP.

La DNCP tiene atribuciones de verificación y control técnico que ejerce a través de la Dirección de Verificación Contractual. En las labores de verificación del contrato, es posible que la DNCP requiera a la UOC la provisión de informes sobre la ejecución del contrato. Para responder a estos requerimientos, el personal de la UOC debe coordinar sus labores con el Administrador del Contrato, siendo recomendable que la UOC realice un seguimiento fluido de la ejecución contractual a los efectos de registrar la información y facilitar estos requerimientos.

Esta labor de verificación, la DNCP no sustituye a la Contratante en la dirección del Contrato. Por tanto, las Contratantes no pueden trasladar sus respectivas responsabilidades a la DNCP en la Dirección y control primario de la ejecución contractual.

7. Relaciones con el Administrador del Contrato.

En general, la UOC debe tener un relacionamiento fluido con el Administrador del Contrato lo cual implica:

- Que cada uno conozca a cabalidad sus responsabilidades
- Que se faciliten cooperación y coordinen adecuadamente sus funciones.
- Que el administrador del contrato facilite información a la UOC para el registro y seguimiento.

Debe tenerse presente que el Administrador del Contrato es responsable principal de la dirección y control del contrato durante la etapa de ejecución. La UOC es más bien un órgano de apoyo al Administrador y gestor de trámites ante la DNCP.

No obstante, la UOC debería asumir un rol más preponderante en la evaluación y seguimiento de los contratos. Su labor no es la de un mero recolector de la información. A partir del seguimiento y registro del contrato, debería identificar los problemas operativos, jurídicos y administrativos de la etapa de ejecución contractual y a partir de ahí, formular sugerencias y propuestas de mejora, así como gestionar capacitaciones y orientaciones sobre las mejores prácticas en materia de ejecución contractual.

En base a las lecciones aprendidas en la etapa de ejecución contractual, deberían revisarse los pliegos, y documentos previos, mejorando la redacción de las cláusulas y especificaciones de los llamados.

Por tanto, la UOC tiene un rol fundamental en el ordenamiento de la documentación relativa a los contratos, labor que debe ser promovida y potenciada, no solo para facilitar el control, sino también para posibilitar el pronto acceso a la información necesaria para realizar evaluaciones, planificar y elaborar políticas de mejora de las contrataciones públicas.

2.7. Otras funciones.

La legislación también hace referencia a otras funciones que constituyen responsabilidad de la UOC, por ejemplo:

- Llevar el registro de contrataciones públicas de cada institución[13].
- Mantener un archivo ordenado y sistemático en forma física y electrónica de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas por el plazo de prescripción[14].

[13] Ley 2.051/2003, Art. 69

[14] Ley 2.051/2003, Art. 69

- Actualizar en forma permanente la base de datos del SICP, en los medios y formas solicitados por la DNCP[15].
- Remitir a la DNCP los informes y resoluciones requeridos por la Ley y el Reglamento.
- Otras atribuciones que sean necesarias para ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en la Ley. Por ejemplo, deberían comunicar a los Administradores de Contratos la emisión de los Códigos de Contratación.

En esta labor, deben tener un relacionamiento fluido con la DNCP quien requiere informes, fija las pautas para el registro y ordenamiento de la información, entre otros aspectos.

Dado que en el ámbito de las Administraciones Contratantes, la UOC es el órgano que se relaciona con la DNCP para implementar las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas, deberían ser las responsables de poner en práctica el principio de economía y eficiencia, proponiendo e implementando las medidas pertinentes para el efecto; en coordinación con la DNCP.

La UOC no solo debe enfocarse en procedimientos, sino también en la planificación y gerenciamiento de los contratos, orientada a un mejor desempeño institucional, teniendo una perspectiva de todo el proceso de contratación, a fin de contribuir a la efectiva ejecución contractual.

Ello exige que los responsables y funcionarios de la UOC no solo tengan un conocimiento de los procesos de la Ley, sino también sepan de planificación estratégica y gerencia de contratos, la situación del mercado, las buenas prácticas en la materia, sistemas de gestión de calidad, entre otros aspectos claves, de manera tal que puedan plasmarse en la planificación, en el diseño de los pliegos, en las evaluaciones de ofertas y en la ejecución de los contratos.

[15] Ley 2.051/2003, Art. 75

Capítulo 3

Recomendaciones para una mejor organización de la UOC

Capítulo 3 Recomendaciones para una mejor organización de la UOC

En este capítulo se proponen; a modo de sugerencias; mejores prácticas en lo que respecta a la estructura organizacional (Organigrama) que podrían adoptar las UOC según sus tamaños (grandes, medianos y pequeños), aplicando principios de organización y de control interno apropiados para el proceso de contrataciones.

Otro tema abordado en este capítulo, es el perfil del cargo que esté al frente de una UOC (independiente a la jerarquía o la denominación del cargo en cada Administración Convocante: Director, Gerente, Coordinador, Jefe o Encargado).

Finalmente, se propone un mapeo del proceso de Contrataciones Públicas que podría resultar útil a las UOC para implementar el modelo de gestión por procesos.

3.1 ¿Cómo debería ser la estructura organizacional interna de la UOC?

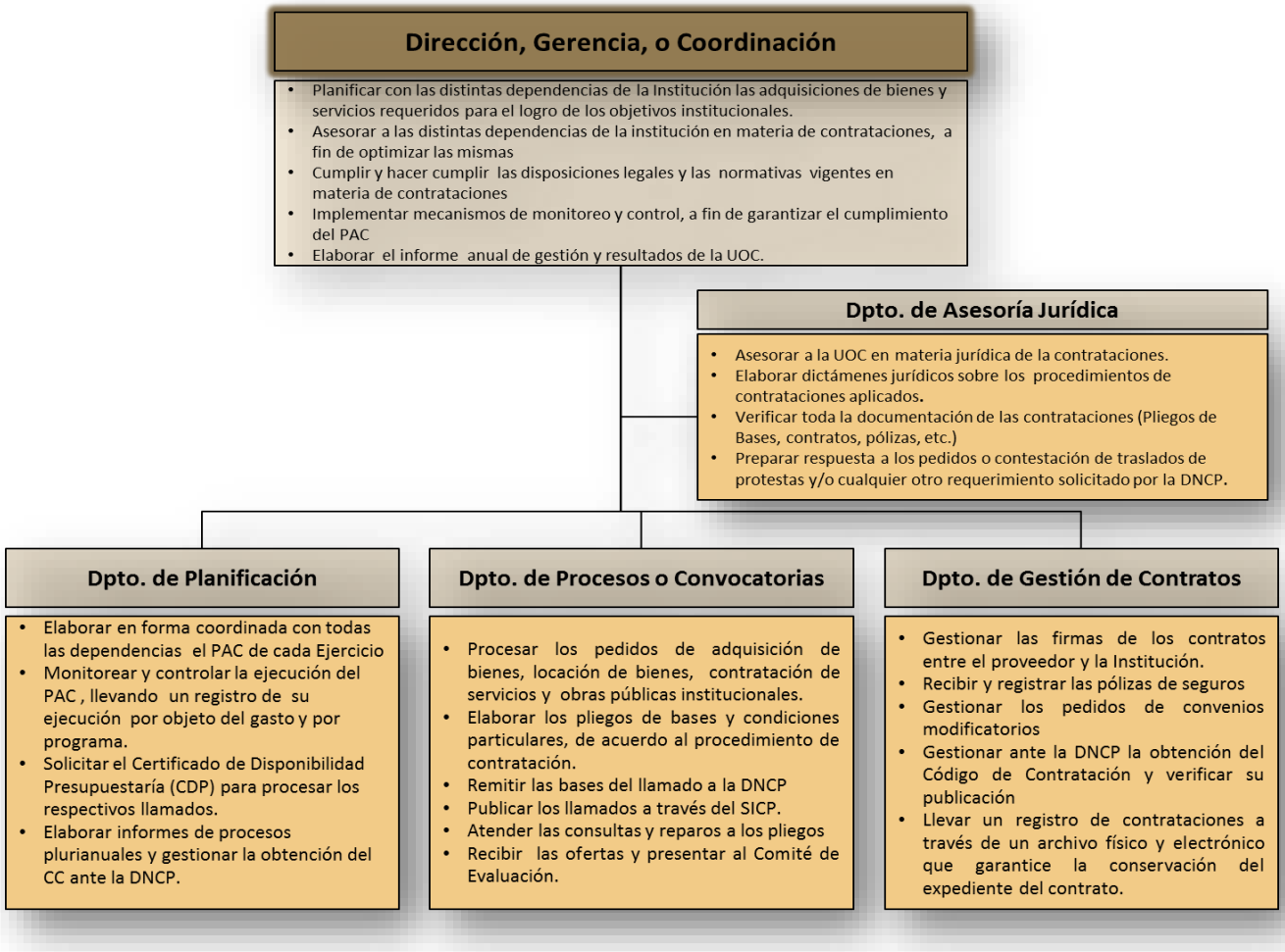
Está claro que las instituciones tienen atribuciones para establecer su estructura organizacional, sus políticas y formas de trabajar, siempre que las mismas se ajusten al marco legal aplicable. No obstante, es importante considerar ciertos principios y criterios que ayudan a gestionar con mayor eficacia y eficiencia la institución, permitiendo el cumplimiento de los objetivos.

Son varios los factores que se deben considerar para diseñar la estructura organizacional de una institución o de un área específica de ella, como por ejemplo: tamaño, dispersión geográfica, complejidad de operaciones, volumen de operaciones, infraestructura tecnológica, entre otros.

Cabe resaltar que no existe una receta única para tener una estructura ideal o perfecta, pero a modo de ejemplo y guía a continuación se presentan organigramas para las UOC grande, mediana y pequeña que pueden servir como orientación.

Organigrama de una UOC perteneciente a una institución de gran tamaño, con un volumen y complejidad importante de contrataciones

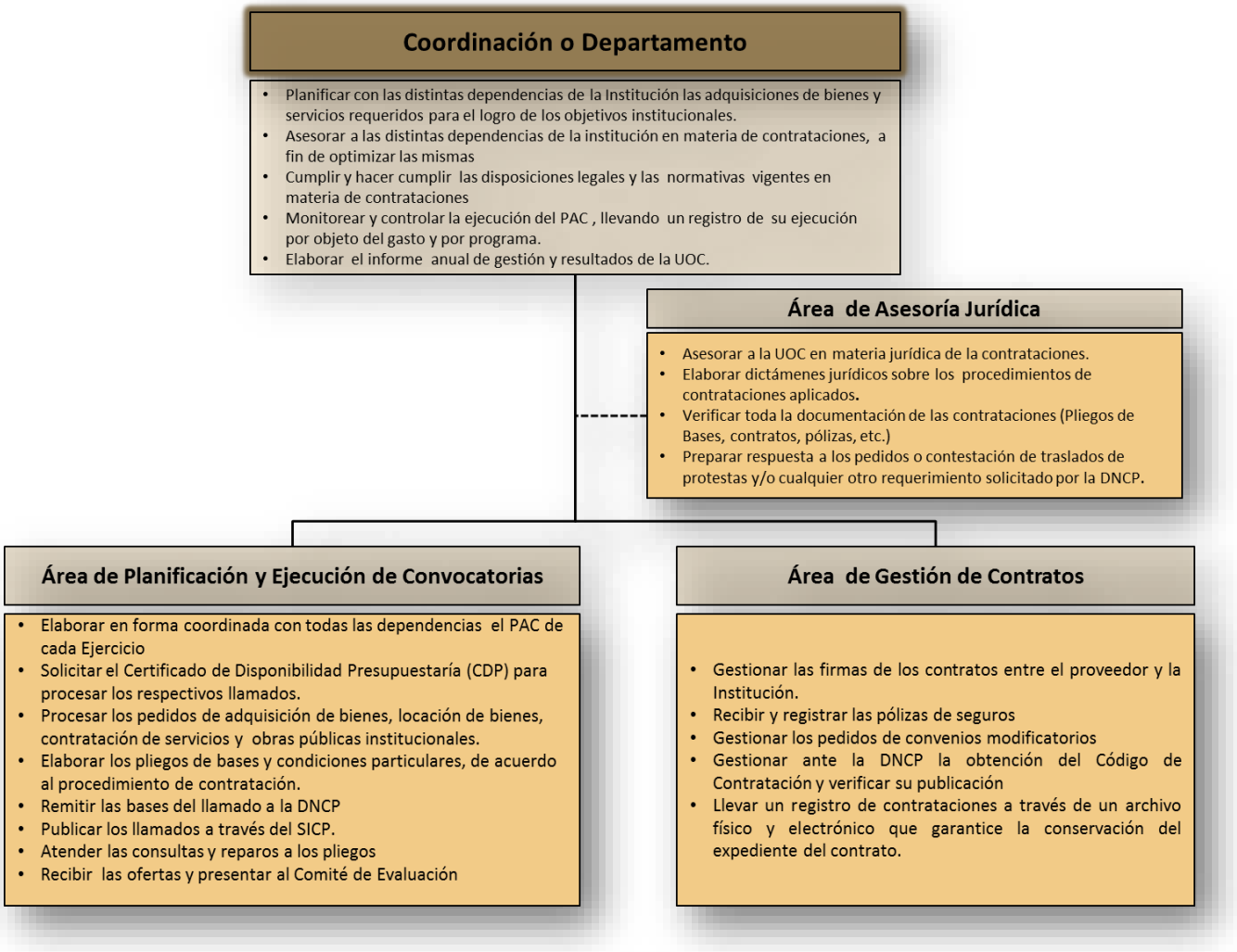
Unidad Operativa de Contratación



En este tipo de instituciones la UOC podría tener el nivel de Dirección General, Dirección, Gerencia o Coordinación, dependiendo de los criterios y principios de diseño organizacional empleados por cada institución.

También sería conveniente que la UOC disponga de una Asesoría Jurídica propia al nivel de staff para brindar asesoramiento legal especifico en materia de contrataciones públicas, atender los procesos jurídicos y apoyar en la redacción de documentos jurídicos como contratos, resoluciones de adjudicación, así también asesorar ante protestas, denuncias o investigaciones.

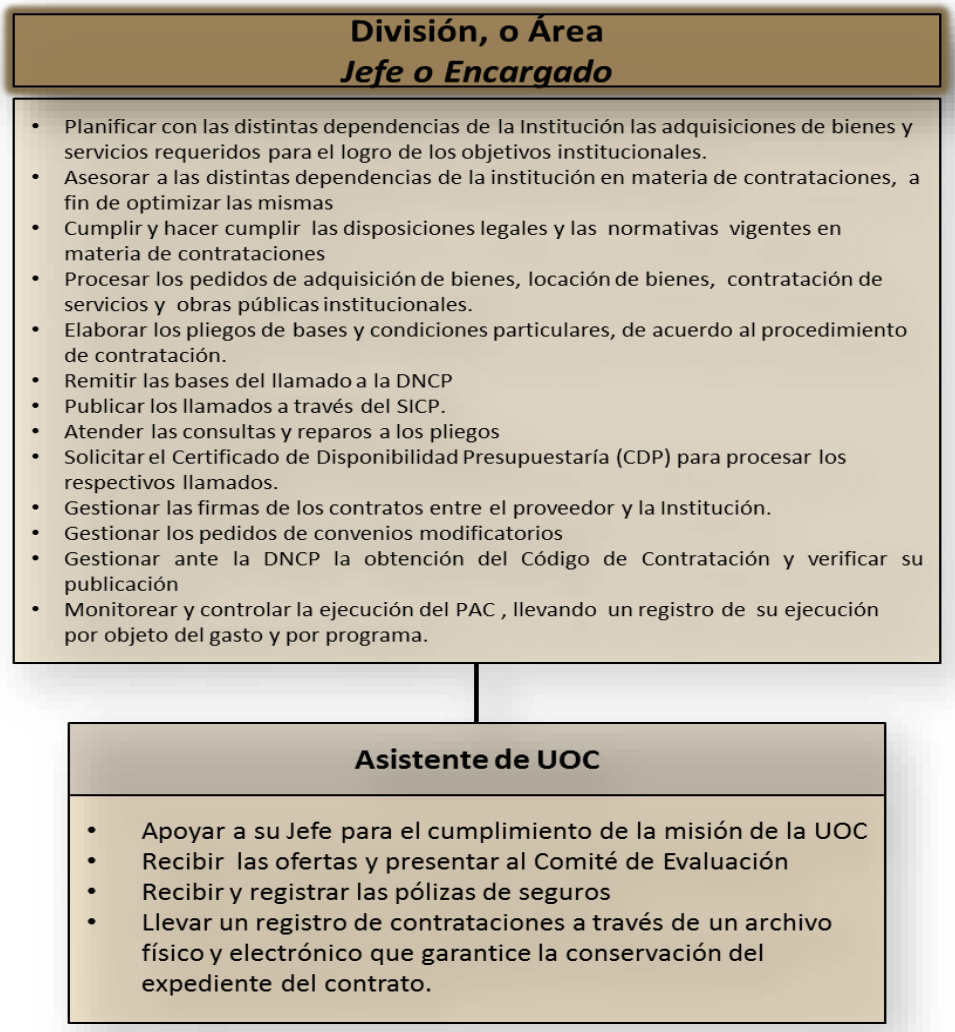
Organigrama de una UOC perteneciente a una institución de tamaño y complejidad mediana



En este tipo de instituciones la UOC podría tener el nivel de Coordinación o Departamento dependiendo de los criterios y principios de diseño organizacional empleados por cada institución.

Aquí también es recomendable que la UOC disponga de una Asesoría Jurídica, que dependiendo de cada institución, podría tratarse de un Área propia de la UOC o bien dependiente de la Asesoría Jurídica Institucional.

Organigrama de una UOC perteneciente a una institución de tamaño y complejidad pequeña



En instituciones pequeñas, considerando principios de división de trabajo en correspondencia con los procesos de la contratación pública establecida en la Ley, sería conveniente que la UOC tenga un nivel de División, y cuente con un responsable y un asistente. Es importante que cuente con el apoyo de la Asesoría Jurídica Institucional.

Consideraciones generales

De acuerdo a las necesidades y recursos de cada institución, se estructurarán las áreas, divisiones o secciones que resulten pertinentes para cumplir con el objetivo asignado, estableciendo una buena división del trabajo.

Una tendencia es la adopción de estructuras más planas (sin demasiados niveles jerárquicos), que acompañen y faciliten la ejecución de los procesos.

En el caso de las UOC que cuentan con un solo funcionario responsable de todas las funciones propias de la UOC, es absolutamente necesario separar la función de contratación del bien, obra o servicio, de la función de paga (Tesorería / Giraduría) y de la función de receptor del bien, obra o servicio contratado (unidad requirente o administrador del contrato).

Se recomienda que la UOC dependa de la Máxima Autoridad de la institución, por las siguientes razones:

- La Máxima Autoridad es el ordenador de gastos de la Institución;
- Esta relación de dependencia ayudaría a agilizar el proceso de las contrataciones en la institución;
- Contribuiría a que la Institución pueda cumplir con su misión legal, gracias a contar con recursos (insumos, materiales, etc.) de calidad y en el tiempo oportuno.

Además, para que las UOC puedan desarrollar sus funciones con eficacia y eficiencia, es necesario:

- Dotarlas de la infraestructura física y del equipamiento tecnológico adecuado.
- Profesionalizar a los funcionarios de las UOC, acompañada de una adecuada política de remuneraciones.

Por último se señala que es una obligación legal de la UOC elaborar su Reglamento Interno de Funcionamiento y Estructura (Art. 9º y 10º inciso 4) del Decreto Reglamentario Nº 21.909/2.003).

3.2 ¿Cuáles son los principios de organización y control interno para el diseño de la estructura organizacional de la UOC?

Al diseñar o rediseñar la estructura organizacional, es necesario tener en cuenta que esta estructura debería servir para:

- Facilitar el flujo de información y la toma de decisiones, a fin de satisfacer las demandas en materia de contrataciones (de la unidad requirente, de otras dependencias de la propia institución, de la DNCP, entre otras).
- Definir con claridad la autoridad y la responsabilidad por los trabajos, departamentos, divisiones, funcionarios que conforman la UOC de la institución.
- Establecer niveles de coordinación necesarios entre departamentos, áreas, divisiones para la eficacia de los procesos de contrataciones.

Teniendo claro la utilidad de una buena estructura organizacional para la gestión de la UOC, y comprendiendo que en el proceso de contratación pública están implicadas varias dependencias de la institución, a continuación se mencionan los principios de control interno a tener en cuenta al momento de diseñar la estructura de la UOC o de mejorar la estructura existente, pues hasta la estructura más efectiva puede requerir modificaciones de acuerdo al nuevo contexto, al nivel de madurez de la institución, a los cambios en los métodos de trabajo, entre otros factores.

Los principios de control interno son medidas relacionadas con la eficiencia operativa de las dependencias (dirección, departamento, división, etc.). Se mencionan algunos principios considerados más importantes que hacen a la estructura organizacional:

- **Responsabilidad delimitada:** deben establecerse claramente y **por escrito las responsabilidades de los cargos.** Ejemplo; responsabilidad por gestionar las convocatorias o llamados, responsabilidad por evaluar las ofertas, responsabilidad por Adjudicar el contrato, responsabilidad por provisionar y realizar el pago.
- **Segregación de funciones incompatibles**: debe existir una adecuada separación de funciones, esto significa que un solo funcionario no controle todo el proceso de la contratación. Una persona puede cometer errores que se pueden detectar si la ejecución de las diferentes etapas del proceso está dividida en más de un funcionario. Son funciones incompatibles: **Gestionar el proceso de la contratación (a cargo de la UOC)**; **Recibir el bien, obra o servicio** contratado (a cargo del Administrador del Contrato) y por último, **Autorizar y realizar el pago** correspondiente (a cargo del área de Administración y Finanzas). De acuerdo a la naturaleza del bien, obra o servicio contratado, o a las políticas internas de cada institución, se conforma un Equipo de Funcionarios para participar de la recepción, en este caso podría participar un funcionario de la UOC, pero no como responsable principal de dar la conformidad al bien, obra o servicio adquirido.
- **Funcionarios idóneos y competentes:** debe seleccionarse a funcionarios idóneos que mejor cumplan con el perfil de cada cargo de la UOC, y se los debe capacitar y entrenar continuamente a fin de perfeccionar sus conocimientos, habilidades y destrezas.
- **Separación de la función de registro y operatividad:** debe separarse la función de contabilidad de las funciones operativas del proceso. El registro contable sirve de punto de control del proceso de contrataciones, por tanto no puede participar de la operatividad del mismo. Este mismo principio rige para la Auditoria Interna.
- **Uso de sistemas informáticos:** debe hacerse uso de sistemas de información confiables, que generen información oportuna. Los sistemas de información se constituyen en herramientas que ayudan a reforzar el control interno en los procesos de contrataciones.

3.3 ¿Cuál sería el perfil adecuado del Director, Gerente, Jefe o Encargado de UOC?

En este punto se reitera su condición de sugerencia, y queda claro que la designación del responsable principal de la UOC es decisión de la Máxima Autoridad de la institución. Sin embargo, parece existir una relación directamente proporcional entre la calidad de la gestión de la contratación pública y la cualificación de los responsables de la UOC.

Bajo los conceptos modernos de la contratación pública, el principal responsable de la UOC debe contar con un perfil que correspondería al de un "Gerente de adquisiciones públicas estratégicas", pues su misión no pasa solo por verificar el estricto cumplimiento de las normativas y procedimientos, la esencia de su misión es optimizar las contrataciones, maximizando el valor del dinero público, y apoyar al logro de las metas estratégicas de su institución para entregar a la ciudadanía de manera oportuna bienes, obras y servicios de calidad.

Perfil propuesto – competencias requeridas

Educación Formal

- Graduado universitario (excluyente)
- Cursos de actualización o posgrado en Gestión Estratégica de Adquisiciones, Contrataciones Públicas, Administración Financiera Pública, Administración Gubernamental, Gestión Financiera y Presupuestaria Pública, Formulación de Políticas Públicas.

Conocimientos, Habilidades y Destrezas

- Conocimiento de la Ley Nº 2.051/2.003 de Contrataciones Públicas, su decreto reglamentario y sus modificaciones
- Conocimiento de las leyes anuales que aprueban el presupuesto general de la nación para cada ejercicio fiscal y su respectivo decreto reglamentario
- Conocimiento de la Ley Nº 1.535/1.999 Administración Financiera del Estado
- Conocimiento de la Ley Nº 1.626/2.000 de la Función Pública

Conocimiento para la elaboración de planes y presupuestos.

- Conocimientos de las técnicas de estudio de mercado.
- Conocimientos del MECIP.
- Manejo de herramientas de ofimática e internet a nivel usuario.
- Habilidad negociadora.
- Manejo y desarrollo de personas.
- Capacidad de planificación y organización.
- Capacidad para la elaboración de informes técnicos.

Competencias actitudinales

- Ética e integridad
- Visión estratégica
- Sentido de la oportunidad
- Manejo de prioridades
- Orientación a resultados

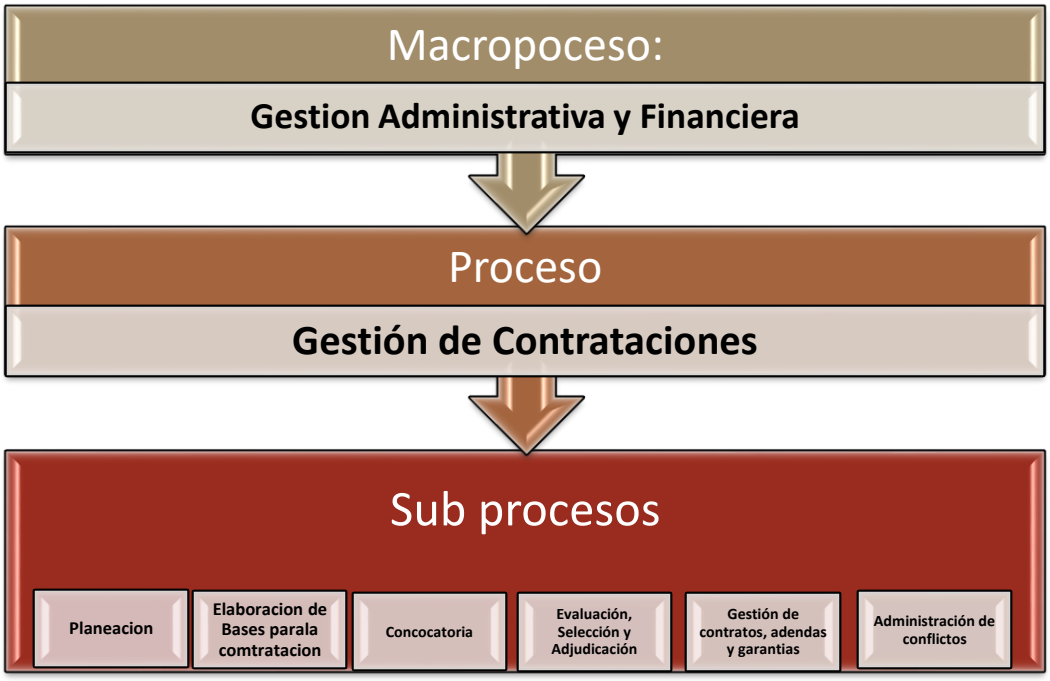
Experiencia Laboral

Experiencia general: mínima de 5 (cinco) años en el sector público o privado

Experiencia específica: mínima de 2 (dos) años en el área de Contrataciones Públicas o Gerencia de Adquisiciones (o cargo equivalente) en el sector privado.

3.4 ¿Cómo sería el mapa de procesos de contratación?

Este punto también es solo a modo de sugerencia, considerando que cada institución puede establecer sus propios procesos, conforme a la metodología del Modelo de Gestión por Procesos. Sin embargo, considerando que la Ley de Contrataciones Públicas establece las etapas para llevar adelante el proceso de contratación se podría identificar de manera un tanto homogénea el Mapa del Proceso de Contratación. A continuación se presenta una propuesta.



A partir de este mapeo cada institución podrá establecer sus procedimientos, con base en el análisis de los riesgos, incorporando los controles más adecuados para mitigar tales riesgos y también diseñar los indicadores que permitirán evaluar la eficacia y eficiencia del proceso, sub procesos o actividades. A partir de su implementación se podrán incorporar los ajustes o mejoras que se identifiquen necesarios. Todos estos elementos forman parte del sistema de control interno que tiene el propósito de contribuir a mejorar la gestión de las UOC.

Capítulo 4

¿Cómo definir qué bienes, obras y servicios contratar?
Programa Anual de Contrataciones

Capítulo 4: ¿Cómo definir qué bienes adquirir y qué servicios contratar?

4.1 ¿Qué es el Programa Anual de Contrataciones?

La primera fase del ciclo de las contrataciones públicas es la elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC). Este consiste en el planeamiento de las operaciones de adquisiciones que requieren realizar los organismos, las entidades y las municipalidades que conforman el sector público, para satisfacer sus necesidades institucionales.

Ciclo de las Contrataciones Públicas[16]

Si bien el PAC no es un compromiso de contratación, su elaboración, aprobación y publicación es obligatoria para cada institución pública. Es la herramienta con que cuentan estas instituciones para la adquisición de bienes, la contratación de servicios y de las obras que van a requerir durante el año.

Este Programa Anual de Contrataciones debe estar articulado con el Plan Operativo Institucional (POI) y con el Plan Estratégico Institucional (PEI), los cuales a su vez deben estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo 2030. La elaboración del PAC sirve de base para la formulación del presupuesto, el cual deberá incluir los recursos que permita a la institución desarrollar las acciones contempladas en su POI.

[16] Guía de Gestión de Contratos, DNCP, 2013

Es decir, en el PAC se incluyen las necesidades de contrataciones que deben ser financiadas a través del presupuesto con lo cual se podrán desarrollar las acciones contempladas en el Plan Operativo Institucional (POI) para alcanzar los objetivos que se plantea la entidad, contribuyendo a su vez al logro de las metas planteadas en el PND vigente (Plan Nacional de Desarrollo).

4.2 ¿Para qué sirve el PAC?

El PAC es la expresión ordenada y organizada de los requerimientos institucionales en cuanto a la adquisición de bienes, obras y servicios. Su formulación es el resultado de la priorización de necesidades de las áreas programáticas o unidades técnicas o administrativas de la institución en respuesta a las metas y objetivos del POI, constituye un instrumento para el control del cumplimiento de las metas anuales y ayuda a la formulación del presupuesto anual.

El PAC: Favorece la transparencia. Fomenta la eficiencia del sistema de adquisiciones públicas. Permite comunicar información oportuna y relevante a los proveedores, incentivando la participación de los mismos.
Identificar oportunidades entre instituciones del sector público para realizar adquisiciones conjuntas.
Contar con información valiosa para desarrollar estrategias innovadoras

4.3. ¿Quién es el responsable de su elaboración?

Según la Ley[17], la formulación del PAC es una atribución de la UOC, la cual a su vez debe someter a consideración y aprobación de la Máxima Autoridad de la institución.

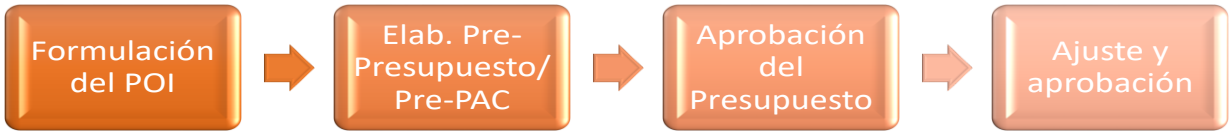
PLAN FINANCIERO: Cabe hacer referencia a que, además del presupuesto disponible, las entidades convocantes que financien sus llamados con fuentes del Tesoro (FF10) deben, además de verificar la disponibilidad presupuestaria, verificar si cada llamado cuenta con Plan Financiero aprobado que cubra las obligaciones que se pretende asumir.

4.4 ¿Cómo se elabora el Programa Anual de Contrataciones[18]?

a) Formulación del Plan Operativo Institucional - POI

Primeramente, es necesario que la institución formule su Plan Operativo Institucional para el siguiente ejercicio fiscal. En ese plan se establecen los Objetivos que van a ser priorizados en el siguiente año; objetivos que deben estar alineados al Plan Estratégico Institucional y al Plan Nacional de Desarrollo vigente. Además, en el POI se detallan los indicadores con sus respectivas metas, y las actividades a ser desarrolladas para alcanzar las mismas.

En todos los casos los organismos, entes y municipalidades deben considerar las necesidades de bienes, obras y servicios que las comunidades y grupos sociales requieren para su desarrollo, de manera a dar cumplimiento a las metas del PND vigente.



b) Elaboración del Cuadro de Necesidades

Cumplido el paso anterior, el responsable de la UOC debe solicitar a cada una de las unidades requirentes, que sobre la base de las actividades contempladas en el POI elaboren el Cuadro de Necesidades de contrataciones de bienes, obras y servicios para el siguiente año fiscal.

[17] Ley 2051/03, Art. 3

[18] Lo usual es que la UOC solicite a las diversas dependencias de la institución sus necesidades de compras de bienes, obras y servicios para el año siguiente. Una vez que la UOC cuenta con esta información elabora un consolidado y lo remite al área de Presupuesto para que este lo ajuste, según la disponibilidad de recursos en el presupuesto aprobado. Sin embargo, las mejores prácticas revelan la forma más adecuada de elaborar el PAC y es realizarlo de manera concomitante a la elaboración del presupuesto, y estas dos actividades a su vez toman como base el Plan Operativo Institucional en el cual se establecen los objetivos, las metas y las actividades prioritarias para el siguiente, alineados al PND vigente y al Plan Estratégico Institucional (PEI).

En este cuadro deben detallar las cantidades requeridas, las especificaciones técnicas de los bienes, y los términos de referencia de los servicios. Para el caso de las obras deben adjuntar la descripción general de los proyectos a ejecutarse.

Mejores Prácticas

Para facilitar la elaboración del Cuadro de Necesidades se recomienda que la UOC distribuya un "catálogo" de todos los bienes y servicios que normalmente adquieren las unidades con la descripción de los ítems, los correspondientes códigos, las unidades de medida, los precios de referencia y donde las unidades requirentes sólo deben limitarse a colocar las cantidades requeridas. Esta práctica facilita enormemente la realización del pedido por parte de las unidades requirentes como también facilita a la UOC el realizar la consolidación de los pedidos.

La siguiente es la planilla de la UOC del MH que puede servir de modelo para las demás unidades operativas de contrataciones:

CATALOGO ANTEPROYECTO 2017

O.G.	CÓDIGO AL 4º NIVEL	CÓDIGO AL 5º NIVEL	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	PRECIO REFE-RENCIAL	Colocar nombre de la Dependencia	
		Nivel				Cantidad	TOTAL
322			PRENDAS DE VESTIR				491.500
	53101802	53101802-002	Chaqueta para trabajo de color azul talles varios	Unidad	39.500	2	79.000
	53101802	53102706-001	Guardapolvo	Unidad	41.250	10	412.500
	53101802	53101502-001	Pantalón de vestir	Unidad	47.000		0
	53101602	53101602-001	Camisa de vestir	Unidad	65.000		0
323			CONFECCIONES DE TEXTILES				
	55121706	55121706-003	Bandera Paraguaya tamaño 1,00 * 2,00 metros de largo	Unidad	30.000	4	120.000
	55121706	55121706-003	Bandera de 4,5 metros de ancho por 25 metros de largo	Unidad	580.000	1	580.000
	60123202	60123202-001	Paquetes de cinta tricolor de 1,5 mm x 10 metros de largo	Rollos	6.256		0
330			PRODUCTOS DE PAPEL, CARTÓN E IMPRESOS				2.425.000
331			PAPEL DE ESCRITORIO Y CARTÓN				2.013.000
	14111507	14111507-002	Papel tamaño A4 297*210mm de 75 gramos	Resma	16.500	20	330.000
	14111507	14111507-001	Papel tamaño carta 216*279 mm de 75 gramos	Resma	16.500	40	660.000
	14111507	14111507-003	Papel tamaño oficio 216*330mm de 75 gramos	Resma	17.050	60	1.023.000
332			PAPEL PARA COMPUTACIÓN			2	412.000
	14111507	14111507-004	Formulario continuo (12*38) original blanco de 63 gramos	Caja	206.000	2	412.000

Otra "mejor práctica" que utiliza la UOC de este Ministerio, es que hacen una verificación del stock que se encuentra en el depósito, de modo a asegurarse no incluir en el consolidado los productos que tienen en suficiente cantidad para el siguiente año. También eliminan del catálogo todos los insumos que ya no se van a requerir (por ejemplo toners de tinta para equipos que quedaron en desuso).

Orientaciones para la identificación y priorización de las necesidades de bienes y servicios

Las siguientes son orientaciones incluidas en el Manual de Contrataciones Públicas de México

- Para la satisfacción de las necesidades se deben identificar bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquéllos que utilicen tecnologías alternas o avanzadas más rentables, económicas y con mejores sistemas de operación; que atiendan lo previsto en las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria que resulten aplicables, y que cumplan con las disposiciones de seguridad industrial, salud ocupacional y sustentabilidad ambiental, conforme a lo siguiente:
  - Que contribuyan al ahorro de energía.
  - Que generen la menor emisión de contaminantes y/o gases que afecten o alteren el medio ambiente.
  - Que requieran el menor consumo de agua y/o proporcionen la mayor capacidad de reutilización de la misma.
  - Que generen la menor cantidad de residuos.
- Revisar, en el caso de los bienes muebles, el nivel de inventario y, en su caso, los indicadores de rotación y de proyección de consumo, a fin de determinar las cantidades. Asimismo, tratándose de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, verificar en los archivos de la propia dependencia o entidad, la existencia de estudios similares que pudieran hacer innecesaria la contratación.
- Con la finalidad de evitar inventarios excedentes, se debe cuidar que los requerimientos no superen los consumos históricos de los bienes en el almacén general o en los almacenes de la zona geográfica de influencia del área requirente.
- Reservar existencias en el almacén, asignar los bienes muebles a los proyectos, mantenimientos o consumos específicos, estableciendo el programa y el plazo máximo para su utilización. Con posterioridad a la asignación deberá ajustarse la cantidad en el documento de necesidades. En caso de haber existencias suficientes de los bienes que se pretende adquirir, no deben considerarse dentro del documento de

c) Inclusión en el presupuesto de la entidad

La UOC luego presenta este documento a la Unidad (Jefatura, Departamento o Dirección) de Presupuesto para su priorización e inclusión en el proyecto de presupuesto de la entidad. Una vez aprobado por la máxima autoridad, el presupuesto pasa al Ministerio de Hacienda y sigue el proceso de estudio, ajustes y modificaciones hasta su aprobación final con la promulgación de la Ley del Presupuesto General de la Nación -PGN por el Poder Ejecutivo.

d) Pre- PAC

Paralelamente, tomando como base el “Cuadro Consolidado de Necesidades” con los ajustes que recibió al elaborarse el presupuesto de la institución, la UOC procede a la elaboración del Proyecto de PAC o Pre-PAC, para el efecto:

- La UOC determina los procedimientos de contratación, tomando en cuenta el valor y el objeto a ser contratado.
- También en consulta con las áreas determina las fechas en que deben realizarse los llamados.
- Completa todos los datos que deben incluirse en el PAC, tales como: nombre del llamado, tipo de procedimiento, categoría, fecha prevista de convocatoria.

e) Ajuste final y aprobación del PAC

Una vez que se tiene promulgada la Ley del PGN y el Decreto anual reglamentario, la UOC en coordinación con las áreas requirentes y el área de Presupuesto ajustan el proyecto de PAC a los montos aprobados en cada una de las partidas presupuestarias, con lo cual se tiene la versión final del PAC el cual pasa a la Máxima Autoridad Institucional para su revisión y aprobación, a través de la subscripción de una resolución.

f) Publicación del PAC

Una vez aprobado por la Máxima Autoridad Institucional, la misma UOC se encarga de subir a la plataforma y registrarlo en el SICP dentro del plazo establecido por la DNCP

Para el efecto debe ir al sitio: www.contrataciones.gov.py ingresar el usuario y la clave de acceso, hacer clic en “Descargar el PAC” y le aparece la siguiente pantalla que se debe completar.

Al completar el PAC se debe definir la categoría para lo cual se le presenta las diversas opciones (p.ej. Seguros, Servicios Técnicos, Publicidad y Propaganda, etc.) entre las cuales debe escoger la que corresponda.

Del mismo modo se debe definir la Modalidad de Contratación (p.ej. Concurso de Ofertas, Contratación Directa, Contratación por Excepción, Licitación Pública Nacional, Licitación Pública Internacional, entre otros, lo cual es analizado en detalle en el siguiente capítulo de este manual.

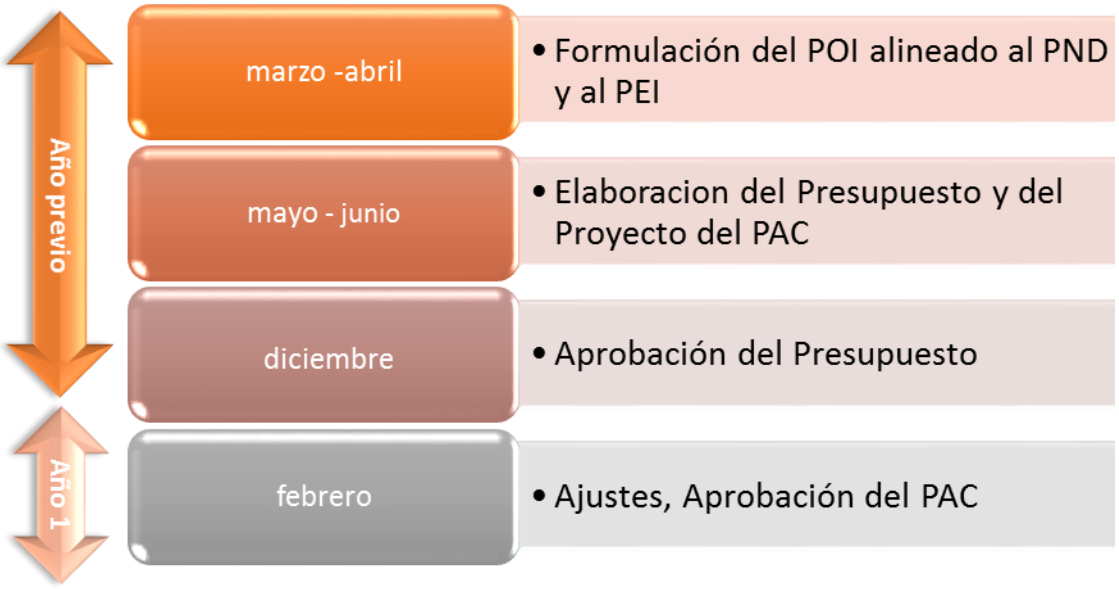
Siguiendo con la carga de cada planificación de compra dentro del PAC, el siguiente paso consiste en definir el Objetivo del Llamado, el cual puede ser Bienes, Consultoría, Locación de Muebles, Locación de Inmuebles, Obras, Servicios o Tierras según corresponda.

El siguiente paso es a completar la carga de productos o servicios para lo cual deberá identificar según el código de catálogo en el nivel 4. Implica cargar el código del catálogo, la descripción del bien o servicio, la calidad, el Precio Unitario y el Monto Total que resulta de multiplicar la cantidad por el Precio.

En este cuadro se debe completar la cantidad y el precio unitario. Para la definición de este precio, la UOC debe tomar como base la información que se utilizó para valorizar los requerimientos al formular el Cuadro Consolidado de Necesidades y actualizar en caso de ser necesario.

4.5 ¿Cuáles son los tiempos para la elaboración del PAC?

Cada UOC debe definir los tiempos de acuerdo a lo que considere más oportuno. Como recomendación de mejores prácticas se sugiere iniciar en los meses de abril-mayo del año anterior al ejercicio fiscal en que se va a ejecutar este Programa. Primeramente, se formula el POI y luego sigue el proceso que se describió más arriba y que se refleja en la siguiente gráfica:



La fecha límite para la aprobación del PAC por la máxima autoridad institucional es el 28 de febrero de cada año, y debe ser presentado a la DNCP a más tardar 10 días corridos de su aprobación. Dicha aprobación podrá ser delegada mediante disposición expresa.

4.6 ¿Se pueden fraccionar los llamados[19]?

Debido al riesgo de que al fraccionar se reducen los montos de cada llamado, y con esto se puede cambiar el tipo de procedimiento, optando por aquellos con menores exigencias, la Ley no permite el fraccionamiento**.**

[19] Fraccionamiento de contratos sin intención de eludir los tipos de procedimientos de contratación.

- El fraccionamiento, para que sea considerado irregular o ilícito, debe haber sido realizado con la intención de burlar el sistema clasificatorio de procedimientos de contratación fijado en el Artículo 16 de la Ley N° 2051/03. Tanto para la consolidación como para el fraccionamiento, la ley hace mención del hecho de asegurar las mejores condiciones del Estado.
- El artículo 18 de la Ley N° 2051/03, expresa claramente que no existe fraccionamiento cuando se busca aumentar el número de oferentes, o sea necesario efectuar un procedimiento por etapas debido a la complejidad o por el financiamiento necesario para ejecutar la totalidad de la contratación.

Sin embargo, la misma Ley[20] permite excepciones en los casos en que fraccionando se da la posibilidad de aumentar el número de oferentes, o se requiera hacerlo debido a la complejidad, o por problemas de financiamiento para ejecutar la totalidad de la contratación.

En ese caso la UOC debe proveer a la DNCP, a través de un documento la justificación del motivo por el cual obra en tal sentido[21].

4.7 ¿Se puede modificar el PAC?

Aunque una buena planeación de las contrataciones anuales no debiera requerir frecuentes modificaciones, esto en la práctica no ocurre. Las modificaciones son frecuentes y estas se pueden realizar por diversas razones: falta de disponibilidad presupuestaria, reprogramación presupuestaria, cambio de necesidades institucionales, necesidades de ajustes en montos y modalidades de contratación, casos de fenómenos naturales (obras públicas), cancelaciones, u otros.

En general para proceder a la modificación del PAC se deberá presentar una solicitud acompañando de la correspondiente resolución por parte de la autoridad competente de la entidad. Las siguientes modificaciones no requieren la resolución de la Máxima Autoridad o de la autoridad competente: cambios en las líneas presupuestarias, código de catálogo, fuente de financiamiento y modalidad de contratación.

En este punto es importante recalcar que la publicación del PAC está condicionado a la disponibilidad del Plan Financiero de que disponga la entidad por parte del Ministerio de Hacienda, y en los casos en que la fuente de financiamiento es de fuente 10 se requiere además de contar con el Plan de Caja.

4.8. Ad Referéndum

En general la publicación del PAC está condicionado a la disponibilidad del Plan Financiero de que disponga la entidad por parte del Ministerio de Hacienda.

Un caso especial es cuando se aprueba y se publica “ad referéndum” que significado que el llamado está sujeto a la aprobación presupuestaria. Esto puede darse cuando se está tramitando una reprogramación presupuestaria, o bien cuando se trata de un llamado que corresponde a un siguiente período fiscal dentro de un Presupuesto Pluri-anual.

4.9 En conclusión: aspectos a tener en cuenta en la formulación del PAC

En conclusión, para formular el PAC la UOC se recomienda, siguiendo a las mejores prácticas, tener en cuenta los siguientes puntos:

[20] Art. 18

[21] Esta justificación puede insertarse en la misma Nota de Presentación del PAC.

- El primer paso antes de la elaboración del PAC es tener claro cuáles son las prioridades institucionales para el siguiente período anual o plurianual que deben estar establecidas en el POI, el cual debe estar alineado al PEI y al PND.
- Definidas las prioridades institucionales, cada área requirente debe presentar sus propias necesidades, completando el Cuadro de Necesidades que le facilite la UOC.
- Un aspecto clave es la a determinación del costo de cada contratación, teniendo en cuenta aspectos tales como: la estimación de precios unitarios por cantidad requerida, posibles reajustes de precios, la necesidad de servicios conexos a la adquisición de bienes, o viceversa (ej. Provisión de repuestos), posibles ampliaciones de contrato, etc.
- La UOC debe consolidar las necesidades de las áreas y presentar al área Administrativa - Financiera para su inclusión en el presupuesto de la institución. Previamente, se debe verificar la disponibilidad de stock, a objeto de no solicitar productos que se encuentren en exceso en el depósito.
- Definido el presupuesto institucional, la UOC en coordinación con las áreas requirentes debe elaborar el Proyecto de PAC o Pre-PAC, completando todos los datos exigidos.
- Una vez aprobado el PGN, se debe actualizar el proyecto de PAC y se formula el PAC definitivo que pasa a la Máxima Autoridad institucional para su aprobación y posterior presentación a la DNCP.

Capítulo 5

¿Cuáles son los tipos de procedimientos de contratación?

Capítulo 5 ¿Cuáles son los tipos de procedimientos de contratación?

5.1 Introducción

En este capítulo se desarrollan los **tipos de procedimientos** de Contratación que el marco legal prevé para la realización de los llamados a adquisición, tendientes a satisfacer las necesidades públicas (bienes, obras, servicios).

Con el fin de seleccionar el tipo de procedimiento más adecuado a lo que la institución necesita adquirir, el Sistema de Contrataciones Públicas posee un "menú" de modalidades que deben ser utilizadas de acuerdo con las características del bien, obra o servicio que se requiere, la estimación de costos que realiza la Administración Convocante, considerada como el precio razonable que está dispuesta a abonar por tales contraprestaciones, entre otras características. Adicionalmente, pueden darse circunstancias que definen la posibilidad o necesidad de realizar procedimientos **excepcionales** que también se desarrollan en este capítulo.

Además, se desarrollan conceptualmente las **modalidades complementarias** que el marco legal prevé para la realización de ciertas adquisiciones, así como las **características especiales** de cada tipo de contratación.

Resulta importante saber que, sea cual fuere el tipo de procedimiento o modalidad complementaria que se elija, como regla general las instituciones públicas deben, necesariamente, respetar los **principios de libre concurrencia y transparencia** previstos en la Constitución Nacional, dando a publicidad el aviso de que está necesitando la colaboración del sector privado para la provisión de bienes, obras y servicios, y que todo aquel que esté en condiciones de participar, podrá hacerlo en igualdad de condiciones con otros potenciales oferentes. Una de las herramientas más importantes para garantizar que se cumpla este **principio de libre concurrencia o libre competencia** es el Portal de las Contrataciones Públicas (www.contrataciones.gov.py) en el que todas las instituciones públicas alcanzadas por la Ley Nº 2.051/2003 de Contrataciones Públicas deben publicar sus llamados a adquisición, sin perjuicio de las publicaciones en medios masivos de comunicación que realicen, siendo esto último obligatorio en la modalidad de Licitación Pública Nacional o Internacional.

De entre todos los tipos de procedimiento, la **Licitación Pública** es la que de mejor manera garantiza el cumplimiento del principio de libre concurrencia o libre competencia, y es considerada como la "regla general" a la hora de realizar adquisiciones. Mediante este procedimiento el anuncio de contratación alcanza a la mayor cantidad de potenciales oferentes, en atención que se prevé la obligatoriedad de darlo a publicidad en –además del Portal de Contrataciones- medios masivos de comunicación, y el procedimiento está revestido de pasos que garantizan la transparencia de la

actuación de la Administración Convocante, facilitando el control ciudadano. Esto tiene también como contrapartida un aumento de la competencia, lo que podría generar mejores opciones de calidad y precio aplicándose así los **principios de economía y eficiencia** previstos en la Ley.

Observación: Se debe tener en cuenta que la publicación en los periódicos para las licitaciones debe realizarse una vez que el llamado fue publicado en el portal de la DNCP. La publicación debe ser por tres días consecutivos.

5.2 Tipos de procedimientos de contrataciones para llamados convencionales.

A continuación, se desarrollan los procedimientos previstos en el marco legal paraguayo para los llamados convencionales, así también se exponen los pasos que la Administración Convocante debe realizar para seleccionar el más adecuado, de acuerdo a las características del bien, obra o servicio que desea adquirir para satisfacer una determinada necesidad institucional.

Los diferentes procedimientos convencionales de contrataciones establecidos en la Ley Nº 2.051/2003 son:

a) **Licitación Pública:** para contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas de la capital.
b) **Licitación por Concurso de Ofertas:** para contrataciones cuyo monto se encuentre entre los dos mil y diez mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas de la capital.
c) **Contratación Directa:** para aquellas contrataciones que sean inferiores al monto equivalente a dos mil jornales mínimos[22].

Es muy importante tener en cuenta además la LEY N° 4.558 /2011, que establece mecanismos de apoyo a la producción y empleo nacional, en los procesos de contrataciones públicas de ***carácter nacional****, en el que se reconoce un* ***margen de preferencia del 20%*** *a quienes* ***acrediten origen nacional.*** *La norma dice:*
"Art. 3°.-*A los efectos de la imposición del margen de preferencia son considerados Productos y Servicios de origen nacional a: a) Los productos del reino mineral, animal y vegetal, extraídos, cosechados, recolectados, o nacidos en el Paraguay, así mismo, como los bienes producidos a partir de esas materias primas. b) Los productos elaborados en el país a partir de materias primas importadas, siempre que estas últimas experimenten una transformación de su composición, forma o estructura original que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de estar clasificados en una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Arancelaria Mercado Común del Sur) diferente a la de los insumos y materiales importados. En su defecto cuando la mano de obra, las materias primas y los insumos provenientes del Paraguay representan un porcentaje igual o superior al 40% (cuarenta por ciento). c) En obras viales, construcciones, servicios de mantenimiento, transporte, seguros, consultoría y otros en general cuando el personal del prestador en más del 70% sea de nacionalidad paraguaya.*

d) **Con Fondo Fijo:** Para ciertas adquisiciones menores a veinte jornales mínimos.

[22] Jornales mínimos para actividades diversas no especificadas de la capital.

5.3 Seleccionar el tipo adecuado de contratación. Introducción.

El primer elemento que se debe tener en cuenta para definir el procedimiento convencional a utilizar, es el **MONTO** del llamado, como se puede ver en el listado presentado en el punto anterior. Es decir, el monto que la Administración Convocante ha estimado que pagará para una determinada compra[23], en la etapa precontractual o de planificación, conforme se desarrolló en capitulo anterior de este manual y previa consolidación de los llamados con objeto de evitar el fraccionamiento de los mismos[24].

a) Licitación Pública (LP)

La Licitación Pública es el procedimiento de selección del contratista realizado por la Administración Pública para las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, servicios en general, consultorías y obras públicas, en base a las condiciones fijadas en el pliego de requisitos, siempre y cuando la cuantía del objeto del contrato **supere los diez mil (10.000) jornales mínimos.**

Licitación Pública Nacional (LPN)

Es el procedimiento en el cual, únicamente, pueden participar personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país. Las personas físicas o jurídicas no domiciliadas en el país (extranjeras) no pueden participar en este tipo de procedimientos ni consorciadas con firmas nacionales. Es el procedimiento que debe ser utilizado para todos los llamados cuya estimación supere el monto referido en el punto que antecede.

Licitación Pública Internacional (LPI)

Es el procedimiento en el cual pueden participar tanto personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país, como aquéllas que no lo estén. Este tipo de procedimiento es excepcional y para que pueda ser utilizado debe darse alguna de las causales o presupuestos que se indican a continuación:

Justificación para LPI

Para iniciar un proceso de LPI se debe remitir a la DNCP una justificación en la cual se acreditará que está presente alguno de los siguientes presupuestos, de acuerdo a lo establecido en el artículo Nº 18° de la Ley Nº 2.051/2003:

- Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los **tratados internacionales** de los que la República del Paraguay sea parte;
- Cuando así se hubiera estipulado en los c**onvenios de empréstito** suscritos con organismos internacionales multilaterales;
- Cuando, previa investigación de mercado que realice la Unidad Operativa de Contratación (UOC), **no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales** respecto a bienes, servicios u obras en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio; y

[23] Ver artículo 15 de la Ley 2051/03.

[24] Ver artículos 15 y 18 del Decreto 21909/03.

- Cuando, habiéndose realizado una licitación pública de carácter nacional, **no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos** establecidos.

Observación: Podrá negarse la participación a personas físicas o jurídicas no domiciliadas en el país en licitaciones internacionales, cuando el país de su domicilio no conceda un trato recíproco a los proveedores o contratistas, bienes o servicios paraguayos, de conformidad con lo que establezca el reglamento.

Documentos a ser presentados por la convocante para realizar un Llamado a Licitación Pública (sea nacional o internacional)

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando el llamado (firmada y escaneada).
- Pliego de bases y condiciones del llamado, redactado en base al pliego estándar aprobado por la DNCP.
- CDP (escaneado y firmado en concordancia al registro de firmas remitido a la DNCP) o Constancia Ad referéndum (según corresponda).
- Constancia de previsión de plurianualidad (en caso de que el llamado sea ejecutado con cargo a más de un ejercicio fiscal).
- Resolución que aprueba el Pliego de Bases y Condiciones y que autoriza a realizar el llamado, firmada por la Máxima Autoridad de la Convocante o quien tuviera autorización para hacerlo, por delegación.

OTRA CARACTERÍSTICA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.

Otro aspecto a tener en cuenta cuando se realiza un llamado a Licitación Pública (ya sea nacional o internacional) es el que se refiere a las modalidades complementarias (si bien en las demás modalidades de contratación también) que la normativa dispone y que deben ser utilizadas por las Convocantes según "convenga" a sus intereses.

Nos referimos a las modalidades complementarias de Subasta a la Baja Electrónica, llamado a Licitación en dos o más etapas y otras que analizaremos más adelante en este mismo capítulo. El criterio para definir que se debe utilizar alguna de las modalidades complementarias es verificar qué es lo que conviene al Estado en términos de eficiencia y costo, pues de ello dependerá su pertinencia.

b) Licitación por Concurso de Ofertas (LCO)

Es el procedimiento de selección del contratista realizado por la Administración Pública para las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, servicios en general, consultorías y obras públicas, en base a las condiciones fijadas en el pliego de requisitos, siempre y cuando **la cuantía del objeto del contrato no sea inferior a los dos mil (2.000) jornales mínimos, y no supere los diez mil (10.000) jornales mínimos.**

Documentos a ser presentados por la convocante con el llamado

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando el llamado (firmada y escaneada).

- Pliego de bases y condiciones atendiendo a la naturaleza del llamado, conforme al pliego estándar vigente, aprobado por resolución DNCP.-
- CDP (escaneado y firmado en concordancia al registro de firmas remitido a la DNCP) o Constancia Ad referéndum (según corresponda)
- Constancia de previsión de plurianualidad (en caso de que el llamado sea ejecutado con cargo a más de un ejercicio fiscal)
- Resolución que aprueba el pliego de bases y condiciones y que autoriza a realizar el llamado, firmada por la Máxima Autoridad de la Convocante.
- Deben extenderse invitaciones a, al menos, cinco potenciales oferentes.

c) Contratación Directa (CD)

Un llamado correspondiente a la modalidad de Contratación Directa es aquél cuyo presupuesto previsto en el Programa Anual de Contrataciones de la Entidad convocante para el llamado particular es **inferior al monto equivalente a los dos mil (2.000) jornales mínimos**, salvo los casos de excepciones previstos en el artículo 33 de la Ley 2.051/03.

Documentos a ser presentados por la convocante

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando el llamado (firmada y escaneada).
- Carta de Invitación donde se incluyan las bases y condiciones del llamado
- CDP (escaneado y firmado en concordancia al registro de firmas remitido a la DNCP) o
- Constancia Ad referéndum (según corresponda)
- Constancia de previsión de Plurianualidad (en caso de que el llamado sea ejecutado con cargo a más de un ejercicio fiscal)

Observación: Bajo este procedimiento deben extenderse invitaciones a, al menos, cinco potenciales oferentes y se debe contar con un mínimo de 3 ofertas solventes en el proceso licitatorio para poder adjudicar. Si la Convocante opta por adjudicar el llamado a pesar de contar con un número menor de oferentes, debe acreditar ante la DNCP que, por la naturaleza de los bienes o los servicios, o los fines que se persigan con la contratación, no es posible contar con el número indicado de oferentes, en cuyo caso, bajo la responsabilidad de la Máxima Autoridad de la Convocante el llamado puede ser adjudicado.

Debe tenerse en cuenta, por último, que la Ley expresamente prevé para este tipo de procedimiento que los oferentes deben acreditar tener como "objeto" o "actividad comercial" una vinculación con el tipo de bienes, servicios u obras a contratar. Uno de los medios de verificación de este requisito es la constancia de inscripción en el RUC del oferente.

d) Fondo fijo

Este tipo de adquisiciones es el más conocido como **CAJA CHICA**. Se trata de adquisiciones menores que, por su cuantía y naturaleza no necesiten ajustarse a ninguno de los procedimientos previstos en la Ley. Las adquisiciones que se realizan bajo esta figura presentan las siguientes limitaciones:

- Cada compra está limitada al equivalente a **veinte (20)** jornales mínimos.
- Está limitada a los objetos del gasto descriptos en el Artículo 75 del Decreto Nº 21.909/2003.
- No pueden ser utilizados para honrar deudas anteriores o saldos de procesos distintos.
- No pueden ser realizadas inversiones (adquisición de activos fijos o bienes de inventario).

El Artículo 75 del Decreto 21.909/2003 establece la siguiente lista de objetos del gasto aplicables bajo esta modalidad a saber:

a) 220 Transporte y almacenaje.
b) 230 Pasajes y viáticos.
c) 240 Gastos por servicios de mantenimiento y reparaciones.
d) 260 Servicios Técnicos y profesionales, con excepción de los objetos 263 Servicios bancarios, 264 Primas y gastos de seguros y 266 Consultorías, asesorías e investigaciones.
e) 280 Otros servicios.
f) 310 Productos alimenticios.
g) 330 Papel, carbón e impresos.
h) 340 Bienes de consumo de oficina e insumos.
i) 350 Productos químicos e instrumentales medicinales.
j) 390 Otros bienes de consumo.

Además de estas disposiciones, el encargado de administrar este Fondo Fijo deberá verificar las disposiciones que anualmente la Ley de Presupuesto General de la Nación aprueba en torno a este instrumento de gasto.

Plazos de los llamados en procesos de contrataciones (no electrónicos)

Los plazos para los procesos en los diferentes procedimientos son los siguientes, teniendo en cuenta

MODALIDAD	VERIFICACIÓN DNCP	VERIFICACIÓN REPAROS DNCP	PUBLICACIÓN PRENSA	DIFUSIÓN PORTAL	PLAZO TOPE PARA RECEPCIÓN DE CONSULTAS	VERIFICACIÓN DE ADENDAS Y ACLARACIONES	PUBLICACIÓN DE ADENDA	PUBLICACIÓN DE ACLARACIONES
PAC	(3) días hábiles	(1) día hábil	----------	----------	----------	----------	----------	----------
MODIF. PAC	1 días hábiles	(1) día hábil	----------	----------	----------	----------	----------	----------
LPI	(3) días hábiles	(2) días hábiles	3 días corridos	40 días corridos	5 d/h previos a ap. de ofertas	(1) día hábil	hasta 5 d/h antes de la apertura	2 d/h previos a ap. de ofertas
LPN	(3) días hábiles	(2) días hábiles	3 días corridos	20 días corridos	5 d/h previos a ap. de ofertas	(1) día hábil	hasta 5 d/h antes de la apertura	2 d/h previos a ap. de ofertas
LCO	(3) días hábiles	(2) días hábiles	opcional	10 días corridos	3 d/h previos a ap. de ofertas	(1) día hábil	hasta 3 d/h antes de la apertura	2 d/h previos a ap. de ofertas
CD	(3) días hábiles	(2) días hábiles	----------	5 días corridos	3 d/h previos a ap. de ofertas	(1) día hábil	hasta 2 d/h antes de la apertura	1 d/h previo a ap. de ofertas
CD (menores a 200 jornales)	(3) días hábiles	(2) días hábiles	----------	3 días corridos	Según Convocante	(1) día hábil	----------	----------
Excepción	(3) días hábiles	(2) días hábiles	opcional	5 días corridos	3 d/h previos a ap. de ofertas	(1) día hábil	hasta 2 d/h antes de la apertura	1 d/h previo a ap. de ofertas
Locación	(3) días hábiles	(2) días hábiles	----------	3 días corridos	----------	(1) día hábil	hasta 2 d/h antes de la apertura	----------
SBE (todas las modalidades)	(3) días hábiles	(2) días hábiles	según caso	8 días hábiles	según modalidad	(1) día hábil	según caso	según caso
ADJUDICACION	(3) días hábiles	(2) días hábiles	----------	----------	----------	-------	----------	----------

que los plazos de verificación de los Llamados, son contados desde el día siguiente al ingreso del expediente en el SICP.

5.4 Modalidades Complementarias

Las modalidades complementarias están establecidas por el artículo Nº 17 de la Ley Nº 2.051/2003 y los artículos Nº 20 al 29 del Decreto Reglamentario Nº 21.909/2003, que son:

- Licitación con financiamiento
- Subasta a la Baja Electrónica
- Convenio Marco
- Pre-calificación
- Licitación en 2 o más etapas
- Adquisición de productos agropecuarios de agricultura familiar.
- Acuerdo Nacional y Acuerdo Internacional.

En este punto se desarrollan conceptualmente las diferentes modalidades complementarias utilizadas en los llamados a Licitación autorizadas en el marco legal.

a) Licitación con financiamiento

Este procedimiento busca que sea el oferente el que, además de ejecutar el contrato, financie su ejecución, de tal manera a que, además del precio de la oferta perciba los intereses financieros pactados por la concesión del crédito implícito en el Contrato.

Este tipo de procedimientos requiere de la autorización del endeudamiento por parte de las autoridades competentes, siendo éstas el Congreso de la Nación para el caso de un Organismo o Entidad del Estado y las Juntas Municipales en el caso de las Municipalidades. En el ámbito municipal este tipo de procedimientos se presenta mucho más ágil y factible, considerando la burocracia para la contratación de un préstamo por parte del Gobierno Nacional. Se debe tener en cuenta que la aplicación de la Ley 5074/12, que regula una modalidad de licitación con financiamiento en la que ya se cuenta con autorización expresa del Congreso para ciertas obras, posee un procedimiento especial previsto en el Decreto Reglamentario 5151/16 para viabilizar la realización del llamado.

Para recurrir a este tipo de procedimiento, se debe llegar a la conclusión, previa realización de estudios económicos, que no es conveniente destinar fondos genuinos o de otras fuentes (créditos, tesoro) para la contratación en particular.

Este procedimiento está reglamentado en el artículo 27 del Decreto 21909/03. Cabe puntualizar que actualmente rige, previendo un procedimiento de financiamiento del contratista la Ley 1.302/98 “Que establece modalidades y condiciones especiales y complementarias a la Ley 1.405/83 “Que establece el Régimen de Obras Públicas”, modificado y ampliado por las Leyes 5074/13 y 5396/15”. Esta normativa ofrece especial complejidad y está destinada a ser utilizada para la ejecución de grandes obras de infraestructuras, ya previstas en esas mismas leyes. La especial complejidad que presenta este tipo de contratos pasa por el proceso al que debe ser sometida la aprobación del proyecto en el ámbito del Gobierno y a la capacidad de endeudamiento de la Administración.

b) Subasta a la Baja Electrónica (SBE)

Es un procedimiento de contratación electrónica a través del cual se pueden adquirir bienes y servicios genéricos o contratar obras a través de una oferta pública virtual, donde el postor ganador, es aquel que ofrece el menor precio.

¿Quiénes pueden participar?

- Quienes no se encuentren comprendidos en las prohibiciones para presentar propuesta o para contratar establecidos en el Art.40 de la Ley 2051.

- Quienes se encuentran registrados en el SIPE, suscribiendo la Declaración Jurada para SBE, mediante su usuario y contraseña.
- En caso de Consorcios se regirán por la reglamentación específica en el SIPE.
- En casos de llamados de Seguros contra Riesgo deberán participar como se establece en la resolución DNCP N° 450/17 para Reaseguros.

Con posterioridad a la puja virtual, el oferente deberá presentar su oferta física en el plazo establecido en las bases del llamado. En caso que el oferente no presentare su oferta en dicho plazo, la garantía de mantenimiento de ofertas es ejecutada y la UOC debe denunciar este hecho a la DNCP para que actúe en el marco de su poder sancionador.

En procesos que realicen cotizaciones en moneda nacional cuando por efecto de la aplicación de la regla del redondeo se detecten errores aritméticos, el Comité de Evaluación realizará los pedidos de aclaraciones que sean necesarias para la aplicación del reajuste.

Cuando el resultado de la división del precio total del grupo o lote por la cantidad de bienes, arroje una cifra en decimales, el redondeo del mismo deberá de ser hacia abajo.

Las convocantes deberán tener en cuenta, para la conformación del Calendario de Eventos de la Subasta, que el máximo de grupos que podrán ser subastados por día hábil es de 25.

Duración y cierre de la Etapa Competitiva (actualmente regulado por la Resolución DNCP 1408/14)

Etapas:

Lances: La sección Pública Virtual durará hasta 60 minutos a criterio del subastador, todos los acontecimientos en esta etapa son realizados por el subastador.

Puja: desde el momento que comienza la puja, el proponente cuenta desde el último lance registrado 6 minutos corridos. Si durante este lapso ocurre un lance, comienza a contarse nuevamente 6 minutos corridos y reinicia hasta un máximo de 2 veces.

Aleatoria: cuando se cierra la etapa de puja y se habilita esta etapa, tendrá una duración de 10 minutos y será definido por el sistema aleatoriamente. En los casos de igualdad de precios queda como vencedor el que haya ingresado primero el mejor precio.

Beneficio MIPYMES: cuando en el término del periodo aleatorio, la diferencia de precio entre una de mayor rango y una de menor rango, es de hasta 5% para LCO y LPN, 10% para CD

Otra cuestión que debe ser considerada es la participación en Consorcio. En el decreto 1107/14 se establece la manera en que estos están habilitados a participar, debiendo inscribirse primero al SIPE. Para el rubro de aseguradoras deberán de seguir lo que dice la Resolución DNCP N° 450/17 relativa al reaseguro o co-seguros.

Esta modalidad se encuentra actualmente reglamentada en el Decreto Nº 1.107/2014.

Documentos a ser presentado

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando el llamado (firmada y escaneada).
- Carta de Invitación o Pliego donde se incluyan las bases y condiciones del llamado
- CDP (escaneado y firmado en concordancia al registro de firmas remitido a la DNCP)
- Constancia Ad referéndum (según corresponda)
- Constancia de previsión de Plurianualidad (en caso de que el llamado sea ejecutado con cargo a más de un ejercicio fiscal)

Plazos de los llamados en SBE

Al utilizarse esta modalidad complementaria varían los plazos establecidos para los diferentes tipos de procedimientos. Ver siguiente tabla.

MODALIDAD	Plazo de Verificacion del Llamado	Plazo de Verificacion de los reparos	Publicación en el Portal	Plazo Tope de consultas antes del inicio de carga de propuestas	Plazo Tope de respuestas antes del inicio de carga de propuestas	Publicación de las addendas antes de la apertura
Licitación Pública Nacional	3 (DH)	2(DH)	8(DH)	5(DH)	2(DH)	5(DH)
Licitación Pública Internacional	3 (DH)	2(DH)	16(DH)	5(DH)	2(DH)	5(DH)
Licitación por Concurso de ofertas	3 (DH)	2(DH)	8(DH)	5(DH)	2(DH)	3(DH)
Via de la Excepción	3 (DH)	2(DH)	5(DH)	2(DC)	1(DH)	2(DH)
Contratación Directa	3 (DH)	2(DH)	3(DH)	2(DH)	1(DH)	2(DH)
Contratación Directa (inferior a 200 jornales)	3 (DH)	2(DH)	3(DH)	2(DH)	1(DH)	2(DH)

c) Convenio Marco

¿Qué es el Convenio Marco?

El Convenio Marco es una modalidad especial creada por los Decretos N° 11.193/07 y 1315/14 y se trata de un tipo de procedimiento ejecutado por la (DNCP) para ser aprovechado por los organismos, entidades y municipalidades sujetos del Sistema de Contratación establecido en la Ley N° 2.051/03. Vale decir, la DNCP realiza todo el proceso de contratación, publica los bienes y sus precios en el catálogo habilitado en el SICP a los efectos que las entidades públicas puedan adquirir los bienes que ahí se encuentren disponibles.

Básicamente esta modalidad consiste en la realización, por parte de la DNCP, de un proceso licitatorio a través del que se obtiene de firmas comerciales precios de productos que deben respetar para la venta de bienes específicos a los Organismos y Entidades del Estado y que son publicados en un Catálogo Electrónico y que las entidades deben utilizar de tal manera a ahorrarse la realización de un proceso de adquisición y aprovechar los menores costos que genera la compra a gran escala. La adquisición de los bienes que figuran en el Catálogo a través de este sistema es obligatoria para las entidades dependientes del Poder Ejecutivo y optativa para las municipalidades y demás organismos autónomos.

En efecto, el Convenio Marco prevé el funcionamiento de un Catálogo Electrónico de bienes, administrador por la DNCP y que se opera a través del SICP, del que las entidades públicas adquieren los bienes disponibles. El Convenio Marco recibe en el portal el nombre de **e-jogua.**

Quién administra el Convenio Marco?

La DNCP tiene a su cargo la realización de llamado a Licitación, su procesamiento y adjudicación, así como la conformación del catálogo electrónico de bienes.

Las UOC, por su parte, son las entidades que ingresan al Convenio Marco a efectos de procesar sus compras de acuerdo con sus respectivos PAC y disponibilidades presupuestarias.

Una vez que las UOC realizan el procedimiento de adquisición a través del Convenio Marco, es la DNCP la que emite la Orden de Compra que es remitida al Proveedor adjudicado y cuyo producto ha sido seleccionado del Catálogo.

A partir de la efectiva recepción de los bienes, son las UOC las que nuevamente gestionan el pago al proveedor mediante el sistema de confirmación con el que cuenta el Convenio Marco.

Qué tipo de bienes se puede adquirir del Convenio Marco?

Los criterios que aplica la DNCP para determinar si adquirirá un bien a través de este sistema son los siguientes:

- Que sean bienes solicitados por más de dos unidades compradoras, durante un mismo ejercicio fiscal.
- Que el volumen de contrataciones traducidas en términos monetarios sea igual o superior a 10.000 jornales mínimos en un mismo ejercicio fiscal.
- Que los productos sean estandarizables.
- Que la demanda del producto no sea posible cuantificar o las fechas de entrega no puedan establecerse con precisión.

- Que los productos sean necesarios, en un determinado momento para satisfacer una situación o circunstancia excepcional, en volúmenes iguales o superiores a 10.000 jornales mínimos.

¿Cuál es el procedimiento de compra que debe llevar adelante la UOC para adquirir bienes del Convenio Marco?

A continuación, se resume el procedimiento de compra vigente para el Convenio Marco, aunque recomendamos la lectura de la reglamentación vigente antes de darle uso. Actualmente, esta reglamentación está contenida, además de los Decretos arriba mencionados, en las Resoluciones de la DNCP N° 628/14, 814/14, 1383/14, 2986/15 y 2891/15.

El responsable de la UOC que posee la clave de acceso al sistema debe ingresar a la tienda virtual para consultar la existencia de los bienes y cantidades que requiere, así como las zonas a las que deberán ser entregados los bienes, considerando que algunos de los mismos están zonificados para mejorar los precios al disminuir el costo de transporte.

Una vez verificada la existencia del producto, la UOC debe formular el PAC para vincularlo al Convenio Marco. En toda esta etapa se desconoce el proveedor al que se está formulando el pedido, el catálogo solo muestra productos y precios.

A partir de ahí se selecciona el bien o producto requerido a través de un "carrito" virtual. A partir de la carga de los bienes requeridos en el carrito, la UOC obtiene el precio que deberá abonar por los mismos. Los precios quedan congelados con ese valor vinculado a esa compra.

Inmediatamente, la Unidad Compradora o UOC debe gestionar el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria que cubra la adquisición que realizará de acuerdo con el precio congelado que se creó al ingresar los bienes al carrito virtual, teniendo 5 días hábiles para ingresar este CDP al sistema, so pena de quedar sin efecto la compra.

La vinculación del CDP al sistema genera una Orden de Compra que es notificada al proveedor seleccionado, quien debe confirmarla o rechazarla (ya sea por falta de disponibilidad o alguna otra razón de fuerza mayor).

Confirmada la Orden de Compra por el proveedor, nace el vínculo contractual entre la Unidad Compradora y aquel, lo que genera la obligación del proveedor de extender la garantía de fiel cumplimiento del Contrato (por declaración jurada hasta 2.000 jornales mínimos y por garantía o caución desde 2.000 jornales mínimos en adelante.

A partir de ahí nace la obligación del proveedor de entregar los bienes adquiridos a la Convocante, luego de lo cual asigna a la Orden de Compra el estado de "cumplida". La Unidad Compradora, por su parte, confirma el cumplimiento a través de la asignación del estado "recibida" con lo cual se cierra el círculo de la compra y el sistema puede generar la STR para que se proceda al pago al proveedor.

¿Los llamados de Convenio Marco, son impugnables?

Si bien los procesos de los llamados a Convenio Marco son procesados por la DNCP estos pueden ser impugnados ya sea a través de protestas o denuncias como cualquier otro proceso realizado por cualquier otra entidad.

c) Precalificación

La Precalificación consiste en un procedimiento en el que se selecciona a los oferentes que podrán participar en uno o varios procesos licitatorios posteriores (toda vez que estos se realicen dentro de los 120 días desde la precalificación). Esta modalidad puede ser utilizada en LPN, LPI y LCO.

Lo que se busca con este procedimiento es seleccionar a las empresas que por su experiencia, capacidad, infraestructura y solvencia puedan cumplir con el contrato que se requiera. La precalificación es optativa para las Administraciones Contratantes y para que ella pueda ser utilizada se necesita de, al menos, tres oferentes precalificados. Los criterios que se analizan en la preselección son: la experiencia general y específica, la capacidad en materia de personal, equipamiento o instalaciones y la situación financiera, así como otros elementos de capacidad debidamente justificados.

El procedimiento se encuentra actualmente reglamentado en los artículos Nº 21 al 26 del Decreto Nº 21.909/2003, habiendo sido modificados los artículos Nº 21 y 26 por el Decreto Nº 3.719/2015.

d) Licitación en dos o más etapas.

Esta herramienta o modalidad está destinada a ser utilizada en contratos especialmente complejos en los que a la Administración Convocante no le conviene preparar anticipadamente las Especificaciones Técnicas o, por el contrario, no posee la capacidad de hacerlo y requiere de la colaboración del sector específico para completarlas. Tal es el caso de softwares, plantas industriales, obras complejas, etc.

La modalidad consiste en el llamado a licitación en dos o más etapas en las que se invita a los potenciales oferentes a que, sin plantear aún oferta económica alguna, mejoren las Especificaciones Técnicas. En las siguientes etapas se incluirán en las bases de la licitación todas las propuestas de mejora que han ido adquiriéndose en la o las etapas previas hasta que se cierre el diseño definitivo de las Especificaciones y los oferentes puedan participar por precio.

Esta modalidad está reglamentada en el artículo Nº 28 del Decreto Nº 21.909/2003.

e) Adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar

Esta modalidad complementaria ha sido creada por el Decreto 1056/13 y habilita un mecanismo a través del cual se garantiza a las comunidades en donde serán prestados servicios de provisión de

alimentos que la materia prima será adquirida de personas que se dedican a escala familiar a la producción de productos agropecuarios.

El decreto crea la modalidad de nominada "Proceso Simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar" que básicamente busca: dar preferencia a los productos locales de las convocantes que sean de producción de la agricultura familiar ya sea de manera gremial o individual; simplifica los requisitos a ser exigidos a los oferentes de tal manera a facilitar la participación de los agricultores de escala familiar; fija reglas de cumplimiento contractual a las Convocantes de tal manera a garantizar que los agricultores recibirán oportunamente los pagos que les corresponde, entre otras reglas de provisión que deben ser fijadas en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

f) Acuerdo Nacional y Acuerdo Internacional.

Si bien esta modalidad de contratación no se encuentra reglamentada, la misma se encuentra prevista en las sucesivas leyes de Presupuesto General de la Nación y parte de la base conceptual que, en ocasiones, el Estado podría necesitar adquirir bienes o servicios en gran cantidad, con lo cual, estaría habilitado a fijar unilateralmente el precio de los mismos, convocando a todos los productores o prestadores de servicios convocados a que se presenten a proveer, siempre que acepten el precio fijado y cumplan con las condiciones (mínimas) estipuladas para la contratación.

Un ejemplo del uso que se puede dar a esta modalidad está dado en la producción de alcohol carburante de origen vegetal realizado por PETROPAR. Esta empresa estatal estaría habilitada a fijar unilateralmente el precio de la caña de azúcar (uno de las materias primas principales) de tal manera a que todo productor que considere conveniente el mismo pueda vendérselo, aceptando tal precio y acreditando el cumplimiento de condiciones mínimas, considerando la formalidad moderada en la que se desenvuelve el sector agropecuario de pequeña escala.

5.5. Sistemas especiales de adjudicación.

El sistema también prevé modalidades o sistemas especiales de adjudicación que permiten a las Convocantes garantizar la satisfacción de sus necesidades de la manera más adecuada. Estás son:

- Abastecimiento simultáneo
- Contrato abierto
- Leasing

a) Abastecimiento Simultáneo.

Consiste en el llamado en el que la adjudicación recae en más de un oferente para que realicen la provisión de un mismo ítem o lote (bienes o servicios) como consecuencia del mismo procedimiento y durante el mismo lapso de tiempo.

El sistema debe ser utilizado solo cuando convenga a la Institución, atendiendo a razones de economía y eficiencia y para eventualmente promover la competitividad de un sector de la economía, en el uso de la Contratación Pública como medio de intervención en la política económica.

Existen circunstancias en las que, por ejemplo, la gran cantidad de bienes requeridos supera la capacidad de un solo oferente para satisfacer la demanda. En estos casos, el abastecimiento simultáneo claramente funge de un medio de fortalecimiento del sector para dar oportunidad a más de una firma a ejecutar el contrato.

La modalidad exige que todos los oferentes que pretendan ser adjudicados adecuen sus precios a la oferta más económica.

Para el caso de adquisición de bienes considerados “commodities” (combustibles, cierto tipo de materia prima, etc.) esta modalidad es la que preferentemente debe ser utilizada.

La modalidad está reglamentada en el artículo Nº 35 del Decreto Nº 21.909/2003.

b) Contrato Abierto.

El contrato abierto es aquel que prevé la adquisición de cantidades máximas y mínimas de ciertos ítems en un proceso determinado y es conveniente utilizarlo cuando la Administración Convocante no está segura de la cantidad que requerirá en un período determinado de tiempo. Es útil, por ejemplo, en los contratos de adquisición de medicamentos en los que el servicio de salud sabe con seguridad cuántos medicamentos requerirá como mínimo durante un lapso determinado, pero no puede saber cuánta cantidad adicional a ese mínimo requerirá por no poder prever la aparición o brote de las enfermedades a las que se indican por tener una alta variabilidad.

En estos llamados se debe tener en cuenta que la Administración Convocante está obligada a adquirir el mínimo comprometido en el Contrato, pero no está obligada a adquirir las cantidades máximas.

La modalidad está reglamentada en el artículo Nº 36 del Decreto Nº 21.909/2003 y la Resolución DNCP Nº 2.238/2014.

c) Leasing.

El leasing es un tipo de contrato consistente en un arrendamiento o alquiler de bienes con opción de compra al finalizar el período de arrendamiento pactado.

La definición de si conviene o no recurrir a este tipo de contratación debe estar precedida de un profundo análisis de costos y beneficios en el que se analicen factores tales como: el valor a ser abonado por el bien versus el valor del arrendamiento en un período determinado, la vida útil de los bienes definidos contablemente o su vida útil real en términos de mercado, la conveniencia de incorporar o no al patrimonio estatal bienes usados a precios residuales, etc.

Esta modalidad está prevista en los artículos Nº 48 al 50 de la Ley Nº 2.051/2003 y el artículo Nº 88 del Decreto Reglamentario Nº 21.909/2003.

5.6 Contratación vía excepción.

El marco legal prevé circunstancias EXCEPCIONALES en las que la presencia de ciertos supuestos puede motivar la no aplicación del proceso licitatorio. Estas EXCEPCIONES están previstas en el artículo Nº 33 de la Ley Nº 2.051/2003.

Documentaciones necesarias

La Ley exige dos requisitos de la Administración Convocante para que esto proceda.

- Un dictamen de la UOC en el que se dé por acreditado el supuesto de excepción.
- Una Resolución de la Máxima Autoridad que, estimando adecuada la recomendación de la UOC, autorice la realización de la adquisición por este medio.
- En todos los casos la DNCP analiza puntualmente si se encuentra acreditado el supuesto invocado.

Otra particularidad importante de esta modalidad es que no requiere de un plazo prolongado de publicación en el SICP. Existen dos tipos de procesos de excepción que pueden ser comunicados de manera "posterior" a la realización de la adquisición. Veamos cada supuesto de los previstos en el Artículo Nº 33 de la Ley de Contrataciones.

> Observación: La Administración Convocante asume la responsabilidad de la decisión adoptada en cuanto a la presencia del supuesto de excepción, se recomienda que, aunque el hecho motivador sea de público conocimiento, sea claramente documentado y mencionado en el expediente de adquisición.
>
> En este sentido, resulta importantísimo señalar que en todos los casos de **EXCEPCIÓN** las Convocantes deben garantizar el cumplimiento de todos los **PRINCIPIOS** previstos en el artículo Nº 4° de la Ley Nº 2.051/2003.
>
> Además, como punto especialmente importante, debe considerarse que si la excepción es motivada por la falta de planificación o previsión negligente de los agentes públicos de los funcionarios de la Convocante los mismos deben responder por la responsabilidad administrativa derivada de la necesidad de recurrir a una excepción.[1]

Cabe puntualizar que bajo algunos supuestos de excepción no es necesario un concurso entre varios postulantes, pero esta no es la regla. Por ello, es muy importante que las UOC comprendan que solo en los casos autorizados en la Ley para adquirir los bienes directamente de un solo oferente y cuándo debe, aunque se trate de un procedimiento de excepción, generar un concurso público.

Causales necesarias para que proceda un procedimiento por la vía de la excepción

A continuación, se desarrolla conceptualmente cada una de las causales de excepción previstas taxativamente en nuestro ordenamiento normativo.

Derechos Exclusivos

Esta causal o supuesto de excepción está previsto en el inc. a) del Artículo 33[25] y se refiere a los casos en que derechos exclusivos la titularidad de la patente del proveedor hacen innecesario un proceso competitivo. Entonces, una vez probado que la necesidad no podrá ser satisfecha con otro bien o prestador de servicios distinto, los derechos exclusivos deben ser probados a través de documentos que acrediten tal extremo. Veamos algunos ejemplos:

- La titularidad de patentes y de derechos de autor deben ser acreditados con el **título de patente vigente** expedido por la autoridad competente en materia de derechos intelectuales, en nuestro país la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI).
- La **representación exclusiva** de un producto o servicio que deba ser adquirida por **dependencia tecnológica** vinculada a códigos fuente, derechos de autor y otros, debe ser

[25] *el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;*

demostrada con el correspondiente **Contrato de Representación** en donde expresamente esté contemplada la **exclusividad** entre el propietario de la patente y el oferente.

- El **derecho de propiedad** de un inmueble debe ser acreditado mediante el respectivo **título de propiedad** debidamente inscripto en los registros públicos y la constancia de no reconocer gravámenes, a efectos de evitar contingencias posteriores.

Estos supuestos están reglamentados en los artículos Nº 69 y 70 del Decreto Nº 21909/03. Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP con hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente.

Desastres naturales.

La Ley prevé también la posibilidad que la Administración eluda el proceso licitatorio cuando por desastres producidos por fenómenos naturales corran peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país.

Como prueba objetiva se sugiere siempre recurrir a la autoridad pública encargada de analizar y monitorear el clima, actualmente la Dirección de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional.

En la realización de este procedimiento se debe acreditar que se dio oportunidad de proveer a los interesados a través de cualquier medio de prueba (publicaciones, invitaciones, etc.). Esta causal está prevista en el inc. b) del Art. 33 de la Ley 2.051/2003. Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP dentro de los siguientes 10 (diez) días hábiles posteriores a la adjudicación del contrato.

La Garantía de la seguridad de la Nación

El Decreto reglamentario se limita a señalar que la seguridad del Estado solo puede ser invocada como causal de excepción cuando la publicidad sea susceptible de **causar daño** a dicho ámbito y que la autorización esté contenida en un **Decreto** o **Ley del Congreso**. Vale decir, nos encontramos ante una causal de excepción en la que, por su relevancia, la autorización administrativa ha sido declarada **indelegable**. La norma no autoriza a la Administración a decidir, por sí, quién será su contratista, debiendo acreditarse que se dio oportunidad a más de un oferente probable. Bajo este procedimiento se puede dejar de exhibir las especificaciones técnicas de lo que se adquirirá, así como la exoneración de la publicación de las bases de llamado, por razones obvias.

Este supuesto está reglamentado en el artículo Nº 71 del Decreto Nº 21909/03 y no genera la exoneración de someter a concurso la adquisición. Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP dentro de los siguientes 10 (diez) días hábiles posteriores a la adjudicación del contrato.

Caso fortuito o Fuerza Mayor.

Esta causal es similar a la que se refiere a los peligros o daños producidos por fenómenos de la naturaleza, pero la amplia a un número mayor de supuestos derivados de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en que no sea posible obtener bienes o servicios, o ejecutar obras mediante el procedimiento de licitación en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate.

Se considera Fuerza Mayor ciertos acontecimientos *"…ajenos a la persona que la invoca y ajeno asimismo a la voluntad de tal persona. Dicho acontecimiento implica un obstáculo para que el obligado cumpla sus obligaciones." "A los efectos de liberar de responsabilidad al obligado, el referido "acontecimiento" debe reunir ciertos caracteres. Debe ser: a) "**exterio**r" (ajeno a la persona obligada y a la voluntad de ésta); b) "**imprevisibl**e" (es decir que no pudo razonablemente ser considerado por el contratante en el momento de celebrar el contrato). Algunos expositores dicen que el suceso en cuestión debe ser "extraordinario", presentándose como "anormal"; c) "**inevitable**" ("irresistible", según algunos, o "insuperable") por el contratante (534)."*[26]

Al igual que el supuesto anterior, las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontar la situación de fuerza mayor, pues su exceso ya decantaría en una desviación de poder y, además, se debe acreditar haber abierto a concurso a proveedores potenciales.

Otra vez la recomendación va en el sentido de documentar de manera objetiva y fehaciente la configuración de las circunstancias de Fuerza Mayor o Caso Fortuito para que proceda esta causal.

Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP con hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente.

Rescisión de un Contrato por causas imputables al Contratistas.

En esta causal, lo que la Ley busca es el aprovechamiento del llamado a contratación anterior a los efectos de obtener de ese proceso al reemplazante del Contratista al que se haya rescindido el Contrato por haberlo incumplido por "causas imputables al mismo", vale decir, la rescisión tuvo que haber sido por su culpa y no por fuerza mayor o de común acuerdo.

Las demás condiciones que deben darse para adjudicar el contrato, directamente a otro oferente del proceso licitatorio son las siguientes:

- Debe tratarse del participante u oferente que hubiese presentado la siguiente proposición

[26] Miguel Marienhoff "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo III.A

solvente más económica.

- La diferencia entre la oferta adjudicada al primer oferente y ésta adjudicación no puede ser superior al 10%.

Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP con hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente.

Se realicen dos licitaciones que hayan sido declaradas desiertas

Este supuesto no requiere de mayor análisis, se trata del caso en que habiéndose llevado adelante dos procesos licitatorios no se haya obtenido oferta alguna que cumpla con las condiciones del PBC o que no se haya presentado oferente alguno.

La Administración en este caso es buscará la mejor manera de satisfacer su necesidad de manera eficiente, aunque tiene que demostrar que se cumplieron, en lo posible, los principios establecidos en el Art. 4˚ de la Ley 2051/03. Una condición muy importante para que esta causal pueda ser utilizada es que lo que se compra directamente sea exactamente lo que se requirió en los llamados declarados desiertos, pues la adquisición de los bienes o servicios bajo condiciones diferentes constituirá una violación al principio de libre concurrencia.

Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP con hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente.

Urgencia Impostergable

Esta es, quizás, la causal de excepción que con mayor grado vulnera los principios de **LIBRE CONCURRENCIA y TRANSPARENCIA** en pos de la inmediatez con que debe ser atendida la necesidad pública. Este desplazamiento o inhibición de este principio es el que con mayor grado vuelca en la Administración **la responsabilidad** de fundar la decisión en hechos concretos, objetivos, inmediatos y demostrables que den por acreditada la circunstancia.

Muchas veces estas razones son de **público conocimiento** como sería el caso de algún daño grave en la infraestructura pública por un accidente cuya reparación no puede aguardar un procedimiento regular, pero el hecho que la circunstancia haya tomado estado público no exime a la Administración de documentar objetivamente de qué manera ese acontecimiento está vinculado con la urgencia que está atendiendo. Nuestra norma establece con claridad que, para que proceda la aplicación de este supuesto de excepción, la URGENCIA debe ser **probada**, **concreta, objetiva** e **inmediata** y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de un proceso licitatorio sino con grave perjuicio a los intereses públicos. La claridad con que la norma restringe la aplicación de este supuesto nos lleva a concluir que la **urgencia** es la causal que con mayor precisión debe ser **actual**, **manifiesta** e **impostergable**.

Este supuesto está reglamentado en el artículo Nº 73 del Decreto Nº 21909/03 y no genera la exoneración de la obligación de demostrar la apertura de la adquisición a varios posibles oferentes. Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP dentro de los siguientes 10 (diez) días hábiles posteriores a la adjudicación del contrato.

Razones técnicas.

La existencia de razones técnicas para justificar la adquisición o locación de bienes es muy similar a la causal prevista en el inc. a), pero este artículo prevé las circunstancias en que no puede ser acreditado ningún "derecho exclusivo" pero que, sin embargo, en el análisis de mercado que realizó la Convocante pudo comprobar que no existe otro oferente potencial en el mercado que pueda satisfacer adecuadamente los requerimientos públicos.

Este supuesto está reglamentado en el artículo 72 del Decreto 21909/03. Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP con hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente.

Dación en pago.

Este supuesto prevé la posibilidad de que el Estado adquiera ciertos bienes, obras o servicios cuando el prestador o proveedor lo ofrezca en dación de pago de deudas que el mismo posee para con el Estado. Si bien la norma no lo dice, debe tratarse de deuda no tributaria, considerando que, por su naturaleza, estos créditos no pueden ser extintos por novación.

Para que esta causal pueda ser aplicada se exige la previa tasación de los bienes, obras o servicios a ser recibidos por "órganos competentes" en la determinación del valor de estos, siendo obligatorio, como en todos los casos, observar los principios generales establecidos en el artículo Nº 4˚ de la Ley Nº 2.051/2003. Conforme a lo estipulado en el Decreto 5174/05 el procedimiento debe ser comunicado a la DNCP con hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente.

5.7 Disposiciones Especiales para determinados Contratos

a) Contratación de Obra Pública

La Ley Nº 2.051/2003 establece algunas disposiciones especiales que rigen para determinados contratos. Así, en el artículo Nº 42 se establece que el régimen de obra pública será regido por el sistema creado en la propia Ley y que también serán aplicados los siguientes artículos de la Ley Nº 1533/2000 "De Obras Públicas"

1) **Artículos 40 y 41 del Capítulo XII:** En estos artículos se establece la responsabilidad de los consultores que desarrollan proyectos y los contratistas de obra por los daños ocasionados al Estado o a terceros como consecuencia de errores u omisiones que cometieran en la ejecución de sus contratos.
2) **Artículos 42 y 43 del Capítulo XIII:** En estos artículos se regula el modo en que deben ser certificados los avances en los contratos de obra (cuyas mediciones no pueden superar un mes entre una y otra) y los plazos y forma de pago que el Estado está obligado a respetar, so pena de abonar intereses moratorios.
3) **Artículos 44 y 45 del Capítulo XIV:** En estos artículos se establece que los plazos de ejecución deben estar establecidos en los correspondientes Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados a licitación, así como las sanciones por incumplimiento.
4) **Artículo 46 del Capítulo XV:** En este artículo se regula la obligatoriedad de que los contratos de obra tengan designados un Fiscal de Obras quien tiene la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del contrato, so pena de ser acusado de cómplice de las irregularidades que se detectasen, así como su responsabilidad penal en caso de daños al Estado.

Cabe puntualizar que todos los demás artículos de la Ley Nº 1.533/2000 han sido derogados expresamente por la Ley Nº 2.051/2003, por lo que, para la contratación de obra pública se debe apelar a uno de los procedimientos establecidos en la Ley Nº 2.051/2003, el que se adecúe a los requerimientos.

Además de estas disposiciones, en el Decreto Nº 21.909/2003 se regulan cuestiones ligadas a obras públicas en los artículos Nº 50 (Visita al sitio de obras) y Nº 87.

b) Adquisición de Bienes Inmuebles

En cuanto a la adquisición de inmueble, la Ley prevé solo el supuesto de expropiación en el artículo Nº 43[27]. La Expropiación es un medio utilizado por la Constitución Nacional para privar a un particular de su derecho de propiedad, derecho supremo éste invocado en la propia Constitución como "inviolable". Solo el Estado puede anteponerse a ese derecho inviolable pero para ello la decisión debe estar basada en el interés público, vale decir, que el interés de la sociedad en adquirir el inmueble debe estar por encima del derecho de propiedad de manera objetiva.

La Constitución Nacional prevé que esta limitación al derecho de propiedad solo puede darse por Ley del Congreso Nacional y posee la salvaguarda de que el expropiado debe ser debidamente indemnizado por dicha expropiación.

[27] *Artículo 43.- PROCEDIMIENTO. "Cuando la adquisición de un inmueble corresponda por razones técnicas o de interés social a un bien que por sus características sea el único idóneo para la satisfacción del fin público, se prescindirá del procedimiento de licitación pública y la máxima autoridad del organismo, la entidad o la municipalidad, procederá a recomendar la declaratoria de utilidad pública o de interés social*

para que se inicie el proceso de expropiación, de acuerdo con la Constitución Nacional." "La adquisición de bienes inmuebles en el extranjero por parte del Estado Paraguayo se someterá a las leyes del lugar en que se realice el acto." "Para el trámite de adquisición de inmuebles se estará en lo demás, a lo dispuesto en el reglamento de esta ley."

Ahora bien, siendo la expropiación una herramienta que limita el derecho de propiedad del particular en contra de su voluntad, nada obsta a que el particular "voluntariamente" venda al Estado su propiedad, caso en el que no será necesario pasar por el prolongado y engorroso proceso expropiatorio. En esos casos, se puede recurrir a la adquisición por la vía de la excepción que vimos en este mismo capítulo, fundado en el supuesto de derecho exclusivo de propiedad definido en el inciso a) del artículo Nº. De esta manera el Estado puede obtener de manera más rápida el uso del inmueble utilizando adecuadamente el marco legal.

Las condiciones que deben darse para que proceda esta adquisición directa por excepción son:

1) Que se demuestre objetiva y fehacientemente que el inmueble a ser adquirido es el único que puede satisfacer la necesidad pública.
2) Que el precio a ser abonado sea razonable y se encuentre dentro de los valores de mercado. Esta última es una condición importantísima considerando que al utilizarse el mecanismo previsto en el artículo Nº 33 se está pasando por alto el principio de libre concurrencia. El precio debiera ser fijado por las dependencias estatales competentes en la tasación de inmuebles (el MOPC cuenta con una dependencia que se dedica exclusivamente a esto, el Departamento de Avalúo Oficial).). En estos casos, de resultar que el propietario rechace dicha tasación por considerarla baja, la Administración deberá recurrir a la herramienta de la expropiación necesariamente.

El artículo legal referido también prevé el caso de la adquisición de inmuebles fuera del territorio nacional (para sedes consulares, etc.), señalando que dichas adquisiciones serán realizadas de acuerdo con las normas que rijan en el lugar en donde se realice el acto.

c) Locación de Inmuebles (LC)

Las Locaciones: son los actos jurídicos en virtud de los cuales los organismos, las entidades y las municipalidades obtienen el derecho al uso y goce temporal de bienes, incluyendo las operaciones de locación financiera, en virtud de las cuales se pueda optar por la transmisión transferencia de la propiedad del bien.

La contratación de inmuebles en las que los cánones mensuales fueran inferiores a los 1.000 jornales mínimos legales se clasifica en:

Locación de Inmueble determinado

Es el procedimiento de Locación de Inmuebles que podrá realizarse cuando la Convocante haya determinado previamente la propiedad que pretende alquilar, considerando su total adecuación a las necesidades de la Institución, sustentada en informes técnicos previos.

Locación de Inmueble indeterminado

Es el procedimiento de Locación de Inmuebles que podrá realizarse cuando la Convocante no haya determinado previamente la propiedad que pretende alquilar y considere necesaria la presentación de una o más ofertas a ser evaluadas. Deberá, además, difundirse a través del Portal de Contrataciones Públicas (www.dncp.gov.py) durante por lo menos tres días.

Documentos a ser presentados por la convocante con el llamado en los casos de Locación de Inmuebles

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando el llamado (firmada y escaneada).
- Dictamen justificativo
- Resolución firmada por la máxima autoridad, que autoriza el llamado al Llamado.
- Carta de invitación estándar
- CDP (firmado y escaneado) o Constancia Ad referéndum (según corresponda)
- Constancia de previsión de plurianualidad (según corresponda)

Renovación de Locación

Las adjudicaciones de las renovaciones de contratos de locación se realizarán en un sólo acto administrativo, independientemente de la adjudicación a más de un oferente.

Deberán ser comunicadas a la DNCP dentro de los 10 (diez) días hábiles posteriores a la suscripción del contrato respectivo.

Documentos a ser presentados por la convocante en los casos de Renovación de Contratos de Locación

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando de la renovación (mencionar el ID del ejercicio anterior).
- Dictamen justificativo
- Resolución firmada por la máxima autoridad, que autoriza la renovación
- CDP (firmado y escaneado) o Constancia Ad referéndum (según corresponda)
- Constancia de previsión de Plurianualidad (según corresponda)
- Contrato firmado.

Observación: Se debe tener en cuenta que solamente los llamados de Locación de Inmuebles determinados/indeterminados que se realicen por primera vez se publican en el SICP.

La Renovación de Locación no cuenta con publicación de llamado en el SICP, sino que directamente se emite el código de contratación y el mismo se verifica en el SICP en el módulo: “Procesos – búsqueda renovación”.

En ningún caso la Contratante podrá adelantar el pago del canon mensual contratado en concepto de anticipo, salvo la que corresponda en concepto de garantía, cuando su cotización haya sido requerida en la carta de invitación.

d) Locación de Bienes Muebles

En los artículos Nº 48 al 50 la Ley Nº 2.051/2003 ha incluido disposiciones relativas a la locación de bienes muebles. Se trata del caso en que, previos estudios económicos y de factibilidad, se concluye que a la Administración le conviene alquilar bienes muebles antes que adquirirlos para incorporarlos a su patrimonio.

En este sentido la Ley habilita que esta locación se realice con o sin opción de compra al término del Contrato de Locación, siendo el que incluye la opción de compra el denominado Contrato de Leasing, desarrollado más arriba en este mismo manual.

La norma también establece cómo deben ser estimados los costos de estos llamados a los efectos de determinar en qué umbral se encuentra para definir el tipo de procedimiento que corresponde gestionar para llevar adelante el proceso de contratación.

e) Contratación de Servicios de Terceros

La Ley admite, en los artículos Nº 51 y 52 que el Estado contrate servicios de terceros, tanto de personas físicas como de personas jurídicas (empresas bajo la figura de S.A., S.R.L., etc.). Con relación a estos llamados, la Ley específica que, una vez calculado el costo de referencia, los llamados para este tipo de servicios deben ser realizados bajo alguno de los tipos de procedimiento de contratación establecidos en el artículo Nº 16 de la Ley, considerando los umbrales definidos.

También aclara la Ley que cuando el Estado contrata servicios de terceros, tanto de las empresas (individuales o sociedades) como de las personas que trabajan para las mismas (empleados de las empresas) no se genera vínculo laboral alguno como consecuencia de la ejecución del Contrato, siendo obligación del Contratista empleador cumplir con todas las obligaciones sociales que surgen del vínculo laboral, eximiendo expresamente al Estado de ellas.

f) Contratación de Consultorías

La Ley 2051/2003 (artículos Nº 53 y 54) y su reglamentación (artículos Nº 95 al 98) definen al Contrato de Consultoría aquel que el estado contrata para:

a. realizar estudios, planes, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico, financiero, ambiental o social; asesoramiento en materia de políticas; reformas institucionales; identificación, preparación y ejecución de proyectos y otros;
b. servicios de dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones e implementación de proyectos computacionales;
c. toma de datos, investigación y otros;
d. cualesquiera otros servicios directa o indirectamente relacionados con los anteriores y en los que también predominen las prestaciones de carácter intelectual.

En estas contrataciones lo que se requiere es un servicio de carácter eminentemente **intelectual**, con lo cual la Ley admite diversas formas en que puede llevarse a cabo un proceso de contratación de consultoría, basándose en criterios tales como: los méritos, aptitudes y actitudes personales de los consultores, dándose preferencia a la especialización, experiencia, honorabilidad y capacidad técnica de los mismos.

En este tipo de contratos no se requiere de la presentación de una garantía de mantenimiento de ofertas ni de cumplimiento de contrato, debiendo ésta ser reemplazada por un seguros de responsabilidad profesional. Por las mismas razones apuntadas en el párrafo primero, la normativa prohíbe el reemplazo de personal de la consultora, salvo circunstancias debidamente justificadas.

En la tramitación de un llamado a Consultoría la Administración Convocante puede optar por llevar adelante un proceso de precalificación, siempre que ello resulte conveniente. El procedimiento de precalificación se encuentra reglamentado en el Decreto Nº. 3.719/2015.

Además, la normativa establece los siguientes métodos de selección que pueden ser utilizados para los llamados a consultoría:

- **Selección basada en calidad y costo (artículo Nº 94 del Decreto Nº 21.909/2003).**

En la reglamentación se establece que éste debe ser el método preferentemente utilizado para los llamados a Consultoría. El método consiste en un proceso competitivo en el que se asigna ponderaciones a la calidad (capacidad, solvencia y experiencia) y al costo (oferta económica) y luego se combinan en fórmulas en las que normalmente la calidad representa entre el 70 y 80% y el costo entre el 30 y 20%.

La oferta es recibida en dos sobres. Primeramente, se analizan las ofertas de calidad (técnicas), se define la lista de los oferentes que superen el puntaje mínimo admitido y luego se abren las ofertas económicas que son combinadas con sus respectivas ofertas técnicas, para determinar el valor de la oferta a ser comparado.

- **Selección basada en calidad (artículo Nº 95 del Decreto Nº 21.909/2003).**

En este procedimiento, utilizando el mismo método previsto para la evaluación bajo el método de calidad y costo, se analiza la oferta técnica o propuesta técnica de los proponentes. Se selecciona la que se considera más conveniente y se convoca a este oferente a que presente oferta, en base a la cual se negociará el monto y los términos del contrato.

- **Selección a presupuesto fijo (artículo Nº 96 del Decreto Nº 21.909/2003).**

En el método de presupuesto fijo la Convocante ya establece en las bases del llamado cuánto está dispuesta a abonar por los servicios que requiere y, con base en dicho parámetro, establece el perfil mínimo que debe tener la firma consultora, su capacidad, solvencia y demás cualidades. Resultará adjudicado quien presenta el mejor perfil, basado en sus capacidades y solvencia, siempre que acepte ejecutar el trabajo por el monto establecido.

- **Selección basada en precio. (artículo Nº 97 del Decreto Nº 21.909/2003).**

Se recomienda utilizar este método cuando los servicios requeridos son del tipo estándar o rutinario (auditorías, diseños técnicos de obras simples, supervisión y similares) para las que existen prácticas y normas bien establecidas. Entonces, se fijan los requisitos de calidad y es adjudicado quien, cumpliendo con el puntaje mínimo exigido, presente el menor precio.

- **Selección basada en los antecedentes de la firma Consultora (artículo Nº 98 del Decreto Nº 21.909/2003).**

Este método solo puede ser utilizado en llamados cuyo valor sea inferior a dos mil (2.000) jornales mínimos, para los que no se justifica preparación ni evaluación de ofertas competitivas. La Convocante se limitará a invitar a, al menos, tres potenciales oferentes a que presenten información sobre su experiencia y la competencia de los consultores, con base en especificaciones técnicas pres establecidos. Se seleccionará a la firma que tenga las calificaciones y referencias más apropiadas para el trabajo. Se solicitará a esta firma que presente una oferta técnica y otra económica y, de resultar conveniente, se procederá a acordar los términos del Contrato.
La determinación de cuál de los métodos ha de utilizarse debe ser consecuencia de un análisis de las Convocantes en el que se defina la oferta de firmas que puedan desarrollar las labores objeto de consultoría y el grado de dificultad que presenta.

Cabe aclarar que en los Contratos de Consultoría deben ser presentadas Garantías de Mantenimiento de Oferta, conforme lo estipula anualmente la Ley de Presupuesto. Además, una vez adjudicada, la firma consultora debe presentar una Garantía de Responsabilidad Profesional, la que también es reglamentada en la Ley anual de Presupuesto General.

g) Contrato llave en mano.

El Artículo 3˚ inc. p) de la Ley 2051/03 define al Contrato Llave en Mano como aquel en el que el contratista se obliga, en el contrato, desde el diseño de la obra, la construcción, el suministro de materiales y equipos, la puesta en operación y aseguramiento de la calidad, hasta su terminación total, incluyendo la transferencia de tecnología.

Teniendo a su cargo el diseño, el Contratista asume los riesgos y defectos de diseño. En este tipo de contratos el Contratista también podría asumir responsabilidad en el mantenimiento de las obras y

el equipamiento. Por este mismo motivo, en estos contratos los pagos son realizados a suma alzada, lo cual significa que se realizan sobre el precio ofertado por el Contratista, sin que se admita el pago de reajustes o cobro por ítems unitarios.

Es muy importante para este tipo de llamados definir requisitos de capacidad técnica elevados que permitan garantizar el correcto desarrollo del diseño y la posterior ejecución de obras.

5.8. Llamados que deben contar con autorización previa de otras entidades.

Existen llamados que deben ser aprobados previamente por otras Instituciones, es decir, requisitos especiales previos que las Convocantes deben acreditar cumplir, independientemente de la modalidad elegida. Algunos de ellos son:

- Del Ministerio de Educación y Ciencia para los llamados de alimento escolar.
- Del Ministerio de Educación y Ciencia para ejecutar llamados financiados con el FONACIDE
- Del Ministerio de Educación y Ciencia para obras escuelas.
- SEAM para cualquier obra que ingrese dentro de la Ley de EIA, vale decir, que requiera de Licencia Ambiental.
- SICOM para llamados vinculados a publicidad.
- Comisión Nacional de Energía Nuclear para bienes con material radiactivo.

Es importante mencionar que la lista es solo enunciativa y que la UOC debe verificar siempre si el bien o servicio que requerirá posee algún régimen especial de habilitación o licencia de entidades competentes.

5.9. Disposiciones generales emanadas de otras entidades que deben ser respetadas en los PBC y Cartas de Invitación.

En cuanto a disposiciones especiales de carácter general para llamados en particular (independiente de la modalidad que se elija), se puede mencionar:

- Las reglas emanadas del INAN que aprueban el MENÚ que debe ser utilizado para alimento escolar.
- Las disposiciones de SENATICS que aprueban especificaciones técnicas de equipos informáticos que debe ser utilizadas para los llamados de este tipo.

En lo que respecta a este punto las Entidades deben verificar la existencia de DISPOSICIONES transitorias contenidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación que suelen afectar a ciertos tipos de procedimiento tales como Seguro Médico, Catering, Combustibles, Internet, Vehículos, Telefonía que pueden tener limitaciones de diferente índole (en monto, plazo, beneficiarios, etc.).

Capítulo 6

¿Cómo se debe elaborar el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBC)?

Capítulo 6 ¿Cómo se debe elaborar el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBC)?

El PBC [28] tiene el objetivo central de regular las condiciones del llamado a contratación, de la adjudicación y del contrato, incluyendo los derechos y obligaciones de ambas partes, que son de observancia obligatoria e igualitaria para los interesados u oferentes.

El PBC tiene una importancia fundamental para que la contratación se desarrolle de manera exitosa, y debe ser una base sólida para garantizar la obtención del bien, obra o servicio solicitado en las mejores condiciones de calidad, precio y oportunidad.

La elaboración del PBC implica responsabilidades tanto para el área requirente como para la UOC de la Administración Convocante, considerando que una falla u omisión en los términos, condiciones, requisitos o especificaciones técnicas del PBC podría afectar negativamente las siguientes etapas del proceso de contratación, desde la publicación de la convocatoria, hasta la propia ejecución contractual, pudiendo generar un número considerable de consultas, pedidos de aclaraciones de potenciales oferentes, adendas al PBC, prórrogas del llamado, protestas y hasta la declaración de nulidad del llamado. Todas estas situaciones podrían causar retrasos en el cumplimiento de las actividades, fines y objetivos de la Administración Convocante, con el consecuente impacto negativo sobre la calidad de los productos y servicios que ella debe brindar a los usuarios y a la sociedad.

El PBC debe estar correctamente elaborado, de manera a evitar los problemas señalados en el párrafo anterior y optimizar los recursos de la Administración Convocante.

Lo desarrollado en este capítulo es aplicable a las contrataciones regidas por la Ley Nº 2.051/2003, no aplica a las contrataciones excluidas de conformidad a la Ley, que son tramitadas ante el Departamento de Procesos Especiales de la DNCP, ni a las adquisiciones que son financiadas por organismos multilaterales de crédito que se rigen por sus respectivos convenios de préstamos en cuanto a los Pliegos de las Convocatorias y las documentaciones que se deben anexar.

6.1 ¿Qué es el PBC?

Según Roberto Dromi[29]: *"El pliego de condiciones contiene las disposiciones generales y especiales destinadas a regir el contrato en su formación y posterior ejecución. El objeto, el procedimiento y la relación jurídica emergentes de la selección están contenidos en los pliegos. Su observancia por parte*

[28] *Los conceptos y objetivos del PBC son idénticos para la Carta Invitación y Especificaciones Técnicas en la Contratación Directa*

[29] Jurista Argentino

del licitante y de los oferentes, impuesta por la normativa jurídica, tiene por finalidad proteger los intereses de ambas partes, cumpliendo así una doble función. "

Los pliegos de bases y condiciones (PBC) son los documentos elaborados por los administrativos públicos, en los que se consignan las reglas, los lineamientos, criterios de evaluación y especificaciones técnicas que regirán el proceso de contratación por vía de la Licitación por Concurso de Ofertas y que se constituyen en la base para la elaboración del Contrato. En los mismos se deben especificar los suministros, obra o servicio que se licita.

El Pliego de Bases y Condiciones es fundamentalmente un pedido de oferta unilateral de la Administración Convocante, en el cual se debe encontrar el justo equilibrio entre el detalle de la descripción de los bienes, obras o servicios a contratar y la necesidad que la Convocante desea revertir, a los efectos de posibilitar la mayor participación de potenciales oferentes y lograr las mejores condiciones del contrato.

6.2 ¿Cuál es la responsabilidad del área requirente en la elaboración del PBC?

La elaboración del PBC implica responsabilidades para el área requirente, entre las que se señalan:
El área requirente es quien inicia esta etapa ante la necesidad de adquirir un bien, obra o servicio, para ello es importante que considere el PAC y la disponibilidad presupuestaria para solventar la contratación. En caso de ser necesario, si la contratación no fue considerada al momento de elaborar el PAC, se debe gestionar la modificación correspondiente.
Antes de realizar el pedido de contratación, el área requirente debe tener bien claro la necesidad real del bien, obra o servicio solicitado y la priorización de su adquisición para el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales.
Es indispensable que el área requirente determine con suficiente antelación su necesidad de contratación, de manera a contar con el tiempo adecuado para realizar un buen estudio de las características, atributos (especificaciones técnicas) del bien, obra o servicio requerido, lo cual facilitará la obtención la estimación de los costos y la evaluación técnica de las ofertas presentadas.
Para elaborar el pedido de contratación, el área requirente debe primeramente realizar un estudio de mercado, que le proveerá información valiosa sobre las alternativas disponibles o no a nivel local para el bien, obra o servicio requerido, estableciendo el potencial de oferentes existente para cada llamado.
El pedido de contratación debe estar debidamente completo, identificando claramente las especificaciones técnicas del bien, obra o servicio solicitado.
Otra responsabilidad del área requirente es la obtención de los precios referenciales, dando cumplimiento a las normativas de la DNCP.
Si bien no es una responsabilidad directa o exclusiva de la unidad requirente, es una condición previa para formular la convocatoria, que la Administración Convocante cuente o esté tramitando la obtención de los permisos, licencias, espacio físico y otros requisitos que la contratación del bien, obra o servicio requiere para dar los resultados pretendidos con su adquisición, atendiendo de no afectar negativamente el cronograma de actividades previsto; por ejemplo si la convocatoria es

para la construcción de un edificio, la Convocante debe asegurarse de contar en el tiempo oportuno con la aprobación de planos, proyectos, permisos municipales, ambientales y otros que rijan en la materia.

6.3 ¿Cuál es la responsabilidad de la UOC en la elaboración del PBC?

Por su parte la Ley de Contrataciones Públicas establece las responsabilidades de la UOC respecto al PBC, entre las que se señalan:

- La elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones particulares o Carta de Invitación, es una tarea de la UOC con base en el pedido del área requirente, para lo cual deben respetar los PBC estándares vigentes.
- La UOC debe analizar el pedido y recomendar el empleo de la modalidad convencional, o la subasta a la baja electrónica, o el convenio marco, el que se considere más conveniente según la naturaleza del bien, obra o servicio a adquirir.
- La UOC debe orientar al área requirente sobre la adopción de políticas sustentables a incluir en el PBC.
- La UOC debe realizar una revisión formal de los documentos que integran el PBC de acuerdo a las normativas vigentes de la DNCP; por ejemplo; que no se especifiquen marcas de productos o servicios, o que no se establezcan características muy distintivas o particulares de determinados productos / servicios que hagan presumir un direccionamiento por una marca o empresa.
- También en la revisión de los criterios de evaluación, la UOC debe verificar y asesorar a la unidad requirente, para no incluir criterios superfluos o que no hagan a aspectos técnicamente adecuados para la necesidad que se debe satisfacer, es decir que se empleen criterios coherentes y consistentes con lo que se debe contratar.

6.4 ¿Cuál es la facultad de la DNCP respecto al PBC?

De conformidad a las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas es facultad de la DNCP elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos estándares de uso obligatorio por parte de toda Administración Convocante.

6.5 ¿Qué debo usar, Pliego de Bases y Condiciones o Carta de Invitación?

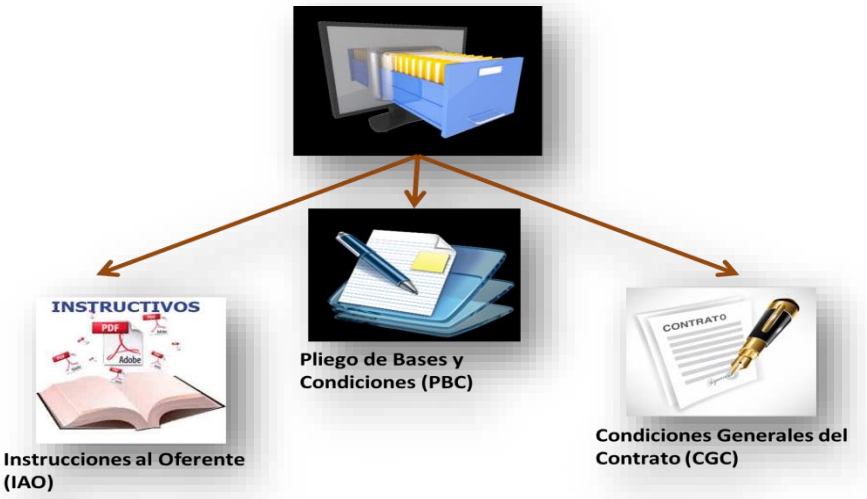
Tanto el Pliego como la Carta de Invitación son los documentos que establecen las especificaciones técnicas del bien, obra o servicio que la Convocante desea adquirir, así como los requisitos, las condiciones, los criterios de evaluación de las ofertas y los métodos de selección a emplear. Sin embargo, el uso del PBC o de la Carta Invitación, están determinados por la Ley de Contrataciones Públicas y las disposiciones de la DNCP.

Sistema Convencional y SBE

Procedimiento de Contratación	Carta de Invitación Estándar aprobado por resolución DNCP	Pliego de Bases y Condiciones
Contratación Directa	X	
Locación de inmueble	X	
Licitación por Concurso de Ofertas		X
Licitación Pública Nacional		X
Licitación Pública Internacional		X

6.6 ¿Cuáles son los documentos que integran el PBC y la Carta Invitación?

En primer lugar, es importante conocer la estructura de los documentos de las licitaciones, que consta de tres partes a saber:



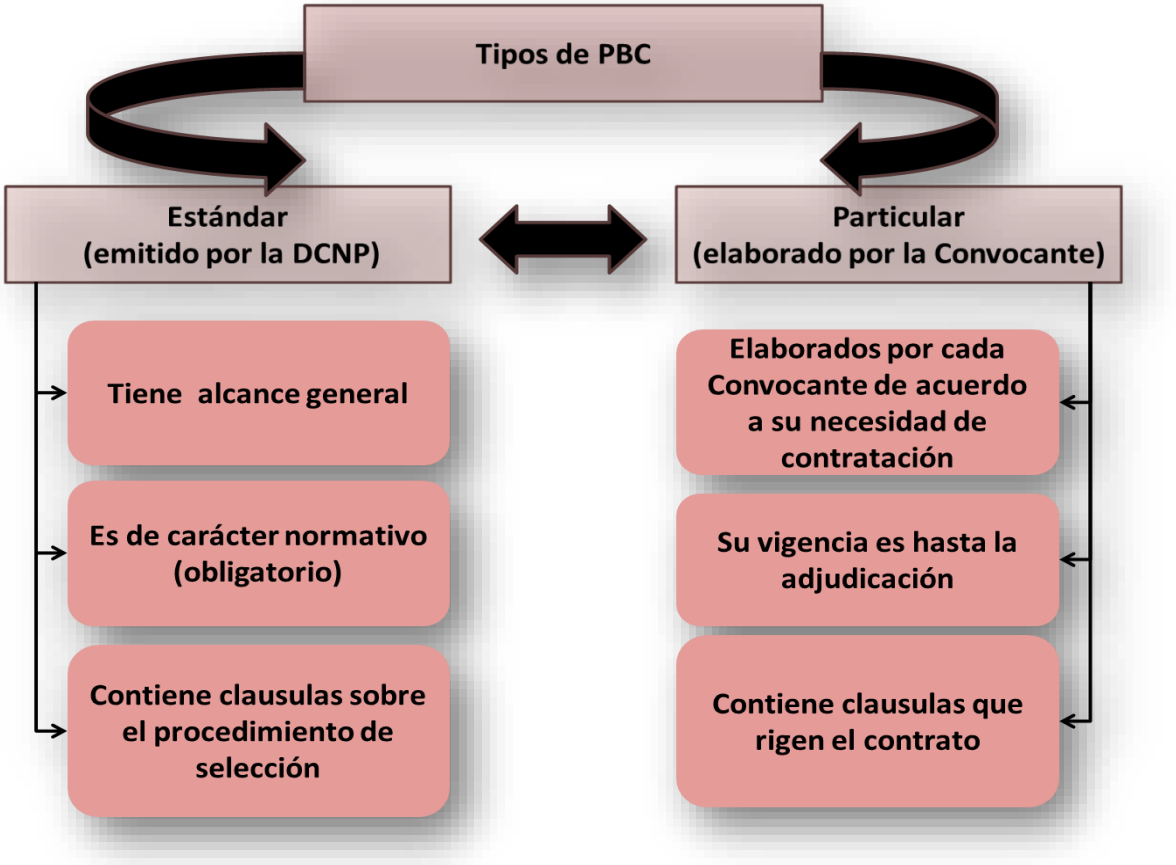
Las Instrucciones a los Oferentes (IAO) proporcionan información relevante para la preparación de las ofertas, el acto de apertura de sobres, criterios de evaluación de las ofertas y adjudicación de los contratos. Las IAO forman parte de los Pliegos Estándares emitidos por resolución de la DNCP y son de uso obligatorio por la Convocante, quien no podrá modificarla. Toda modificación será realizada a través de una resolución de la DNCP en virtud de la facultad que tiene para diseñar y emitir políticas generales sobre las contrataciones públicas. Las IAO se complementan con los Datos de la Licitación de los PBC de cada Convocatoria.

Las Condiciones Generales del Contrato (CGC) proporcionan información y reglas de prevalencia para ser utilizadas en los contratos que la Convocante suscriba con el proveedor adjudicado, sus

cláusulas y sub-cláusulas son de uso estándar y obligatorio, se complementan con las Condiciones Especiales del Contrato establecidas por la Convocante. Las cláusulas y sub-cláusulas solamente puede ser modificadas por la DNCP a través de una resolución.

Por su parte, más arriba se presentó la definición del **Pliego de Bases y Condiciones (BPC).** En este punto se presentan los tipos de pliegos y la estructura general de los mismos, considerando que es el documento empleado para las contrataciones de montos más elevados, no obstante, también se mencionan aspectos básicos de la Carta de Invitación que debe ser utilizada en el procedimiento de Contratación Directa. Por el momento en este capítulo se hará referencia a los procedimientos convencionales o tradicionales.

Tipos de PBC



Fuente: Material de capacitación DNCP. Pliego de Base y Condiciones Estándar. www.dncp.gov.py

PBC Estándar disponibles

La DNCP ha emitido los siguientes PBC Estándar:

- Alimentación escolar – Complemento
- Alimentación escolar – Almuerzo
- Bienes y servicios
- Obras

- Servicios de limpieza
- Contratación de seguros
- Pasajes aéreos
- Consultoría

El procedimiento de contratación define si se debe emplear el PBC o la Carta Invitación Estándar.

- Si es Contratación Directa: Carta Invitación
- Si es Licitación por Concurso de Ofertas, LPN o LPI: PBC

Contenido del PBC - Sistemas Convencionales o Tradicionales

Sección Documentos que lo integran

I – Datos de la Licitación (DDL)

Esta sección contiene disposiciones específicas para cada adquisición y complementa las Instrucciones a los Oferentes (IAO).

- Identificación de Administración Convocante, Identificación de la Convocatoria o Llamado (Descripción, N° del llamado, N° de Identificador del proceso)
- Sistema de adjudicación (Lote, ítems, total) / Abastecimiento simultáneo (justificación)
- Rubros del proceso licitatorio
- Fecha tope de consulta, presentación y apertura de ofertas
- En caso de Contrato Abierto justificar conforme a la Resolución DNCP N° 2.238
- Si se realizará o no Junta de Aclaraciones (es opcional para la Convocante)
- Plazo de validez de la oferta y plazo de garantía de mantenimiento de oferta
- Garantía de mantenimiento de oferta (03% al 05% de conformidad al Art. 39 a) de la Ley N° 2051/2003)
- Plazo de notificación a los oferentes

II– Criterios de Evaluación y Calificación

Esta sección detalla los criterios que se utilizarán para establecer la oferta evaluada como la más baja y las calificaciones que deberá poseer el Oferente para ejecutar el contrato.

- Criterios de Evaluación: documentos sustanciales que debe presentar el Oferente
- Requisitos de Calificación posterior:
  - Capacidad financiera
  - Experiencia y capacidad técnica
  - Margen de preferencia
  - Criterios de desempate (de acuerdo a la Circular DNCP Nº
  - Inspecciones y pruebas

- Resolución Nº 849/2015 (por la cual se aprueba un criterio de evaluación para la calificación de la capacidad legal del oferente con respecto a la prohibición prevista en los incisos a) y b) del artículo 40 de la Ley de Contrataciones)
- Resoluciones Nº 1.102/2016 y Nº 1.173/2016 que establece directrices para la evaluación de los precios ofertados

III– Suministros Requeridos

Esta sección incluye la Lista de Bienes o Servicios, Plan de Entregas, las Especificaciones Técnicas, Planos y las Inspecciones y/o Pruebas concernientes a los Bienes a ser adquiridos o Servicios a ser prestados.

- Especificaciones Técnicas
- Plan de entregas
- Planos o diseños

IV – Condiciones Especiales del Contrato (CEC)

Esta sección incluye cláusulas específicas que son propias para cada contrato y que complementan las Condiciones Generales del Contrato (CGC)

- Mecanismo de resolución de conflicto
- Reajuste de precios
- Plazos de pago; Anticipo
- Plazo de pago y tasa de interés
- Garantía de fiel cumplimiento de contrato (5% al 10%)
- Inspecciones y pruebas
- Multas

V– Modelo de Contrato

Esta sección incluye la pro-forma del Contrato que una vez perfeccionada deberá incluir las correcciones o modificaciones que se hubiesen hecho a la oferta seleccionada y que están permitidas bajo las Instrucciones a los Oferentes, las Condiciones Generales del Contrato y las Condiciones Especiales del Contrato.

- Contrato y PBC alineados:
- Objeto
- Documentos integrantes del contrato
- Identificación del crédito presupuestario para cubrir el compromiso derivado del contrato.
- Procedimiento de contratación
- Precio unitario y el importe total a pagar por los bienes y/o servicios
- Vigencia del contrato
- Solución de controversias
- Anulación de la adjudicación por parte de la DNCP

VI – Formularios

Esta sección contiene los Formularios de la Licitación que el Oferente deberá presentar con la oferta y las que son requeridas para la firma del Contrato

- Información sobre el Oferente
- Información sobre los miembros del Consorcio (cuando corresponda)
- Formulario de la oferta
- Autorización del fabricante, representante o distribuidor (cuando corresponde)
- Garantía de Mantenimiento de Oferta
- Declaración Jurada del Art. 40 y Art. 20
- Declaración Jurada de Menores
- Garantía de Anticipo
- Garantía de fiel cumplimiento de contrato

VII – Anexos

Esta sección contiene la Lista de Documentos de carácter formal y sustancial a ser presentados por el oferente junto con su oferta, así como las requeridas para la firma del contrato, una vez notificada la adjudicación.

- Anexo I Documentos que componente la Oferta
- Anexo II Documentos para Firma de Contrato

Contenido de la Carta de Invitación Estándar

La Carta de Invitación Estándar contiene los siguientes anexos:

Anexo A Generalidades: Instrucciones para los oferentes
Anexo B Datos de la Contratación (DDLC): Datos del procedimiento de contratación directa.
Anexo C: contiene cláusulas relativas a la cantidad, descripción y especificaciones técnicas de los bienes/servicios requeridos.
Anexo D: Formularios

Contenido de la Subasta a la Baja Electrónica (SBE)

Los contenidos de las bases para SBE mantienen las mismas estructuras del PBC en caso de ser una convocatoria a Licitación (o Concurso de Ofertas) o Carta de Invitación en caso de Contratación Directa.

6.7 ¿Cómo obtener el precio referencial?

El precio referencial es uno de los criterios para realizar la evaluación económica de las ofertas bajo todas las modalidades de contratación. Al remitir el PCB o Carta Invitación a la DNCP, la UOC también debe registrar en el SICP la ***Planilla de Precios Referenciales.***

El precio referencial es un intervalo de precio aceptable para un determinado bien, obra o servicio que sirve como un patrón para evaluar el valor económico las ofertas. El precio referencial como uno de los criterios que sirve de base para la adjudicación de la oferta, permite que la Convocante aplique los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas.

Para que la Convocante pueda obtener el precio referencial, la DNCP ha emitido las resoluciones Nº 956/2016, Nº 1.102/2016 y Nº. 1.173/2016 las cuales establecen las pautas y la metodología para elaborar los precios referenciales, así también el criterio para la evaluación de los precios ofertados.

Las disposiciones de la DNCP establecen que "para la realización de la estimación de costos de cada licitación, las Convocantes deberán contar con la documentación comprobatoria del análisis realizado para la determinación de los precios referenciales, considerando al menos 2 de los 4 métodos".

La Guía para la elaboración del precio de referencia vigente (Resolución Nº 2.151/2016), establece que las fuentes de información que pueden emplear las UOC para calcular el precio de referencia de cada llamado.

Alternativa 1	**Alternativa 2**			
	Contar con al menos tres precios obtenidos a través de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:			
	Opción 1	**Opción 2**	**Opción 3**	**Opción 4**
Contar como mínimo con tres precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita disponer de evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota, u otro medio comprobatorio idóneo.	Precios ofrecidos por empresas al público en general, para el bien, obra o servicio, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones (catálogos, publicaciones especializadas revistas periodísticas, etc.	Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado.	Precio adjudicado por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el SICP.	Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota, u otro medio comprobatorio idóneo.

Luego de obtener los precios de referencia, a partir de las fuentes arriba mencionadas, la Convocante debe calcular el precio de referencia para el bien, obra o servicio a contratar, debiendo dejar evidencia documentada del criterio adoptado, pudiendo tratarse del promedio simple, promedio ponderado, más bajo).

Puntos importantes relativos al precio referencial

- Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad de bien, obra o servicio, no sea posible alcanzar la cantidad de fuentes requeridas para la obtención de los precios, la Convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los precios y que servirán de base a su referencia, debiendo constar en un informe cómo se ha desarrollado el procedimiento para llegar al precio referencial (promedio, precio más bajo, otro).

La clave para obtener precios referenciales RAZONABLES y REALIZABLES es contar con una buena, completa y clara "Especificación Técnica del bien, obra o servicio" que debe ser adquirido.

Es importante que la UOC verifique la correcta aplicación de la Guía para elaboración del precio de referencia en cada Convocatoria, orientando y asesorando para ello a las unidades requirentes, pues la falta de su aplicación puede dar lugar a la anulación de la convocatoria por la DNCP.

6.8 ¿Criterios de Evaluación y Calificación se deben emplear?

La evaluación de las ofertas se debe realizar en base a la metodología y los parámetros establecidos en el PBC, con arreglo a las disposiciones del Ley y de la DNCP.

Los criterios de evaluación y calificación de ofertas es uno de los requisitos de importancia que debe constar en el PBC o Carta de Invitación.
Los criterios de evaluación constituyen las condiciones que deben ser cumplidas por los oferentes, con el fin de determinar la capacidad que estos posean de ejecutar el contrato resultante del llamado o convocatoria. Estos criterios serán establecidos tomando en consideración las particularidades de cada llamado, y cuidando que las exigencias impuestas no limiten de manera innecesaria la participación de ningún oferente. Podrán incluir factores como la capacidad técnica, financiera, experiencia en el rubro, entre otros.

La Evaluación y Calificación de Ofertas tienen tres componentes:

- Evaluación Legal (aspectos legales)
- Evaluación Técnica
- Evaluación Económica

En primer lugar, se verifica la presentación de los documentos de carácter sustancial establecidos en el PBC o Carta Invitación. Luego se verifica que se haya proveído la documentación que avale el cumplimiento de los criterios técnicos, legales y financieros conforme a los requisitos de calificación establecidos en el PBC estándar.

Se seleccionará provisoriamente la oferta más baja la que será analizada en detalle para verificar el cumplimiento de los requisitos de calificación.
La **Calificación legal,** se realiza mediante el análisis del cumplimiento de las prohibiciones de los Incisos "a" y "b" del Artículo 40 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Requisitos para Calificación Posterior

Los criterios de calificación posterior quedan a cargo de la Convocante, debiendo establecer los índices y promedios que consideran adecuados teniendo en cuenta el objeto de la licitación.
A modo de ejemplo se presentan los Criterios de Calificación que la Convocante podría emplear de acuerdo a la naturaleza del bien, obra o servicio.

Criterios de Calificación para Bienes y Servicios

"Adquisición de Bienes y/o Prestación de Servicios"

7ma. Versión, Aprobado por Resolución DNCP N° 4371 de fecha 16 de diciembre de 2016

Capacidad financiera:

a. **Ratio de Liquidez:** activo corriente / pasivo corriente ***(Deberá ser igual o mayor que 1, en promedio, en los 3 últimos años)***

b. **Endeudamiento:** pasivo total / activo total (***No deberá ser mayor a 0,80 en promedio, en los 3 últimos años)***

c. **Rentabilidad:** Porcentaje de utilidad después de impuestos o pérdida con respecto al Capital

(El promedio en los últimos 3 años, no deberá ser negativo)

Análisis de los precios ofertados

Durante la evaluación de las ofertas, luego de haber realizado la corrección de errores aritméticos y ordenar las ofertas de menor a mayor, conforme los precios ofertados, el Comité procederá a solicitar a los oferentes una explicación detallada de la composición del precio ofertado cuando la diferencia entre el precio ofertado y el precio referencial sea superior al treinta por ciento (30 %) para ofertas por debajo del precio referencial y del veinte por ciento (20%) para ofertas que se encuentren por encima del precio referencial, preparado por la Convocante y difundido con el llamado de contratación.

Si el Oferente no respondiese la solicitud, o la respuesta no sea suficiente para justificar el precio ofertado del bien, obra o servicio, el precio será declarado inaceptable y la oferta rechazada, debiendo constar la explicación en el informe de Evaluación respectivo.

El análisis de los precios, con esta metodología, será aplicado a cada precio Ítem, rubro o partida que contenga a oferta, independientemente del sistema de adjudicación adoptado por el llamado (por el total, lotes, Ítems)".

Experiencia y Capacidad Técnica

El Oferente deberá proporcionar evidencia documentada que demuestre su cumplimiento con los siguientes requisitos de experiencia y capacidad técnica:

Experiencia

- 10 (diez) Años de la empresa en el rubro, y deberá presentar con su oferta copia de contratos ejecutados y/o pólizas (como mínimo un Contrato y/o Póliza por cada año) ejecutados satisfactoriamente, en los cuales se haya proveído los servicios solicitados

por un valor igual o superior al 30% del monto total de la oferta, con Entidades e Instituciones del Estado y/o con Instituciones privadas, pudiendo presentar la cantidad de contratos necesarios para obtener el porcentaje requerido por la convocante

Capacidad Técnica:

- La evaluación de las ofertas se realizará por cada ítem ofertado de acuerdo a las Planillas de Precios y a las Especificaciones Técnicas descriptas en la "Sección III – Suministros Requeridos".
- Calidad (Ejemplo: Certificaciones, títulos, consistencia de materiales, etc.).
- Características técnicas (Ejemplo: Capacidad de producción, tiempo de vida útil, uso de energía, eficacia, eficiencia).
- Disponibilidad de servicio técnico (Ejemplo: cercanía, cantidad de talleres, horarios de prestación de servicios, etc).

Margen de Preferencia para productos nacionales

Se aplicará el margen de preferencia nacional de conformidad a la legislación vigente. La acreditación de Origen Nacional del Producto, en el marco del proceso de contratación, será a través del Certificado de Origen Nacional, expedido por Autoridad competente.

Criterio para desempate de ofertas (Resolución DNCP Nº 2567/2016)

La Convocante podrá determinar en este apartado el criterio a ser considerado por el Comité Evaluador para el eventual desempate de ofertas, previendo que estos criterios sean objetivos, razonables y congruentes con el principio de igualdad de participación

Inspecciones y Pruebas en la etapa de evaluación

En este apartado, la Convocante podrá establecer los criterios a ser considerados para la realización de inspecciones o pruebas técnicas durante la Evaluación de las Ofertas, sobre las muestras que sean solicitadas a los oferentes, de conformidad a las IAO. Para el efecto, la Convocante deberá determinar el procedimiento que aplicará para el análisis de las muestras.

Ejemplo para la contratación de útiles de oficina:

Ítem 1 y 2 (DVD): Los mismos deberán venir en estuche de plástico rígido precintado y sellado.

Ítem 2 y 3 (CD): Los mismos deberán venir en estuche de plástico rígido, precintado y sellado.

Ítems 11, 12 y 13 (Bolígrafo): los bolígrafos deberán realizar como mínimo 25 trazos de 30 cm ininterrumpidos sin fallos en la escritura.

Ítem 70 (Perforadora): la perforadora chica deberá perforar como mínimo 12 hojas de 75 gr. Sin trancarse.

Ítem 72 (Perforadora): la perforadora grande deberá perforar como mínimo 22 hojas de 75 gr. Sin trancarse.

Ítem 73 (Presilladora): la presilladora deberá presillar como mínimo 50 hojas de 75 gr. Sin trancarse.

Ejemplo para pruebas técnicas, de control de calidad y documentos a presentar para la convocatoria a adquisición de "Galletitas para complemento nutricional":

El oferente deberá presentar con su oferta los siguientes documentos:

- Declaración Jurada de la composición físico-química y aporte de nutrientes del producto terminado que avale el cumplimiento de las especificaciones técnicas. La no presentación de la Declaración Jurada será motivo de descalificación de la oferta.
- Informe técnico (análisis) del INTN que confirma los valores declarados por el oferente de:
    1. Valor energético (calorías)
    2. Carbohidratos
    3. Proteínas
    4. Grasas
    5. Sodio
- Especificaciones técnicas del premix vitamínico utilizado expedido por la empresa proveedora del mismo.
- Boceto de rotulación del envase individual primario en conformidad a las especificaciones técnicas.
- Muestras de material de envase individual primario.
- Boceto de rotulación de la caja contenedora en conformidad a las especificaciones técnicas.

Posterior a la adjudicación y antes de su distribución el Proveedor deberá:

a) Presentar por cada partida de productos a entregar, la Certificación de Conformidad a lo establecido en el punto "Composición físico-química y nutricional" del presente Pliego de Bases y Condiciones, otorgada por el **INTN.**

En caso de que el producto no cumpla con las especificaciones técnicas requeridas, será rechazado y el Proveedor adjudicado tendrá que reemplazarlo en su totalidad por otros que cumplan con las especificaciones.

b) Informe técnico de cumplimiento de esta Sección, otorgado por el INTN, correspondiente al de la producción.

Es responsabilidad del proveedor adjudicado cubrir los gastos derivados de la Certificación de Conformidad otorgada por el **INTN.**

La Contratante podrá requerir al Proveedor que realice alguna de las pruebas y/o inspecciones señaladas en este documento, cuando las considere necesarias para verificar que las características de los bienes cumplan con las especificaciones técnicas y normas establecidas en el pliego y contrato.

Para evitar errores en la elaboración de las bases de la Contratación, la Convocante podría:

Cuando el bien, obra o servicio que se debe adquirir sea complejo o de gran envergadura, es recomendable encargar la realización de estudios previos de pre factibilidad que contenga un análisis de los riesgos que pudieran surgir en la futura contratación, y el impacto o efecto patrimonial que ocasionaría a la institución, de manera a incluir en las condiciones y en la proforma del contrato el alcance y las responsabilidades de cada una de las partes (la convocante, el administrador del contrato, el contratista, o el proveedor) en materia de gestión de tales riesgos, a fin de evitar adendas a los contratos (por ejemplo, pedido de prórroga, aumento de precio por obras o trabajos adicionales).

Capítulo 7

La Convocatoria y la Selección

Capítulo 7 La Convocatoria y la Selección

Las Convocantes, previamente a la iniciación de los procedimientos de contratación: Licitación Pública, Licitación por Concurso de Ofertas y Contratación Directa deberán comunicar a la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), a través de los medios remotos de comunicación electrónica establecidos en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), los datos relativos a las convocatorias y bases concúrsales, en los términos establecidos en el Título Quinto y en el reglamento de la Ley Nº 2.051/2003:

- El contenido del acto de convocatoria en el caso de las licitaciones públicas, y las notas de invitación a presentar ofertas, en los casos de licitación por concurso de ofertas y contratación directa.
- Los Pliegos de Bases y Condiciones en los casos de licitaciones públicas y licitaciones por concurso de ofertas.
- Los Documentos del Pedido de Propuestas, incluidos los Términos de Referencia, en los procedimientos de contratación de firmas consultoras.
- En los casos de excepción previstos en el Artículo 33° de la Ley, deberá remitir el dictamen justificativo que acredite la excepción invocada y la Resolución de la máxima autoridad de la Convocante.

7.1 Plazos de la comunicación de la convocatoria

La normativa establece que las comunicaciones deberán realizarse a través de los medios remotos de comunicación electrónica establecidos en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas en los siguientes plazos mínimos:

- Licitaciones Públicas: Cinco días hábiles de antelación a la fecha de la primera publicación de la convocatoria en el diario de circulación nacional.
- Licitaciones por Concurso de Ofertas y Contrataciones directas: Cinco días hábiles de antelación a la fecha del envío de las invitaciones a los potenciales oferentes.
- Procedimientos de contratación que se realicen en los supuestos de excepción de urgencia impostergable[30] y en los supuestos de excepción establecidos en los incisos c) y b) del artículo 33 de la Ley: Dentro de los diez días hábiles posteriores a la adjudicación del contrato.
- Procedimientos de contratación que se realicen en los supuestos de excepción previstos en los incisos a), d), e), f) y h) del artículo 33 de la Ley: Hasta cinco días hábiles de antelación a la fecha de invitación al potencial oferente. Este mismo plazo se aplicará cuando se invoquen razones técnicas (artículo 33 inciso g de la Ley) para justificar el procedimiento de excepción.

[30] Artículo 33, inciso g de la Ley Nº 2.051/2003

Una vez en ejecución el procedimiento correspondiente, se informará sucesivamente sobre el resultado de cada una de las etapas, incluyendo el acto de adjudicación y la formalización del contrato respectivo.

7.2 Plazos mínimos para los procedimientos de adquisiciones

En cuanto a los plazos, la Licitación Pública es el tipo de procedimiento que más tiempo debe estar "publicado" antes de la recepción de ofertas, de tal manera a que los interesados puedan presentar sus consultas y observaciones al PBC. La publicación debe darse, en este procedimiento, tanto en medios de prensa como en el Portal de Contrataciones Públicas por tres días consecutivos. En el caso de la Licitación Pública Nacional la normativa exige un plazo de publicación (entre la última publicación en un medio impreso hasta la recepción de ofertas) de 20 días corridos, mientras que para la Licitación Pública Internacional el plazo se duplica a 40 días corridos.

En todo este lapso se prevé la obligatoriedad que las Convocantes contesten las consultas que formulan los potenciales oferentes y las observaciones que se formulen. Estas consultas pueden generar la modificación del PBC, lo cual debe ser realizado a través de Adendas o simples explicaciones o aclaraciones, las que deben ser realizadas por Aclaratorias. En este período también la convocante puede organizar una Audiencia Pública para discutir con los interesados los diferentes aspectos del PBC.

Estos documentos modificatorios o aclaratorios deben ser publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) más conocido como Portal de Contrataciones cuya dirección web es www.contrataciones.gov.py con una anticipación adecuada, de tal manera a que puedan ser analizadas para su incorporación a las ofertas o, eventualmente, generar nuevas consultas o, inclusive, protestas. En este sentido, las Adendas deben estar publicadas con, al menos, 5 días hábiles de anticipación a la recepción de ofertas, mientras que las Aclaratorias deben ser publicadas con, al menos, 2 días de anticipación a dicha recepción.

Lo que la UOC debe saber, en cuanto a estos plazos, es que la DNCP posee 3 días hábiles para la verificación de PBC y Cartas de Invitación y 2 días hábiles para la verificación de Adendas y Aclaratorias, con lo cual, se deben prever estos plazos adicionales para que los documentos estén publicados con la debida antelación en el portal de la DNCP.

Estos plazos se encuentran reglamentados en los diferentes artículos mencionados a lo largo de este capítulo y condensados en la Resolución DNCP N˚ 948/2010 cuyo resumen se expone a continuación

MODALIDAD	VERIFICACIÓN DNCP	VERIFICACIÓN REPAROS DNCP	PUBLICACIÓN PRENSA	DIFUSIÓN PORTAL	PLAZO TOPE PARA RECEPCIÓN DE CONSULTAS	VERIFICACIÓN DE ADENDAS Y ACLARACIONES	PUBLICACIÓN DE ADENDA	PUBLICACIÓN DE ACLARACIONES
LPI	3 (DH)	2(DH)	3 (DC)	40(DC)	5 (DH) previos a ap. de ofertas	1(DH)	hasta 5 (DH) antes de la apertura	2 (DH) previos a ap. de ofertas
LPN	3 (DH)	2(DH)	3 (DC)	20(DC)	5 (DH) previos a ap. de ofertas	1(DH)	hasta 5 (DH) antes de la apertura	2 (DH) previos a ap. de ofertas
LCO	3 (DH)	2(DH)	opcional	10(DC)	3 (DH) previos a ap. de ofertas	1(DH)	hasta 3 (DH) antes de la apertura	2 (DH) previos a ap. de ofertas
CD	3 (DH)	2(DH)	----------	5(DC)	3 (DH)previos a ap. de ofertas	1(DH)	hasta 2 (DH) antes de la apertura	1 (DH) previo a ap. de ofertas
CD (menores a 200 jornales)	3 (DH)	2(DH)	----------	3 (DC)	Según Convocante	1(DH)	----------	----------
Excepción	3 (DH)	2(DH)	opcional	5(DC)	3 (DH)previos a ap. de ofertas	1(DH)	hasta 2 (DH) antes de la apertura	1 (DH) previo a ap. de ofertas
Locación	3 (DH)	2(DH)	----------	3 (DC)	----------	1(DH)	hasta 2 (DH) antes de la apertura	----------
SBE (todas las modalidades)	3 (DH)	2(DH)	según caso	8(DH)	según modalidad	1(DH)	según caso	según caso
Adjudicación	3 (DH)	2(DH)	----------	----------	----------	----------	----------	----------

7.3 Adendas al PBC

Si bien se han indicado las bases y condiciones que configuran el reglamento a ser adoptado para cada llamado en particular en la carta de invitación, es posible que por parte de la Convocante surja la necesidad de realizar modificaciones –antes de la apertura— al pliego ya difundido en el SICP. Estas modificaciones podrán realizarse toda vez que no tenga por objeto limitar el número de participantes.

“Las enmiendas que realicen las Convocantes deberán realizarse mediante una adenda numerada y firmada que formará parte íntegra de la carta de invitación y/o pliego de bases y condiciones”.-

Observación: Las adendas deben ser autorizadas por la Autoridad competente.

Esta enmienda deberá ser notificada por escrito a todos los oferentes invitados, además de difundirla en el SICP a fin de dar a conocer las modificaciones planteadas a todos los interesados. Se podrá, además, modificar las fechas de presentación y apertura de ofertas a fin de dar un plazo mayor a los oferentes para tomar conocimiento de la enmienda.

Las adendas deberán detallar qué modificaciones se plantean en el Pliego de Bases y Condiciones y deberán estar difundidas de acuerdo a los plazos establecidos para cada modalidad.

Además, la DNCP contará con un plazo de un día hábil para la verificación y difusión de la adenda en el SICP, contado a partir del día siguiente de ingreso del expediente.

7.4 Aclaraciones

Todo potencial oferente que necesite alguna aclaración referente al pliego de bases y condiciones o carta de invitación, podrá solicitarla a la Convocante por medio de una nota, correo electrónico, o fax enviado a la dirección indicada por la Convocante en el pliego de bases y condiciones o carta de invitación. La Convocante responderá a toda solicitud de aclaración que reciba dentro del plazo establecido en el mismo pliego.

La Convocante deberá remitir una copia de las respuestas, incluida una explicación de la consulta, pero sin identificar su procedencia, en un documento que deberá estar difundido de acuerdo a los plazos establecidos para cada modalidad. Además, la DNCP contará con el plazo de un día hábil para la verificación y difusión de la adenda en el SICP, contado a partir del día siguiente de ingreso del expediente.

7.5 Prórrogas

En el caso de las Contrataciones Directas en las cuales no se contare con un mínimo de tres ofertas al momento del vencimiento del plazo de entrega de ofertas, la convocante podrá prorrogar las fechas de presentación y apertura de ofertas. Los sobres no deberán ser abiertos, y podrán ser devueltos a los oferentes a su requerimiento en las mismas condiciones, o quedarán en resguardo en las oficinas de la convocante.

> Observación: También en el caso de SBE al no contar con tres oferentes se podrá prorrogar la etapa competitiva de la SBE, por adenda extendiendo el fin de la carga de propuesta, inicio de etapa competitiva y presentación y apertura de oferta.

La nueva fecha de entrega y apertura de ofertas deberá difundirse en el SICP por un mínimo de cinco días corridos. La prórroga deberá ser instrumentada mediante una adenda, la cual deberá remitirse junto con el acta de prórroga en la cual se haya hecho constar la falta de tres ofertas susceptibles de ser analizadas técnica y económicamente.

A fin de permitir la utilización de los documentos presentados en la primera fecha de apertura, la Convocante podrá reducir los plazos de validez de la oferta y de su correspondiente garantía considerando la cantidad de días prorrogados.

También en los demás tipos de procedimientos se podrá prorrogar la fecha de recepción de ofertas cuando así lo considere pertinente la Convocante. Existen casos en los que es obligatorio prorrogar, como sería el caso de una adenda que modifique el PBC, considerando que la Resolución DNCP Nº

948/2010 establece que entre una Adenda al PBC y la fecha de apertura deben haber ciertos días de anticipación, siendo el de la LPN de 5 (cinco) días.

7.6 Presentación y Apertura de ofertas

La entrega y apertura de ofertas se hará en el lugar señalado y la manera estipulada en el pliego de bases y condiciones. El acto de apertura es formal y público.

En la apertura de las ofertas se realizará una verificación preliminar y meramente cuantitativa de la documentación presentada por los Oferentes, sin entrar al análisis detallado de su contenido, el cual se efectuará durante el proceso de evaluación de las ofertas. Según lo establecido en el art. 24 de la ley 2051 y tener en cuenta además lo establecido en artículo Nº 54 del Decreto Nº 3.719/2.015, en cuanto a las presentaciones a un solo sobre y a dos sobres.

Si en la verificación cuantitativa de los documentos presentados, se verificare la falta de presentación de algún documento formal no sustancial o sustancial, se dejará constancia en el acta. Dichas omisiones serán analizadas en oportunidad del proceso de evaluación a los efectos de las decisiones que fuesen pertinentes.

> Observación: Durante el acto de apertura, solo podrán rechazarse las ofertas, solicitudes de retiro o modificaciones de oferta presentadas después de la hora y fecha límite de presentación de ofertas, las cuales serán devueltas al oferente sin abrir.

Oferentes.

Elaboración del Acta de Apertura

Conforme al artículo Nº 54 del Decreto Nº 3.719/2.015, en el acta labrada en el acto de apertura de los sobres que contienen las ofertas, se hará constar como mínimo:

En el inciso a: **Sistema de un solo sobre**:

- Fecha, lugar y hora que se llevó a cabo dicha etapa);
- Nombre del funcionario público encargado de presidir el acto y de los otros funcionarios públicos responsables que se encuentren presentes;
- Nombre de los oferentes cuyas ofertas fueron abiertas en el acto.
- Nombre de los oferentes cuyas ofertas fueron desechadas por presentación tardía.
- Los precios totales de las ofertas.
- Las ofertas alternativas si se hubiesen permitido en el pliego de bases y condiciones.
- La existencia o falta de una garantía de mantenimiento de oferta.
- Constancia de la presentación de formulario de oferta firmado.
- Constancia de las omisiones detectadas en la verificación cuantitativa
- Toda la información dada a conocer a los o por los asistentes al acto.

- En el caso de que los oferentes hayan solicitado la suscripción de documentos que forman parte de las ofertas de sus competidores, deberá quedar constancia de ello en el acta.

Se solicitará a los representantes de los oferentes que estén presentes que firmen el acta. La omisión de la firma por parte de un oferente no invalidará el contenido y efecto del acta.

En el inciso b: **Sistema de doble sobre**:

- Fecha, lugar y hora que se llevó a cabo dicha etapa);
- Nombre del funcionario público encargado de presidir el acto y de los otros funcionarios públicos responsables que se encuentren presentes;
- Nombre de los oferentes cuyas ofertas fueron abiertas en el acto.
- Nombre de los oferentes cuyas ofertas fueron desechadas por presentación tardía.
- Constancia de las omisiones detectadas en la verificación cuantitativa
- Toda la información dada a conocer a los o por los asistentes al acto.
- En el caso de que los oferentes hayan solicitado la suscripción de documentos que forman parte de las ofertas de sus competidores, deberá quedar constancia de ello en el acta.

Se solicitará a los representantes de los oferentes que estén presentes que firmen el acta. La omisión de la firma por parte de un oferente no invalidará el contenido y efecto del acta.

7.7 Evaluación

La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta ley y en el reglamento.

Los defectos de forma o no sustanciales y los errores de cálculo en las propuestas podrán ser subsanados en los términos que se establezcan en el reglamento, siempre y cuando no impliquen la modificación de los precios unitarios, por lo que no serán suficientes para descalificar la propuesta de un participante, siempre y cuando se deban a errores u omisiones de buena fe y no se pretenda confundir a los evaluadores.

> Observación: No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas que tengan como propósito facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no sea sustancial o afecte la legalidad y la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los oferentes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus ofertas.

Comité de evaluación

Las Convocantes constituirán un Comité de Evaluación para la calificación de las propuestas de los oferentes, conformado por los funcionarios que se requieran y con la asistencia técnica profesional

externa que se llegare a estimar conveniente. Según se establece el Manual Técnico del Comité de Evaluación de ofertas[31] :

¨En las convocatorias realizadas bajo la modalidad de Licitación Pública Nacional y Licitación por Concurso de Ofertas, la evaluación dc las ofertas —según lo establece el Art 270 de la Ley NO 2051/03— es realizada por un Comité de Evaluación constituido por la Convocante y conformado por los funcionarios que se requieran, y —como se ha mencionado— con la asistencia técnica profesional externa que se llegare a estimar conveniente.

En los demás casos, la fase de evaluación de ofertas es desarrollada por la Unidad Operativa de Contrataciones, sin perjuicio que la Convocante opte igualmente por realizar la evaluación de ofertas a través de un Comité conformado para el efecto.

La conformación del Comité de Evaluación de Ofertas puede ser realizada para cada proceso de contratación en particular o bien realizar la constitución del Comité de forma permanente, sin perjuicio de la integración a éste de los funcionarios que se requieran para cada licitación específica. La legislación únicamente dispone la obligatoriedad de constituir un Comité encargado de la evaluación de las ofertas presentadas, por lo cual cada institución Convocante —a través de un acto administrativo emitido por la Máxima Autoridad— podrá dar cumplimiento a dicha obligación de la forma más conveniente de acuerdo a ia realidad institucional, disponiendo así quienes integrarán el Comité mencionado.

La normativa además nada dispone respecto a la cantidad de miembros que deben integrar el Comité de Evaluación, no obstante, recomendamos que esté integrada por un número impar de miembros, a los efectos de resolverse —sin mayores inconvenientes— la recomendación correspondiente en caso de votos en disidencia. Los votos en disidencia deben constar expresamente en el Informe emitido. ¨

El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas.

La calificación que realice el Comité de Evaluación invariablemente se apegará a la ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública.

Observación: En Contratación Directa la evaluación podrá ser realizada por la UOC según lo establecido en la normativa vigente.

[31] Establecida por resolución DNCP N° 41361/2015

por la cual se aprueba el Manual Técnico para Comités de Evaluación de Ofertas

Será considerada falta grave el intento de influir sobre el sentido de la decisión de los miembros del Comité de Evaluación, a través de cualquier procedimiento que pueda afectar su independencia de criterio.

El informe del comité de evaluación deberá contener por lo menos lo siguiente:

- El acta de apertura de ofertas.
- Copia de solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas de los oferentes.
- Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, según el artículo 62 inciso 1 del Reglamento, la que deberá contener explicaciones respecto al incumplimiento de cada oferta, respecto a dichos requisitos. 4. Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustada por errores aritméticos.
- Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos;
- Recomendación de adjudicación con las justificaciones que sean pertinentes.
- La fecha y lugar de elaboración, y
- Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación

7.8 Adjudicaciones

Es el resultado de las convocatorias realizadas por las instituciones del estado para la adquisición de bienes, prestación de servicios y obras en general, en el cual, conforme a los criterios de evaluación previstos en las bases del llamado se adjudica al participante cuya oferta solvente cumpla con todos los requisitos establecidos para la contratación.

Las adjudicaciones deben ser comunicadas a la DNCP en dos etapas; en la primera se remiten los documentos que guardan relación con la evaluación, la adjudicación y la notificación a los oferentes del resultado de la contratación; la segunda etapa corresponde a la remisión del contrato firmado por las partes o la orden de compra/servicio, según corresponda, y que será posterior a 10 (diez) días hábiles.

Esta división en la comunicación de las adjudicaciones fue prevista teniendo en cuenta el tiempo que poseen los interesados para protestar el procedimiento, que según lo establecido en el artículo Nº 79 de la Ley Nº 2.051/2003, es de 10 (diez) días hábiles siguientes al acto.

Plazos del Proceso de Adjudicación

Documentos a ser presentados por la convocante con la adjudicación

- Nota dirigida al Director Nacional comunicando la adjudicación (firmada y escaneada).

MODALIDAD	Plazo de Verificación de Adjudicaciones y Contrato	Plazo de Verificacion de los reparos
Primera Etapa	3 (DH)	2(DH)
Segunda Etapa	3 (DH)	2(DH)

- Acta de Apertura de Ofertas
- Informe de Evaluación
- Resolución de Adjudicación
- Notificación al Oferente
- Cuadro comparativo de ofertas

Observación: La expedición del Código de Contratación se realiza una vez que sea publicado el contrato u orden de compra/servicio.

a) Primera Etapa

En la primera etapa deben remitirse los documentos que conforman el proceso de recepción, evaluación y adjudicación de la convocatoria, a continuación, se detallan los documentos y una breve reseña de los datos que deben contener los mismos.

Elaboración del Informe de Evaluación

Una vez constituido el Comité de Evaluación, este emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas.

La evaluación de las ofertas se llevará a cabo conforme a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la contratación, la Ley Nº 2.051/2003 y sus reglamentos.

El informe de evaluación debe contener (Art. Nº 64, Decreto 21909/03):

- El acta de apertura.

- Copia de solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas a los oferentes.
- Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que
- Deberá contener explicaciones respecto al incumplimiento de cada oferta, respecto a dichos requisitos.
- Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustada por errores aritméticos.
- Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos;
- Recomendación de adjudicación con las justificaciones que sean pertinentes.
- La fecha y lugar de elaboración, y
- Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación.
- Si dos o más ofertas son solventes porque han cumplido la totalidad de los requisitos, el contrato se adjudicará a quien presente el precio más bajo (Art. 28 de la Ley 2051/03).

Observación: Al momento de conformar el comité evaluador y realizar la evaluación de las ofertas se deberá cumplir con lo establecido en los siguientes artículos de la Ley 2.051/2003: Nº 26 de Evaluación de las ofertas ; Nº 27 de Comités de Evaluación y los artículos: Nº 58 de Conformidad de la oferta con el PBC; Nº 59 de Disconformidades, errores y omisiones; Nº 60 de Análisis para determinar si las ofertas se ajustan sustancialmente al PBC; Nº 61 de Método de evaluación; Nº 11 de Constitución del Comité; Nº 56 de Confidencialidad, del Decreto Reglamentario 21.909/2003.

Resolución de Adjudicación

La Máxima Autoridad de la Convocante, con base en el informe de evaluación, será quien resuelva sobre la adjudicación, que será para aquel participante que presente la oferta solvente que cumpla con las condiciones legales y técnicas estipuladas en los requisitos de la convocatoria y que tenga las calificaciones y la capacidad necesaria para ejecutar el contrato.

La resolución de adjudicación debe realizarse dentro de un plazo que no excederá los 20 (veinte) días calendario desde la fecha de apertura de ofertas, pudiendo diferirlo hasta por otros 20 (veinte) días calendario.

En dicho documento debe constar el o los proveedores adjudicados, el monto que corresponde a cada uno de ellos; de ser un contrato abierto, el monto mínimo y máximo adjudicado.

En las contrataciones directas, cuando la adjudicación se realice amparada en el Art. Nº 34, inciso “C”, por no contar con el número indicado de ofertas, y la Máxima Autoridad bajo su responsabilidad realiza la contratación, debe indicarse expresamente en la resolución el artículo e inciso mencionado antes.

Notificación a los oferentes

Una vez adjudicado el proceso de contratación la convocante dará a conocer la adjudicación en un acto público, debiendo constar dicha adjudicación en un acta que firmarán los asistentes que lo deseen. En sustitución de dicho acto público, se podrá optar por notificar la adjudicación por escrito a cada uno de los participantes, dentro de los 5 (cinco) días calendarios siguientes a la emisión de la resolución.

La notificación a los participantes del llamado debe ser remitida a la DNCP con el acuse de recibo de los oferentes.

Cuadro Comparativo de ofertas

En este documento deben constar los precios unitarios y totales de cada una de las ofertas presentadas para el proceso de contratación.

Debe estar firmado por los miembros del Comité Evaluador o el responsable de la UOC, escaneado y levantado al portal del SICP.

b) Segunda Etapa

La segunda etapa de la adjudicación consiste en la remisión del contrato u orden de compra/servicio, y es en esta etapa en la que los códigos de contratación son expedidos.

La formalización de los contratos será dentro de los 20 (veinte) días hábiles siguientes al de la notificación de la adjudicación.

Los contratos serán suscritos por la autoridad administrativa que cuente con las atribuciones para ello, conforme a las respectivas normas de cada Contratante y por el oferente adjudicado o su representante debidamente autorizado.

c) Tercera Etapa

Prevista para los casos en los que el proceso de contratación es realizado bajo la figura de “contrato con financiamiento del contratista” en los que no es necesario contar con CDP para el inicio de la ejecución del Contrato, más sí para el pago de la deuda que deriva del mismo, en los términos establecidos en el Art. 27 del Decreto Reglamentario N° 21.909/2.003. En estos casos, el SICP admite una tercera etapa en la que las UOC pueden cargar las líneas presupuestarias con posterioridad a la firma y difusión del Contrato, como paso pendiente, a efectos de la emisión del Código de Contratación.

Contenido mínimo de los contratos

Los contratos contendrán como mínimo (Art. Nº 37 de la Ley Nº 2051/2003):

- Identificación del crédito presupuestario para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- Procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- Precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, servicios u obras;
- Plazo, lugar y condiciones de entrega, prestación del servicio o ejecución de la obra;

- Programa de ejecución de las obras;
- Porcentaje, número y fechas de entrega de los anticipos;
- Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- Garantía para el funcionamiento y operación de los bienes y para el suministro de partes, refacciones, transferencia de tecnología y capacitación, en su caso;
- Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes, servicios u obras objeto del contrato, por causas imputables a los proveedores o contratistas;
- Descripción pormenorizada de los bienes, servicios u obras objeto del contrato, incluyendo en su caso, marca y modelo;
- Causales y procedimientos para suspender temporalmente, dar por terminado anticipadamente o rescindir el contrato; y
- Mecanismos de solución de controversias
- El ID del llamado
- El RUC y el Domicilio del oferente adjudicado
- El RUC y el domicilio de la Contratante

Son partes integrantes del contrato el pliego de bases y condiciones o carta de invitación y sus anexos y la oferta adjudicada.

En las contrataciones directas, bastará que el contrato se formalice mediante una orden de compra o de servicios, salvo los casos de obras y consultoría, en los que deberá suscribirse el respectivo contrato.

Para la emisión de los códigos de contratación los proveedores adjudicados deben estar inscriptos y activos en el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE). Para los casos de locación de inmuebles (cuando el canon mensual no supere el salario mínimo vigente) y para proveedores internacionales podrá expedirse el correspondiente código de contratación con el IDAP (Identificador de Acreedor Presupuestario).

Observación: Además deberán considerarse los Arts. 36 y 38 de la Ley Nº 2051/03, referentes al plazo para formalización del contrato, en el que se prevén además los mecanismos en los casos en que el proveedor no firmase el contrato por causas imputables al mismo.

Documentos Adicionales que deben ser presentados por los oferentes según los casos particulares (este listado es meramente enunciativo y podrá sufrir modificaciones con el trascurso del tiempo)

- Certificado de Disponibilidad Presupuestaria para los procesos realizados Ad Referéndum.
- Traducción oficial realizado por traductor matriculado de los contratos que sean celebrados en lengua extranjera.

7.9 Declaraciones Desiertas

Un llamado de Contratación Directa se declarará desierto mediante una resolución de la Máxima Autoridad institucional, en alguno de los siguientes casos:

- Que no se hubiera presentado oferta alguna;
- Que ninguna de las ofertas reúna las condiciones exigidas en las bases de la licitación o se apartara sustancialmente de ellas; o
- Que los precios resulten inaceptables, por variar sustancialmente de la estimación del contrato, o bien, por superar las previsiones presupuestarias de la Convocante.

Documentación Necesaria

A fin de comunicar la declaración desierta del llamado, se deberán remitir los siguientes documentos (según la Resolución DNCP Nº 948/2010):

- Formulario de Declaración
- Resolución de la Máxima Autoridad Institucional declarando desierto el llamado;
- El acta de apertura del llamado correspondiente y
- El informe de evaluación (si se hubiese confeccionado).

7.10 Cancelaciones

La Convocante podrá cancelar un llamado por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrá cancelarlo cuando existan circunstancias debidamente justificadas que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir o arrendar los bienes, contratar los servicios, o que de continuarse con el procedimiento pudiera ocasionarse un perjuicio a la Convocante.

> Observación: la DNCP puede cancelar el llamado como consecuencia de alguna protesta o investigación que anule el pliego.

Documentación Necesaria

A fin de comunicar la cancelación del llamado, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. En el caso de cancelación antes de la apertura de ofertas, se deberá adjuntar en el SICP los siguientes documentos en forma obligatoria:

- Formulario de Cancelación;
- Resolución de la Máxima Autoridad Institucional cancelando el llamado;
- Dictamen Justificativo de la Cancelación, en el cual se expongan los motivos que justifiquen la necesidad de cancelar el llamado.

2. En el caso de solicitar cancelación posterior a la apertura de ofertas, se deberán remitir los siguientes documentos en forma obligatoria:

- Formulario de Cancelación;

- Resolución de la Máxima Autoridad Institucional cancelando el llamado;
- Dictamen Justificativo de la Cancelación, en el cual se expongan los motivos que justifiquen la necesidad de cancelar el llamado.
- Acta de apertura
- Informe de evaluación
- Notificación a los oferentes

Observación: En caso de que el llamado se encuentre en estado "retenido", y la convocante requiera realizar cambio de modalidad, podrá hacerlo a través de una solicitud de cancelación interna, para lo cual deberá remitir los siguientes documentos:

- Resolución de la Máxima Autoridad (salvo los llamados por contratación directa en los que podrá ser remitida la Nota de Comunicación o Resolución, según corresponda).
- Formulario de cancelación interna

Aprobado por Resolución DNCP N° 915/2013 por la cual se reglamenta la cancelación interna por cambios de modalidad ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. -

7.11 Los derechos de la Contratante en la etapa de ejecución del Contrato en la Ley 2051/03

Si bien este manual no trata específicamente la ejecución de contratos, es bueno que las UOC, como parte fundamental del proceso de contrataciones públicas tenga en cuenta que la Administración Pública posee derechos exorbitantes o excepcionales en la ejecución de los Contratos Administrativos que suscribe. Estos privilegios se justifican en los objetivos que persigue la Administración al suscribir contratos, sintetizados en el interés general. Bajo esta perspectiva, la posición del Contratista es la de Colaborador con el Estado y, en tal carácter, obligado a someterse a esos privilegios especiales que posee el Estado, comparándolos con cualquier otro Contratante.

Estos derechos exorbitantes o privilegios están desarrollados en diferentes capítulos de la Ley que se desarrollan en otros puntos del Manual. Sin embargo, los más importantes que se refieren a la etapa de ejecución del Contrato se encuentran establecidos en el Artículo 55 "Derechos de las Contratantes" de la Ley 2051/03 y reglamentados en el artículo 98 del Decreto 21909/03 que reglamenta la Ley 2051/03 y una Resolución de carácter general que veremos más adelante.

De acuerdo con el texto expreso de la Ley estas decisiones, adoptadas por las Contratantes en ejercicio de estas prerrogativas, deben ser ejecutadas de inmediato, en virtud de la ejecutoriedad de los actos administrativos.

Analicemos cada uno de estos derechos, expresamente previstos en nuestro marco normativo, conforme su enunciación normativa:

1) Derecho a que se ejecuten los contratos en sus términos y condiciones y, en su caso, a exigir su cumplimiento forzoso (Art. 55, inc. a)

Este derecho está inspirado en el principio de continuidad del Contrato Administrativo y es el que señala que el Contratista tiene la obligación de ejecutar el Contrato a pesar que, por algún motivo, la Administración esté en mora en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas, salvo que tales obligaciones impliquen un impedimento de fuerza mayor para seguir ejecutando el Contrato.

Ejemplificando, diremos que el hecho que la Administración esté retrasada en el pago de sus obligaciones no es suficiente justificativo para que el Contratista se siente liberado de su obligación de cumplir el Contrato. El principio de continuidad y el carácter del Contrato Administrativo, que busca satisfacer el interés general, obligan al Contratista a continuar ejecutando el contrato sin que le sea oponible al Estado la Excepción de Incumplimiento de Contrato. Tanto es así, que el artículo 56 de la Ley, que desarrolla los derechos de las Contratistas solo le otorga el derecho a "solicitar" la suspensión del contrato cuando el retraso es superior a sesenta días, no dándole derecho de rescindir o suspender unilateralmente el Contrato.

Distinto es el caso en el que del cumplimiento de la obligación por parte del Estado depende la continuidad del Contrato, como el caso de la falta de entrega del sitio de obra o la falta de entrega de los diseños y proyectos para ejecutarlas cuando la Administración ha asumido esta obligación.

Otro derecho que deriva de este inciso es el que otorga a la Administración interpretar su propio Contrato, prevaleciendo ésta interpretación frente a la del Contratista en caso de disenso, debiendo el afectado recurrir judicialmente su desacuerdo con dicha interpretación, sin que esta circunstancia le exima del cumplimiento del Contrato en los plazos pactados.

2) Derecho a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito (Art. 55, inc. b).

Este derecho, también conocido como "ius variandi" es el que otorga al Estado la facultad de modificar el Contrato de manera unilateral (sin el consentimiento del Contratista) cuando dicha modificación es necesaria para satisfacer el interés público.

Como el interés público es un concepto jurídico indeterminado, es muy importante que la Administración le dé contenido explicitándolo claramente en los documentos que emite cuando toma esta decisión. A propósito, actualmente la DNCP ha emitido una Resolución general (la N° 4139/15) mediante la que reglamenta la aplicación de este inciso, señalando básicamente, los siguientes requisitos:

a) La comunicación a través del SICP dentro de los 10 días posteriores al acto administrativo que ordena la modificación, en el módulo habilitado para el efecto.
b) Un dictamen de la UOC en el que se exponga de manera acabadamente:
    i. Los motivos que justifican la modificación contractual bajo esta figura.
    ii. La explicación que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.
    iii. Las razones por las que dichas circunstancias no pudieron ser previstas en la planificación y programación del llamado.
    iv. La explicación de porqué tales modificaciones no pudieron ser resueltas por medio del procedimiento ordinario, entiéndase la aplicación del Artículo 62 o 63 de la Ley, en su caso.
    v. La explicación de porqué la decisión no viola los principios previstos en el Art. 4˚ de la Ley.
c) Se debe remitir copia de la Resolución de la autoridad competente en la que apruebe el dictamen justificativo de la UOC y ordena la modificación pertinente.
d) En caso que la modificación implique una ampliación deberá acompañarse el CDP correspondiente.
e) Adjuntar copia de la notificación, con constancia de recepción, del Contratista, en el que coste la modificación resuelta.
f) Por Resolución DNCP 2.355/16 la DNCP ha fijado como criterio para la realización de estas modificaciones una limitación del 20% del valor total del contrato, de forma separada o conjunta, incluidas las modificaciones realizadas al amparo el artículo 62 o 63 de la Ley 2.051/03, según el caso.

Este artículo se diferencia de los preceptos contenidos en los artículos 62 y 63, pueden estar fundadas en causales que exceden las razones técnicas o imprevistas que justifican la aplicación de aquellas.
Es muy importante hacer referencia a que la norma establece que, en caso que la decisión quiebre el equilibrio económico financiero del Contrato, la Administración debe indemnizar al Contratista de tal manera a que esta modificación no le signifique pérdida.

3) Derecho a suspender o rescindir el contrato por razones de interés público (Art. 55, inc. c)

Este inciso también constituye la aplicación del “ius variandi” desarrollado en el numeral que antecede, con las variantes de que en el anterior supuesto la Contratante puede modificar el Contrato. En este se le otorga el derecho de suspender el contrato o rescindirlo.

Cabe puntualizar que, como se dijo más arriba, también aquí se deberá justificar acabadamente cuál es la justificación, en el interés público, que lleva a la Administración a tomar la decisión de suspender el contrato o a rescindirlo sin que medie culpa del Contratista.

Es muy importante que esta justificación sea correctamente expuesta considerando que no deberá ser utilizada esta salida para beneficiar a un contratista que no puede cumplir con el compromiso por negligencia o imprevisión propia.

4) Derecho a declarar la resolución o rescisión del contrato, y determinar los efectos procedentes en cada caso (Art. 55, inc. d)

En este inciso se otorga al Contratista el derecho de resolver el Contrato, dándole término, sin requerir el consentimiento del Contratista, con una decisión que tiene efectos automáticos y que deben ser ejecutada de manera inmediata.

Además, también justificada por el interés público que busca satisfacer, la Administración está facultada a determinar todos los efectos procedentes de la conclusión del Contrato.

Obviamente que estas decisiones deben ser consecuentes con su justificación y no tener una finalidad punitiva o ser utilizada con cualquier fin distinto al que no esté justificado en el interés público. De igual manera, esta disposición no puede ser utilizada para dañar o perjudicar al Contratista, pues tal no es el alcance de su calidad de colaborador.

5) Derecho a imponer las sanciones previstas en los contratos y a ejecutar las garantías, cuando el proveedor o contratista no cumpla con sus obligaciones (Art. 55, inc. e)

Este derecho es el que surge de la aplicación de las cláusulas que prevén las sanciones contractuales que deben soportar las Contratistas por el retraso en el cumplimiento de sus obligaciones como también a ejecutar las garantías relativas a tales obligaciones.

Estas multas y garantías son aplicadas unilateralmente y sin necesidad de reclamo previo, por aplicación pura y simple de las cláusulas contractuales.

Para el correcto ejercicio de este inciso, es muy importante que las UOC establezcan en los Contratos penalizaciones razonables y proporcionales a las prestaciones a las que se obligan los Contratistas.

Cabe reiterar que estas disposiciones que establecen prerrogativas o privilegios a la Administración son de cumplimiento inmediato. Sin embargo, el Artículo 82 del Decreto 21.909/03 que reglamenta la Ley 2051/03 establece que las mismas en todos los casos deben ser FUNDADAS, esto es, poseer una motivación proporcional y adecuada a la finalidad del acto. Esta motivación es necesaria para

que el Contratista pueda activar, opcionalmente, los recursos previstos en la norma para tal efecto cuales son:

i. Plantear la reconsideración administrativa de la decisión ante la Contratante dentro del plazo de diez días corridos, recurso que deberá ser resuelto dentro del mismo plazo. Si la Contratante no se expidiere en dicho plazo, se considerará denegada la petición.
ii. Solicitar la intervención de la DNCP, dentro del mismo plazo, para que ésta convoque a una audiencia de Avenimiento conforme con el procedimiento establecido en el Título Octavo, Capítulo Segundo de la Ley.
iii. Recurrir ante el Tribunal de Cuentas en demanda contencioso-administrativa, dentro del plazo de 18 días hábiles.

Cabe señalar que la interposición del recurso de reconsideración ante la Contratante o la alternativa de la solicitud de avenimiento ante la DNCP suspende el plazo para interponer la demanda contenciosa administrativa hasta que la petición sea resuelta.

Como conclusión, diremos que la Ley de Contrataciones Públicas, respetando la doctrina más actualizada e inspirada en el interés público que motiva la actividad estatal, ha otorgado a la Administración prerrogativas, derechos o privilegios exorbitantes que lo coloca en una posición distinta al que posee cualquier otro contratante de derecho privado, debiendo la Administración ser responsable en la aplicación de tales normas, pues su aplicación solo puede estar motivada en la realización del interés general, cuidando de no utilizar las herramientas para violar los principios que regulan la materia.

Capítulo 8

¿En qué herramientas tecnológicas me puedo apoyar para realizar mis funciones?

Capítulo 8 ¿Cuáles son las herramientas tecnológicas que sirven de apoyo a las contrataciones públicas?

Las herramientas tecnológicas aportan eficiencia, eficacia, agilidad y transparencia a cada una de las etapas del proceso de contratación y se constituyen en instrumentos de modernización del Estado.

Las TICs han cambiado radicalmente la forma en que las instituciones públicas realizan las contrataciones, y está mostrando importantes avances con el objetivo de cumplir los principios de transparencia y publicidad establecidos en la Ley.

La DNCP viene realizando importantes esfuerzos para proveer herramientas tecnológicas apoyadas en las TICs que ayuden a promover el gobierno electrónico en las contrataciones públicas. En los siguientes puntos se presentan los diversos sistemas informáticos que están a disponibles para las UOC, los proveedores y otros grupos de interés.

8.1 Sistemas de Información de Contrataciones Públicas (SICP)

Es el sistema informático que permite llevar un registro de las distintas etapas de los procesos de contrataciones, desde la difusión de los requerimientos de bienes, locación, servicios u obras públicas hasta la firma del contrato, permitiendo la elaboración de datos estadísticos, la generación de información y su transmisión a través de los medios remotos de comunicación electrónica de uso general, mediante la interconexión de computadoras y redes de datos, por medio del cual los organismos, las entidades y las municipalidades ponen a disposición de los proveedores y contratistas la información y el servicio de transmisión de documentación y la rendición de cuentas de los servidores públicos ante los organismos de control y la sociedad civil. Este sistema de información es desarrollado y mantenido por la DNCP.

Para que una entidad, organismo o municipalidad pueda realizar cualquier tipo de procesos en el portal de contrataciones públicas (SICP) debe contar con:

a. Código SICP
b. Usuario convocante

Las siguientes son respuestas a las preguntas más frecuentes que surgen en relación al uso del SICP

¿Qué documentos necesito presentar para que mi institución nueva, o que cambió de nombre, o pasó a ser un ente autónomo y autárquico exista en el SICP?

Debe presentar por mesa de entrada manual, una nota dirigida a la DNCP, en la cual solicita la inclusión (o modificación) de su institución en el SICP, acompañada por el acto administrativo que avale dicha creación. A modo de ejemplo sería la ley o decreto de creación (o modificación) de la institución.

¿Para qué necesito de un usuario y contraseña en el SICP?

Ya sea una UOC, UEP o SUBUOC, necesita de un usuario en el SICP, para cargar y comunicar a la DNCP sus PAC, llamados, etc. y poder realizar el seguimiento de los mismos.

¿Cómo solicito la creación o modificación de un usuario en el SICP?

Se solicita a través del formulario N° 14 *"SOLICITUD DE USUARIO CONVOCANTE PARA EL SICP"* que se encuentra disponible en el portal desde el menú: Marco Legal→ Formularios. En el criterio de Búsqueda "Nro/Título" se coloca "Formulario DTI" y el sistema traerá directamente como resultado el formulario, cuya descripción dice: *Formulario de solicitud de usuario convocante para el SICP DTI 14.*

A esta solicitud se adjunta una Nota dirigida al Director Nacional solicitando la "creación", "actualización/modificación" de usuario para su entidad, una fotocopia de la Resolución de nombramiento en el cargo, del responsable de UOC, y una fotocopia de C.I. de la misma persona. En el caso de la creación de Sub-unidades o de nuevos proyectos, se solicita además una copia de la Ley que creó el proyecto o la sub-unidad.

Estos documentos se deben presentar por Mesa de Entrada de la DNCP, pero si la solicitud es para *"actualización/modificación"* de datos del responsable de UOC o usuario, lo puede hacer vía Mesa de Entrada Digital. Si la documentación está completa y correcta, en 72 horas la DNCP entregará el usuario y contraseña al correo mencionado en el formulario N° 14.

¿Cuántos usuarios puedo tener en el SICP?

La DNCP, crea, actualiza y elimina un solo usuario de la entidad, dicho usuario es el solicitado por el responsable de la UOC, y se le denomina **usuario administrador**.

El usuario administrador puede crear tanto usuarios "hijos" como desee. Tan solo debe realizar los siguientes pasos:

En el menú ir a: Módulos→Usuarios→ Creación de Usuarios

Completar los campos de: "Datos Personales", "Datos del Usuario" y "GRABAR"

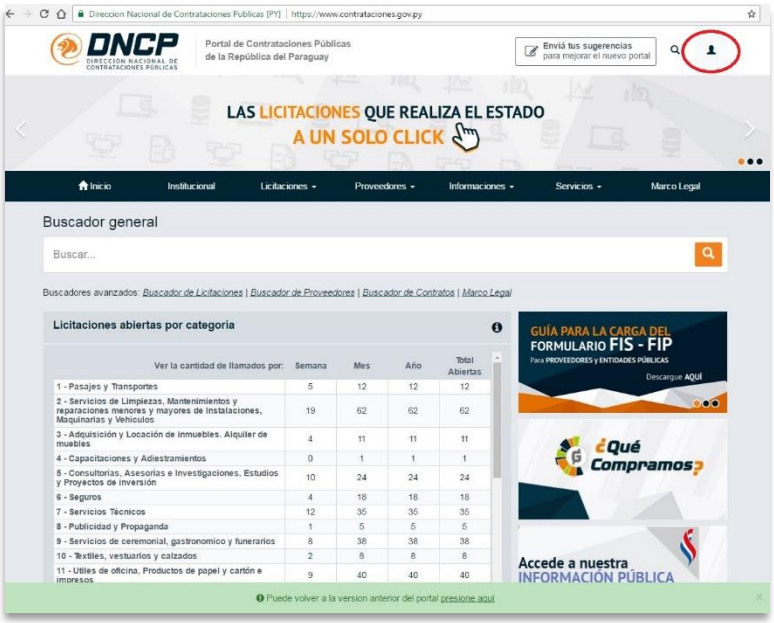
Una vez creado el usuario, ir a la pestaña "Perfiles" y asignar los perfiles según lo requerido. Por último hacer clic en "Asignar perfiles".

Para saber cuántos usuarios hijos, tiene un usuario administrador, debe ir al Menú: Modulo→Usuarios→ Búsqueda de usuarios.

El usuario administrador es el responsable de todo lo concerniente a los usuarios hijos, es el encargado de actualizar los datos de cualquier usuario hijo, de eliminarlos o ir creándolos según sea su necesidad.

¿Cómo hago para ingresar al SICP con mi usuario?

Abrir un navegador, ir a la dirección www.contrataciones.gov.py, y en el ícono (del hombrecito) que se encuentra en la parte superior derecha, hacer clic.



Luego en la siguiente ventana, completar su usuario y contraseña, hacer clic en **Ingresar.**

¿Olvidé mi contraseña y/o el nombre de mi Usuario, ¿qué hago para recuperarlos?

En la pantalla de ingreso al usuario (donde se debe ingresar el nombre del usuario y la contraseña), se visualiza el siguiente aviso: *"En caso de haber olvidado su clave o usuario presione el siguiente "enlace",* al darle clic en este campo, lo llevará a una pantalla donde tendrá dos opciones distintas:

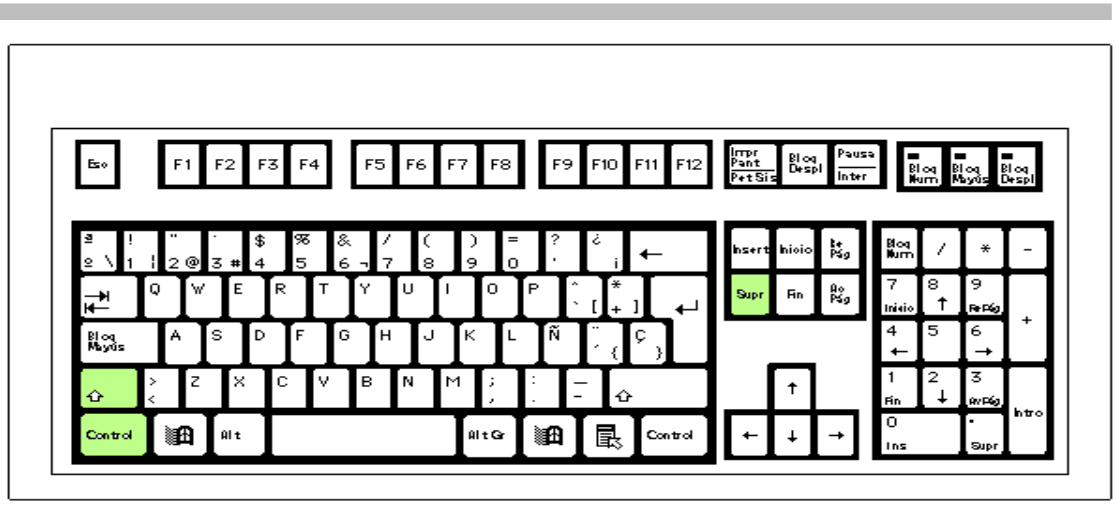
La primera "Asignar nueva contraseña" se utilizará en el caso de que haya olvidado la contraseña de su usuario: Ingresa el nombre de su usuario y a continuación hacer clic en el botón Solicitar nueva contraseña. El sistema enviará a su correo (el correo que completó en el FOR DTI 14) una contraseña provisoria que podrá cambiar al ingresar.

La segunda opción "Recordar nombre de usuario" se utilizará en el caso que no recuerde el nombre del usuario con el que normalmente ingresa al sistema: Ingresa su correo electrónico (el registrado previamente en la solicitud de usuario y contraseña, o bien, si es un usuario creado desde un usuario administrador, el correo con el que se registró a este usuario) y hacer clic en el botón Enviar nombre de Usuario y el sistema le enviará un correo recordándole el nombre de su usuario.

Estaba navegando en el sistema, cuando me salió una pantalla de "Error de Aplicación" y me imposibilita continuar con lo que estaba realizando ¿qué debo hacer? ¿a quién puedo llamar?

Esto puede deberse a dos inconvenientes, el primero podría ser un problema con el historial de navegación de su navegador. A continuación, se facilitan los pasos para limpiar el historial y descartar que se trate de este problema:

- Dentro de su navegador, presionar juntas las teclas CONTROL + SHIFT + SUPRIMIR



- Seleccionar en rango de tiempo "TODO"
- En detalles deberán estar seleccionadas las opciones: Cookies y Cache
- Presionar el botón "Limpiar

Al limpiar el historial, deberá probar nuevamente. Si el error persiste, ya se considera que se debe a un segundo inconveniente, que estaría relacionado al funcionamiento correcto del sistema, por lo que deberá ponerse en contacto con la Dirección de Tecnología de la DNCP a este número de teléfono 415 4701 para solucionar el problema con los técnicos respectivos.

Formularios utilizados:

- FOR DTI 14: Solicitud de usuario y contraseña para el SICP
- FOR DTI 09: Asignación de usuario y contraseña para el SICP (este formulario es proveído por la DNCP).

Resumen de documentaciones[32] necesarias para realizar ABM de usuario administrador o denominación de la institución, según lo requiera cada caso[33].

I. Cambio de correo electrónico del usuario administrador.
II. Cambio de denominación de la UOC, UEP, SUBOUC.
III. Cambio de dependencia jerárquica, por ejemplo: de secretaría pasa a ser ministerio, o pasa a ser un ente autónomo y autárquico.
IV. Cuando hay cambio de responsable de UOC.

- Para los casos I y IV es necesario la presentación de todo lo solicitado en el punto N° 3
- Para los casos II y III: presentar una nota dirigida al Director o a la DNCP, más acto administrativo que acredite lo solicitado.

8.2 Portal de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay

Sitio web https://www.contrataciones.gov.py/ donde las Administraciones Públicas deben publicar la información referida a sus contrataciones de obras, bienes y servicios, según lo dispuesto por la Ley y las normativas emitidas por la DNCP.

8.3 Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE)

https://www.contrataciones.gov.py/dncp/sipe.html

Es un sistema que focaliza el manejo del registro de Proveedores y todas sus informaciones y documentaciones relevantes desde una única base de datos disponible para todas las Instituciones Públicas.

Al estar registrado en el **SIPE** el Proveedor tendrá la comodidad y ventaja de emitir una constancia desde el Sistema que detallará el estado de sus documentaciones, y así evitará preparar la mayoría

[32] **Resolución N° 2.071/2009** - Por la cual se aprueban los formularios de solicitud y asignación de usuario y contraseña para SICP.

[33] **Resolución N° 3.495/2015** - Por la cual se establece el plazo para prescripción de los expedientes en la Dirección de Tecnología de Información de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

de los documentos que se requieren comúnmente con la presentación de las ofertas, centrándose más que nada en su propuesta económica y técnica.

El **SIPE** permite registrar y mantener la información actualizada de todas las personas físicas y jurídicas interesadas en contratar con el Estado, y su objetivo es disponibilizar para todas las Administraciones Públicas, información relevante sobre los proveedores.

8.4 Subasta a la Baja Electrónica (SBE)

https://www.contrataciones.gov.py/dncp/subasta-a-la-baja-electronica.html

Es un procedimiento de contratación electrónica por la cual se pueden adquirir bienes y servicios genéricos, y contratar obras, a través de una oferta pública virtual, donde el postor ganador, es aquel que ofrece el menor precio y cumple con las Especificaciones Técnicas y Criterios de Evaluación de los PBC.

A través de la **SBE** todo el proceso de la contratación es transparente, pues los subastadores, los oferentes participantes, las Administraciones Convocantes y la ciudadanía pueden observar el proceso en tiempo real (on line), sin conocer la identidad de los postores que están participando. Al finalizar la subasta, el sistema genera el Acta, con un reporte a modo de auditoría de todas las etapas del proceso de compra y la identificación de los participantes de la competencia.

Características del sistema de SBE:

Las subastas son organizadas y realizadas a través de la plataforma electrónica del sistema de información de contratación pública (SICP) en el link correspondiente.

- La DNCP proporciona el sistema informático en el cual se realiza la subasta.
- El proceso de evaluación lo realiza cada entidad convocante, a través de su Comité de Evaluación.
- Los subastadores son designados por la DNCP, y no pertenecen Administración Convocante.
- Cualquier persona interesada puede protestar ante la DNCP, en cualquier etapa del proceso, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen la materia (artículo Nº 79 de la Ley N° 2.051/2003).

En el siguiente link se puede ver en un video cómo funciona el sistema de la Subasta Electrónica: https://www.youtube.com/watch?v=_f4h11_OFYo

8.5 Tienda Virtual (E-JOGUA)

www.contrataciones.gov.py/dncp/ejogua.html

Dentro del portal web de Contrataciones Públicas funciona una Tienda Virtual. Se trata del espacio electrónico donde se encuentra el conjunto de productos disponibles correspondientes a los **Convenios Marco vigentes**, sus condiciones

de contratación y los proveedores asociados. La Tienda es de uso exclusivo para el Estado, allí se exponen productos y sus características principales además del precio.

E-JOGUA permite a las instituciones públicas realizar sus adquisiciones desde cualquier punto del país de forma rápida, segura y práctica, por medio de la selección on-line del bien deseado dentro de una "tienda virtual". La principal ventaja de esta modalidad complementaria es que las Instituciones podrán realizar sus adquisiciones en tan solo 3 (tres) días, y que a través de la expedición de sólo una orden de compra tendrán por concluida la operación.

El procedimiento que preselecciona a los oferentes es realizado por la DNCP lo que permite aprovechar economías de escala, ahorrar tiempo y costos administrativos, ya que las instituciones no necesitan realizar procesos individuales e independientes para adquisiciones de un mismo bien.

8.6 Sistema de Información Estadística (SIE)

Esta herramienta que se encuentra en el sitio: https://www.contrataciones.gov.py/dncp/sie.html es una herramienta que facilita la DNCP para que tanto las UOC, los proveedores y el público en general pueda estudiar y analizar la información de las licitaciones, las adjudicaciones y las ejecuciones de contratos. El sistema permite seleccionar los temas de interés y a través de filtros acceder a la información estadística que se requiera.

8.7 ¿Que compramos?

Este sitio http://www.quecompramos.gov.py ha sido habilitado por la DNCP para que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a los datos estadísticos de las adquisiciones que realiza el Estado.

De manera gráfica el usuario puede visualizar los datos de las contrataciones que realiza el Estado en obras, bienes y servicios, facilitando al usuario la comprensión y asimilación de la información.

Las siguientes gráficas son muestras de las visualizaciones que ofrece este sistema de información, que como puede apreciarse permite al ciudadano acceder a la información, transparentando el sistema de contrataciones públicas y promueve que todos puedan ejercer un control sobre el mismo.

8.8 Datos Abiertos

DATOS ABIERTOS

El Portal de Datos Abiertos de la DNCP (www.contrataciones.gov.py/datos.) forma parte de las políticas de Gobierno Abierto que busca que la información de las instituciones públicas esté accesible a la ciudadanía en un formato que permita su utilización y re-utilización.

Este portal es de gran valor porque muestra los datos de cómo se gestionan e invierten los recursos públicos en las diversas instituciones del Estado. Es otra de las herramientas que utiliza la DNCP para transparentar y permitir la rendición de cuentas a la ciudadanía de modo tal que la información sobre licitaciones, adjudicaciones y contratos pueda ser procesada, analizada y difundida libremente por parte de los diversos actores, incluyendo a la sociedad civil organizada, los organismos internacionales, las universidades, la prensa y las mismas instituciones públicas.

8.9 Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos (STJE)

Consiste en una herramienta tecnológica al alcance de todos los usuarios del Sistema de Contrataciones Públicas, que permite llevar adelante los procedimientos jurídicos sustanciados ante la DNCP (protestas, reconsideraciones, investigaciones, sumarios y avenimientos) a través de sus diferentes módulos, mediante una plataforma virtual de fácil uso y acceso gratuito desarrollada por la DNCP, con el fin de satisfacer las necesidades del público en general con oportunidad y calidad.

Actualmente se encuentran disponible el módulo de **Protestas** aprobado por la Resolución DNCP Nº 378/2017 y el módulo de **Reconsideraciones** aprobado por Resolución DNCP Nº 3.503/2016.

El módulo de **Protestas**, es una herramienta mediante la cual las personas interesadas pueden protestar, así como presentar los descargos correspondientes, realizar presentaciones adicionales que consideren pertinentes y realizar el seguimiento del proceso, todo a través del link proporcionado, otorgando así mayores facilidades al usuario.

El módulo de **Reconsideraciones** específicamente consiste en la herramienta a través de la cual, las partes en un procedimiento electrónico de protestas podrán interponer recurso de reconsideración, así como contestar el recurso interpuesto, realizar las presentaciones adicionales que consideren pertinentes y realizar el seguimiento de sus procedimientos jurídicos electrónicos sustanciados ante la DNCP, a través del link proporcionado, sin necesidad de presentarlos a través de mesa de entrada física, lo que implica un ahorro de tiempo, dinero y mayores facilidades para el usuario.

¿Cómo promover una protesta a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos?

Para realizar una protesta, se debe acceder al SICP y luego al detalle de la licitación específica (Nº de ID) al pie del mismo seleccionar la acción PROTESTAR, que desplegará el formulario para llenar los campos con los datos requeridos y adjuntar la documentación necesaria para la presentación correcta de la protesta. Con el botón finalizar y enviar, la protesta es presentada ante la DNCP. La entidad involucrada y los terceros pueden utilizar el sistema para la presentación de los descargos y realizar el seguimiento al mismo.

Para más detalles sobre como presentar las protestas electrónicas, se puede acceder desde el SICP

a la ***"Guía para presentar Protestas en licitaciones desde la Web".***

8.10 Denuncia Electrónica con protección de la identidad del denunciante

¿Cómo hago la denuncia?

1. Ingrese a la página de www.contratacionesparaguay.gov.py
2. Haga un clic sobre **Realizar Denuncia**
3. Haga un clic sobre el botón ***Denuncias***
4. Ingrese los siguientes datos:
    - Dirección de correo electrónico
    - Entidad denunciada
    - Id. del llamado

- Modalidad de la contratación
- Persona denunciada
- Nombre del Llamado

5. Ingrese sus datos personales y luego clic en **Enviar**

¿Cómo hago el monitoreo?

1. Ingrese a la página de www.contratacionesparaguay.gov.py
2. Haga un clic sobre el botón **Realizar Denuncia**
3. Ingrese su nombre de usuario (correo electrónico) y contraseña.
4. Haga un clic en la denuncia que desea monitorear. Una vez seleccionada la denuncia de su interés, se desplegarán detalles de los estados de su denuncia.
5. Eventualmente puede recibir notificación del sistema para que ingrese a revisar su denuncia. Una vez dentro sabrá el motivo de la notificación.

¿Que NO tengo que hacer al denunciar?

La protección al denunciante estará en riesgo si usted:

- Revela el contenido de su denuncia fuera de este sistema de protección.
- Ha denunciado previa y/o paralelamente a otras instituciones fuera de la competencia de la DNCP.
- Ha revelado esta acción de denuncia a la prensa.
- Presenta a la oficina de la DNCP comunicando que es denunciante y que se encuentra con un proceso abierto, exponiendo su identidad a los funcionarios.

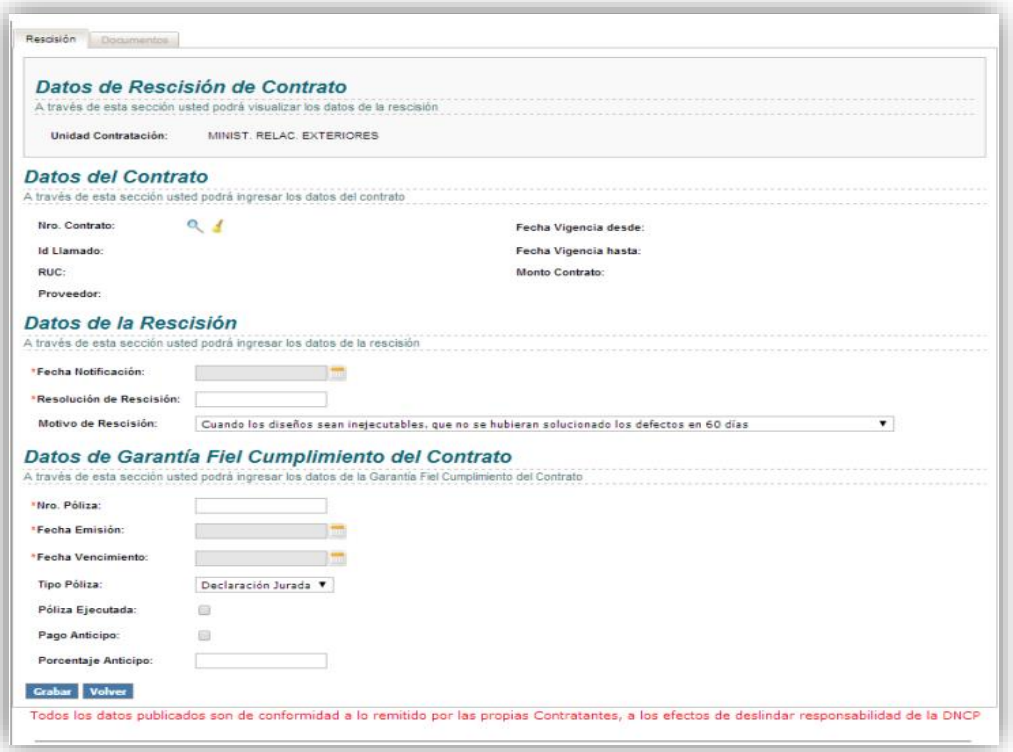
8.11 Módulo de Rescisión de Contrato del SICP

A través de este módulo que forma parte del SICP, que debe ser registrado por las Administraciones Contratantes, se pueden visualizar las Rescisiones de Contratos como consecuencia de los incumplimientos de obligaciones de los proveedores y contratistas adjudicados, para la aplicación de las sanciones previstas en el titulo séptimo de la ley Nº 2051/2003, a la vez facilita información a las distintas entidades del Estado al momento de evaluar las ofertas presentadas por los oferentes.

El módulo tiene dos funcionalidades:

1. Crear o registrar la rescisión de un contrato
2. Buscar o visualizar la rescisión de un contrato

Pestaña Rescisión



Para más detalles de cómo usar este módulo se puede consultar el Manual de Convocante, Módulo de Rescisión de Contrato del SICP, disponible en el portal de la DNCP.

8.12 Módulos FIS y FIP

Estos módulos que forman parte del SICP y fueron provistos por la DNCP en cumplimiento al Decreto Nº 6.121/16 que reglamenta el inciso K) del artículo 40 de la Ley Nº 2.051/2003.

La carga de los formularios FIS y FIP en el SICP es de carácter obligatorio para las personas físicas, jurídicas o consorcios que resulten adjudicados o seleccionados en los procesos de contratación regidos por la Ley Nº 2051/2003, sus modificaciones y reglamentaciones.

Por la Resolución DNCP Nº 3.917/2016 fueron incorporados estos dos módulos al SICP.

Formulario FIP (Formulario de Identificación del Personal)

Es el formulario en el cual se registran los datos de las personas físicas por medio de las cuales los proveedores y contratistas ejecutarán el contrato, respectivamente.

Formulario FIS (Formulario de Informes de Servicios Personales)

Es el formulario en el cual se registran los datos de los servicios prestados por cada persona física que conforma el personal por medio del cual se ejecuta el contrato.

¿Cómo se cargan los formularios FIP y FIS?

Ambos formularios se cargan en línea en el SICP, en el módulo SIPE, para lo cual se debe:

- Ingresar a www.contrataciones.gov.py con su usuario y contraseña del sistema.
- Hacer click en: Módulos / Sipe / Modificación de Datos
- Una vez ingresado a esta página haga click en: **HISTORIAL DEL PROVEEDOR**
- Al acceder a esta página, diríjase a la pestaña: **Adjudicaciones.**
- Y según requiera cargar el formulario FIP o FIS, Haga click en el "Ícono del FIP", para realizar la carga de identificación del personal de la empresa, o click en el "Ícono del FIS", para realizar la carga de Informe de Servicios Personales.
- Realice la carga del formulario y una vez completado todos los datos que el sistema le solicita, haga click en el icono **"GUARDAR.**

Para más detalles de cómo cargar estos formularios puede consultar la ***GUIA DE USO PARA PROVEEDORES, USUARIOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROVEEDORES DEL ESTADO*** que está disponible en el portal de la DNCP.

Capítulo 9 ¿Cómo se garantiza que los procesos de contratación pública se encuentren ajustados a derecho?

Capítulo 9 ¿Cómo se garantiza que los procesos de contratación pública se encuentren ajustados a derecho?

9.1 Introducción del Capítulo.

Este capítulo es relevante para cualquier funcionario público involucrado en los procedimientos de contratación pública desde la planeación hasta el seguimiento de la ejecución del contrato, porque si la gestión integral de las contrataciones públicas se realiza conforme al derecho aplicable, es más probable que los procesos no sean interrumpidos ni anulados por alguna protesta o investigación que fueren abiertas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

En este mismo sentido, es importante saber que aun luego de terminada la etapa de ejecución contractual sin que se haya presentado ninguna incidencia, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas puede realizar un procedimiento de verificación de los contratos, que en muchos casos puede concluir en el inicio de otros procesos de investigación que generalmente concluyen con la aplicación de sanciones a los contratistas y proveedores del Estado, así como también recomendación de inicio de sumarios administrativos a cargo de las autoridades de las que dependen jerárquicamente aquellos funcionarios que tuvieron intervención en los procesos de contratación o en la administración de los contratos verificados por la DNCP en los que se hayan encontrado irregularidades.

Adentrándonos en el principal tema de estudio en este capítulo debemos señalar que el concepto de un "sistema de control de la actividad estatal" implica que durante el mismo proceso de contratación pública sea posible monitorear la actuación de la autoridad y exigirle que rinda cuentas, incluso luego de la ejecución misma del contrato.

Idealmente, todo sistema de contrataciones públicas debe, al menos, contemplar:

a) que los participantes tengan la posibilidad de impugnar el resultado de la licitación pública o de presentar protestas y recursos de revisión de las resoluciones que emita la autoridad;

b) que el ente encargado de revisar y resolver estas quejas sea independiente del resto del sistema de adquisiciones;

c) que permita que, a partir de la adjudicación del contrato, sea posible analizar el proceso de contratación pública de una forma integral por medio de auditorías de control de gestión; y,

d) que existan sanciones para los servidores públicos y para los proveedores que contravengan las normas jurídicas aplicables en los procesos de contratación pública.

Nuestro régimen de contrataciones públicas, regulado por la Ley Nº 2.051/2003, ciertamente contempla todos los aspectos básicos apuntados precedentemente.

En efecto, nuestro sistema permite la presentación de protestas tanto contra las bases de la licitación, es decir, antes de la presentación de las ofertas, como también permite protestar contra los resultados de la licitación, es decir, contra las adjudicaciones (y descalificaciones) de las ofertas presentadas por los licitantes.

Asimismo, nuestra legislación aplicable en esta materia ha creado a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, que es una entidad autárquica y autónoma independiente de los demás organismos y entidades del Estado y municipalidades convocantes de contrataciones públicas, y que, por lo tanto, actúa de manera independiente en la revisión y en el control de la legalidad de los procesos de contratación pública sometidos a su regulación y control.

Además, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y otros organismos públicos especialmente previstos en la ley, están facultados y obligados a realizar controles y auditorías de gestión para garantizar que los procesos de contratación pública realizados por los diversos organismos y entidades del Estado, e inclusive por los gobiernos departamentales y por las municipalidades de la República, se encuentren ajustados al marco jurídico pertinente en cada caso.

Por último, no es menos importante señalar que la Ley de Contrataciones Públicas también establece un régimen de sanciones administrativas y contractuales que deben ser aplicados a los responsables de violar las normas de contratación pública y/o los respectivos contratos celebrados, sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones de índole civil y/o penal regidas por sus respectivas legislaciones. En igual sentido, la Ley Nº 2.051/2003 contempla la necesidad de sancionar a los funcionarios públicos que han incurrido en actuaciones irregulares, para lo cual se remite al régimen de la Ley de la Función Pública, aplicable en estos casos.

Hechas las aclaraciones que anteceden, en los siguientes parágrafos de este capítulo se explicarán los diversos mecanismos que la Ley de Contrataciones Públicas establece para realizar el control de legalidad de las contrataciones públicas y para garantizar que la actividad contratante del Estado se ajuste al marco jurídico establecido para este efecto

9.2 Protestas

Conceptualmente, las denominadas “protestas” son quejas o impugnaciones interpuestas por los participantes con respecto al proceso de contratación pública, lo cual incluye el diseño de las bases y convocatoria (Protestas contra el PBC o la Carta de Invitación) y la adjudicación del Contrato, y, asimismo, con respecto a cualquier otro acto o decisión de las autoridades que no fuesen la de adjudicar, como sería la declaración desierta o la cancelación del llamado.

La Ley Nº 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas” define a las “protestas” como a la presentación en virtud de la cual las personas interesadas pueden manifestar, denunciar o impugnar ante la

DNCP actos que contravengan las disposiciones de esta ley en cualquier etapa de los procedimientos de contratación[34].

Las buenas prácticas recomiendan que en todo proceso de adquisiciones la Ley establezca –a favor de quienes participan– el derecho de presentar sus protestas con motivo de los resultados o del proceso de adjudicación de contrato. Además, para que el derecho a presentar protestas sea efectivo, la legislación debe definir claramente los canales para que el protestante impugne las resoluciones de la autoridad, así como el servidor público u oficina (instancia administrativa) que debe recibir dichas protestas.

A continuación destacamos, en términos generales, lo que indica la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas":

La DNCP es la autoridad facultada para conocer las protestas. Dichas protestas pueden presentarse en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, antes de la presentación de las ofertas y luego de la adjudicación del contrato, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley de Contrataciones Públicas. La protesta debe ser presentada a través de medios remotos de comunicación electrónica[35] conforme a lo que establece la DNCP, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste.

En lo que se refiere a los efectos derivados de una protesta, una vez que se determinó que hay elementos suficientes para admitir el inicio de la protesta, la DNCP puede determinar la suspensión del acto que motivó la inconformidad[36], suspensión que puede ser ordenada por la DNCP de oficio o a petición de parte, en cuyo caso el protestante deberá prestar caución suficiente[37].

---

[34] Ley 2051, Art. 3º, inc. r).

[35] Desde el 1 de abril de 2017, conforme a lo reglamentado por la Resolución DNCP Nº 378/2017, se debe utilizar obligatoriamente el módulo de protestas electrónicas habilitado en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas o SICP.

[36] Ley 2051, Art. 82 (tercero y cuarto párrafos).- "Durante la tramitación de la protesta o la investigación de oficio de los hechos a que se refiere ese artículo, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), podrá suspender el procedimiento de contratación, conforme a sus respectivas competencias, cuando: a) existan indicios serios de actos contrarios a las disposiciones de esta ley o a las que de ella deriven, o bien, que de continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la Convocante de que se trate; y, b) con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público. La Unidad Operativa de Contratación (UOC) deberá contestar dentro de los tres días hábiles siguientes de ser notificada de la posible suspensión, dando su parecer acerca de si con la misma se causa o no perjuicio al interés social o bien, y/o se contravienen disposiciones de orden público, a los efectos de que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) resuelva lo que proceda en términos de su competencia. Cuando sea el promotor de la protesta. quien solicite la suspensión, éste deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante caución por el monto que fije la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), de conformidad con los lineamientos que al efecto ella expida; sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contra caución, equivalente a la que corresponda a la caución, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión."

[37] Decreto Nº 7.434/2011, Artículo 4º.

Igualmente, la DNCP puede iniciar un procedimiento de investigación de oficio para investigar posibles irregularidades[38].

La Ley de Contrataciones Públicas establece que si como consecuencia de la protesta, o de la investigación de oficio, se confirmare la trasgresión legal del o de los actos protestados o investigados, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá anular los términos y/o requisitos de los llamados o los procedimientos, adjudicaciones y/o los contratos que no se ajusten a las disposiciones de la Ley Nº 2.051/03 'DE CONTRATACIONES PUBLICAS' y su reglamentación[39].

En igual sentido, la resolución que emita la DNCP al cierre del proceso de protesta tendrá por consecuencia: a) nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta ley; b) la nulidad total del procedimiento; o c) el rechazo de la protesta y la convalidación de lo actuado[40].

Por último, si no se satisfizo el interés jurídico del protestante o el de la entidad u organismo o del oferente adjudicatario del contrato impugnado afectado por la resolución de la protesta, también existe la posibilidad de plantear un recurso de reconsideración[41] ante el Director Nacional de Contrataciones Públicas, dentro del plazo de cinco días hábiles de haberse notificado la conclusión del procedimiento de protesta, sin perjuicio de que el sujeto agraviado por la resolución de la reconsideración dictada/s por la máxima autoridad de la DNCP pueda iniciar la acción contencioso-administrativa pertinente ante el órgano jurisdiccional competente[42], aunque esta acción judicial, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 31 del Decreto Nº 7.434/2011, sólo podría ser iniciada una vez agotado el recurso de reconsideración que el Artículo 23 del mismo precitado decreto regula.

9.3 Denuncia de irregularidades y apertura de procesos de investigación.

Otro de los mecanismos de control de legalidad de las contrataciones públicas consiste en la facultad que tienen las personas y la obligación de los funcionarios públicos de denunciar

[38] Ley 2051, Art. 82 (primero y segundo párrafos).- "INVESTIGACIONES DE OFICIO. Sin perjuicio de las protestas a que alude el Artículo 81, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá, de oficio o por denuncia fundada, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta ley. Cuando se realice por denuncia fundada, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tendrá un plazo que no excederá de quince días calendario, contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del acto irregular, para iniciar la investigación. Deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los sesenta días hábiles siguientes. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá requerir información a las Unidades Operativas, quienes deberán remitirla dentro de los diez días calendario siguientes a la recepción del requerimiento respectivo."

[39] Ley 2051, Art. 82 (último párrafo).

[40] Ley 2051, Art. 83.

[41] Decreto 7434/11, Art. 23 y sgts.

[42] Ley 2051, Art. 84.

comportamientos inusuales y patrones sospechosos detectados en cualquiera de los actos relativos al proceso de contratación pública.

Así, en la Ley de Contrataciones Públicas nos encontramos con que –además de las protestas presentadas por los oferentes–, también existe la posibilidad de que la DNCP pueda realizar **investigaciones de oficio** e investigaciones derivadas de alguna **denuncia fundada**[43]. Asimismo, el precitado **Decreto Nº 7.434/2011** también establece la posibilidad de que la DNCP realice **investigaciones preliminares** que podrían luego dar lugar a investigaciones de oficio.[44]

En efecto, las **investigaciones preliminares** o las **investigaciones de oficio** podrán iniciarse siempre y cuando por cualquier medio fehaciente, la DNCP tenga conocimiento de la existencia de actos que podrían ser contrarios a la normativa legal vigente en materia de contrataciones públicas.

Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y, cuando la vía pertinente no sea la protesta.

Será considerada también como un medio fehaciente a la **denuncia** formulada por cualquier persona que se acoja al **Sistema de Protección al Denunciante** regulado y administrado por la DNCP. La protección a los datos de identificación del denunciante no implicará, bajo circunstancia alguna, la admisión de denuncias anónimas, ni se hará extensiva a aquellas denuncias formuladas de mala fe. La DNCP podrá reglamentar todas las disposiciones necesarias para el buen desarrollo del sistema de gestión de denuncias con protección al denunciante, que no contradigan a la Ley de Contrataciones Públicas[45].

Además de lo anteriormente expuesto, la Ley Nº 3.439/07 –que modificó parcialmente algunas disposiciones de la Ley 2051/03– establece que los actos, contratos y convenios que los organismos, las entidades y las municipalidades realicen o celebren en contravención a lo dispuesto por esta ley y su reglamento, serán nulos, previa determinación de la autoridad administrativa competente.

En este sentido, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) es la autoridad administrativa competente para declarar, previa sustanciación de las protestas y/o investigaciones de oficio o por denuncia, la nulidad de los actos, contratos y convenios celebrados en forma irregular.

9.4 Sanciones administrativas a oferentes, proveedores y contratistas del Estado, y a funcionarios y empleados públicos encargados de las contrataciones públicas

Otro mecanismo de control de la legalidad de las contrataciones públicas regulado en la Ley 2.051/2003, y que complementa a los anteriormente expuestos, es aquel que se relaciona con los procesos de aplicación de sanciones administrativas a oferentes, proveedores y contratistas del

[43] Ley 2051, Art. 82.

[44] Decreto 7434/11, Art. 12, inc. a), y sgts.

[45] Decreto Nº 7.434/2011, Art. 13.

Estado[46], así como a funcionarios y empleados públicos involucrados en las contrataciones públicas[47].

En el sentido expuesto la DNCP, mediante resolución fundada y previo proceso sumario en el que deberán observarse todas las garantías del debido proceso, podrá sancionar administrativamente a los oferentes, proveedores y contratistas del Estado inhabilitándolos temporalmente por un periodo no menor a tres meses ni mayor a tres años. La resolución a ser dictada deberá ser publicada en el órgano de publicación oficial y en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

La sanción de suspensión impide que el sujeto afectado pueda participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta ley, y es aplicable cuando ocurra alguno de los supuestos siguientes[48]:

a) los proveedores o contratistas que se encuentren en el supuesto del inciso c) del Artículo 40 de la Ley de Contrataciones Públicas[49], respecto de dos o más organismos, entidades o municipalidades;
b) los proveedores o contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios al organismo, entidad o municipalidad de que se trate; y,
c) los proveedores o contratistas que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o descargo de un procedimiento de conciliación o de una inconformidad.

Las Unidades Operativas de Contratación (UOC), dentro de los diez días calendario siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta ley, remitirán a la DNCP la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción, para que ésta actúe en el ámbito de su competencia[50].

En los casos especialmente leves, será aplicable como sanción, la amonestación y percibimiento por escrito al oferente, proveedor o contratista.

La DNCP impondrá las sanciones considerando: a) los daños o perjuicios que se hubieran producido o puedan producirse a los organismos, a las entidades y a las municipalidades; b) el carácter

[46] Ley 2051 (con las modificaciones establecidas por la Ley Nº 3.439/07), Arts. 72 y sgts.

[47] Ley 2051 (con las modificaciones establecidas por la Ley Nº 3.439/07), Arts. 76 y sgts.

[48] Ley Nº 2.051, Art. 72.

[49] Ley Nº 2.051/2003, Artículo 40, inciso c): "los oferentes, proveedores o contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, se les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario, contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia Unidad Operativa de Contratación (UOC) durante dos años calendario, contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato".

[50] Ley 2051, Art. 72 (5º párrafo).

intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; c) la gravedad de la infracción; y d) la reincidencia del infractor[51].

Las sanciones administrativas aludidas precedentemente serán impuestas a los oferentes, proveedores y contratistas sin perjuicio del derecho que tienen los particulares sancionados por la DNCP de recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa para impugnar la sanción aplicada[52].

El procedimiento para la imposición de sanciones está reglado en la Ley de Contrataciones Públicas y en los Decretos Nº 21.909/2003 y Nº 7.434/2011 dictados por el Poder Ejecutivo.

En substancia, el proceso para sancionar a los oferentes, proveedores o contratistas que infrinjan normas relativas a las contrataciones públicas, se inicia cuando la DNCP recibe la noticia de los hechos presuntamente transgresores de la ley o del contrato por parte de los oferentes, proveedores o contratistas, luego de lo cual a) comunicará por escrito al presunto infractor los hechos que pudieren llegar a constituir una trasgresión a la legislación de la materia o al contrato, estableciendo, fundada y motivadamente, las circunstancias de tiempo, lugar y modo, otorgándole un plazo no menor a diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas, informes, pericias, testimonios que estime pertinentes; y, b) transcurrido el plazo a que se refiere el inciso anterior, emitirá la resolución que en derecho proceda, fundada y motivada[53].

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la Ley de Contrataciones Públicas establece que las responsabilidades y las sanciones administrativas antes referidas y que son aplicables por la DNCP, son independientes de las sanciones de orden civil, penal, contractual, o de cualquier otra índole que puedan derivarse de la comisión de los mismos hechos[54].

Lo antedicho implica que si el ilícito cometido por el infractor que ya hubiese sido sancionado por la DNCP con una inhabilitación temporal para contratar con Estado, también viola alguna cláusula del contrato, la Contratante puede, además de la pena aplicable por la DNCP, también aplicar las multas que se establecen en el contrato por los incumplimientos del mismo, o, si acaso fuere pertinente, podría incluso rescindir el contrato en forma unilateral y, como consecuencia de dicha rescisión, también podría demandar judicialmente la indemnización que las normas del Derecho civil establecen en estos caso, o, bien, realizar la denuncia que corresponda ante los órganos competentes en los procesos penales.

De igual modo, es importante señalar que la Ley de Contrataciones Públicas establece dos circunstancias eximentes de responsabilidad administrativa: a) no se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito[55]; y, b) tampoco la

[51] Ley 2051, Art. 73

[52] Ley 2051, Art. 73 (última parte).

[53] Ley 2051, Art. 74.

[54] Ley 2051, Art. 77.

[55] Las causas de fuerza mayor y/o de caso fortuito se encuentra establecidas en las ***Condiciones Generales del Contrato* (CGC),** que forman parte de los pliegos estándar aprobados por la DNCP y del mismo contrato.

DNCP impondrá sanciones cuando el oferente, proveedor o contratista observe en forma espontánea el precepto que se hubiese dejado de cumplir, aunque no se considerará que el cumplimiento de la norma infringida es espontáneo cuando sea ulterior a su descubrimiento o verificación por las autoridades, o también sea ulterior al requerimiento, visita, excitativa o denuncia de las autoridades[56].

La Ley de Contrataciones Públicas[57], atendiendo a la importancia de perseguir las faltas e infracciones que podrían cometen los oferentes, proveedores y contratistas, crea un registro de infractores inhabilitados para contratar con el Estado, a cargo de la DNCP y en el cual se deben registrar los nombres y sanciones aplicadas a las personas físicas o jurídicas impedidas de contratar con el Estado y que se encuentran afectadas por la prohibición dispuesta por el Artículo 40 de la Ley Nº 2.051/2003.

Todos los organismos, entidades y municipalidades están obligados a proveer la información necesaria para el funcionamiento adecuado del mencionado registro.

Es importante enfatizar que las informaciones contenidas en el mismo registro de inhabilitados para contratar con el Estado serán amplias y no estarán limitadas a las personas físicas y jurídicas sancionadas, sino que también deben incluir a aquellas personas inhabilitadas por incumplimiento de las obligaciones tributarias, o por interdicciones, inhibición, en concursos de acreedores, quiebras, liquidaciones judiciales o por estar afectadas por cualquier impedimento[58].

Por otra parte, en lo que respecta a las sanciones que corresponderían ser aplicadas a los funcionarios públicos que hubiesen incurrido en alguna irregularidad vinculada a las contrataciones públicas, la Ley de Contrataciones Pública remite el juzgamiento y la sanción de dichas irregularidades a las disposiciones de la Ley de la Función Pública[59], cuyas normas establecen un régimen disciplinario y sancionador que impone a los sujetos regulados por ella la aplicación de sanciones consistentes en la amonestación verbal, el apercibimiento por escrito, así como la aplicación de multas, la suspensión del derecho a promoción por el período de un año, o la suspensión en el cargo sin goce de sueldo por hasta treinta días, o bien, la destitución, dependiendo de la calificación de la falta cometida (leve o grave)[60].

Debe aclararse, pues, que en materia de la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos la DNCP no es competente para dicho efecto, debiendo, en estos casos la máxima autoridad de la cual depende jerárquicamente el funcionario involucrado aplicar la sanción que corresponda, previo sumario administrativo.

---

[56] Ley 2051, Art. 78

[57] Ley 2051, Art. 75.

[58] Ley 2051, Art. 75.

[59] Ley 2051, Art. 76.

[60] Ley 1626 De la Función Pública, Arts. 64 y sgts.

9.5 Penas convencionales por incumplimiento contractual

Además de las sanciones administrativas que hemos expuesto precedentemente, también se ha señalado que las Contratantes tienen el derecho de aplicar e imponer las sanciones previstas en los contratos y de ejecutar las garantías correspondientes cuando el proveedor o contratista no cumpla con sus obligaciones contractuales. Las resoluciones adoptadas por las contratantes en ejercicio de estas prerrogativas, se ejecutarán de inmediato[61].

Del mismo modo, las Contratantes, unilateralmente, pueden dar por terminado[62] o, inclusive, rescindir[63] los contratos celebrados con los contratistas cuando éstos incumplan sus obligaciones contractuales, o cuando el valor de las multas supera el monto de la garantía de cumplimiento del contrato[64], o por suspensión de los trabajos[65], imputable al proveedor o al contratista, por más de sesenta días calendario, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito.

En estos casos, además de las estipulaciones previstas en los mismos contratos, o en sus Condiciones Generales o Especiales, la Contratante iniciará el procedimiento de rescisión dentro de los quince días calendario siguiente a aquél en que se hubiere agotado el plazo límite de aplicación de las penas convencionales[66].

Si previamente a la determinación de dar por rescindido el contrato, el contratista hiciera entrega de los bienes, o prestase los servicios o ejecutase las obras, el procedimiento iniciado quedará sin efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas del proveedor o contratista, lo cual implica que mediante la denuncia que la Contratante debe realizar ante la DNCP, ésta también aplicará al contratista del que se trate las sanciones administrativas de inhabilitación para contratar con el Estado durante el lapso que corresponda de acuerdo con las circunstancias específicas del caso.

De acuerdo con la Ley de Contrataciones Públicas, el procedimiento de rescisión contractual se llevará a cabo conforme al siguiente proceso:

a) se iniciará a partir de que al proveedor o contratista le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de diez días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes;
b) transcurrido el plazo a que se refiere el inciso anterior, se resolverá considerando los argumentos, pruebas y circunstancias del caso; y,

[61] Ley 2051, Art. 55, inc. e).

[62] Ley 2051, Art. 57, inc. d).

[63] Ley 2051, Art. 59, inc. a).

[64] Ley 2051, Art. 59, inc. c).

[65] Ley 2051, Art. 59, inc. d).

[66] Ley 2051, Art. 59 (última parte)

c) la determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al proveedor o al contratista dentro de los quince días hábiles siguientes a lo señalado en el inciso a) de este artículo.

Por lo tanto, el área administradora del contrato con apoyo del área contratante, en su caso, podrá aplicar la(s) pena(s) pactada(s) en el contrato por atrasos del proveedor en el cumplimiento de las fechas de entrega de los bienes o de inicio para la prestación del servicio; así como las deductivas que resulten procedentes por el incumplimiento parcial o la deficiente prestación de servicio, debiendo determinarse el monto de las penas convencionales o el monto de las deductivas, de acuerdo a lo establecido en el contrato y con base en el documento en el que se haga constar el incumplimiento del proveedor.

9.6 Verificaciones contractuales a cargo de la DNCP

La Ley de Contrataciones Públicas establece claramente que el ejercicio de las facultades de verificación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) será sin perjuicio de la competencia de la Contraloría General de la República y de las auditorías internas y externas conforme a sus atribuciones legales respectivas[67].

Por dicha razón, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, además de ejercer el control de legalidad de las contrataciones públicas mediante los procesos de protestas, investigaciones preliminares y de oficio o por denuncia, y sumarios para aplicación de sanciones a contratistas y proveedores del Estado, también realiza procesos de verificación contractual en torno a contrataciones que ya han sido ejecutadas, y cuyos resultados muchas veces dan inicio a investigaciones de oficio y a sumarios para aplicar sanciones administrativas.

Conforme a las normas de la Ley Nº 3.439/2007 que modificó parcialmente varios artículos de la Ley Nº 2.051/2003, y entre ellos a sus Artículos 70 y 71, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) está facultada para verificar que los procedimientos de contrataciones públicas en cualquier etapa de su ejecución, se realicen conforme a lo establecido en ambas precitadas leyes y demás normas reglamentarias, implementando los mecanismos y procedimientos de verificación que considere oportunos o convenientes.

A tales efectos, la DNCP podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) y tendrá acceso directo e irrestricto a los documentos correspondientes a todas las etapas de la contratación (programación, presupuesto, proceso de contratación, ejecución de contrato y erogaciones), contenidos en los archivos de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) institucionales y otras dependencias, referentes a las efectuadas en el marco de la Ley Nº 2.051/03 'DE CONTRATACIONES PUBLICAS'.

[67] Ley 2051 (con las modificaciones establecidas por la Ley Nº 3.439/07), Art. 70 (última parte).

La negativa expresa o tácita de los empleados y funcionarios públicos a proveer información y documentación a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) será considerada como falta grave prevista en la Ley Nº 1.626/00 'DE LA FUNCION PUBLICA' y será sancionada como tal.

Igualmente, la DNCP se halla facultada a solicitar a los proveedores y contratistas que participen en los procedimientos de contratación, todos los datos e informes relacionados con los actos objeto de la verificación.

Además, una vez suscritos los respectivos contratos y sus adendas, las entidades convocantes a través de sus Unidades Operativas de Contratación (UOC), deberán informar a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) sobre el resultado del proceso de ejecución de los contratos, conforme a la reglamentación emitida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

Igualmente, la DNCP podrá verificar la calidad de los bienes, servicios y obras contratados, a instituciones públicas o privadas, educativas y de investigación o a las personas físicas o jurídicas que determine.

El resultado de la verificación se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el proveedor o el contratista y el representante de la Contratante respectiva, si hubieren intervenido. La falta de firma del proveedor o contratista no invalidará dicho dictamen.

Como resultado de un proceso de verificación y de detectarse irregularidades, la DNCP podrá recomendar el inicio de Sumario Administrativo a los proveedores y contratistas o a los funcionarios públicos que hayan estado involucrados en las irregularidades detectadas.

Además de estas facultades de verificación que le han sido asignadas a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en virtud de las normas de la Ley de Contrataciones Públicas, debe tenerse en cuenta que los reglamentos de la antedicha ley también establecen obligaciones para que las UOC conserven de forma adecuada un registro ordenado de todos los principales documentos relativos a los procesos de contratación pública que han gestionado[68] antes, debiendo informar anualmente a la DNCP sobre todos dichos procesos de contratación que han sido realizados durante el año[69].

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en uso de sus atribuciones legales, ha reglamentado que los informes sobre la ejecución contractual anual deben ser presentados por las UOC dentro de los tres primeros meses de cada año, siendo pasibles, los encargados de las UOC que incumplan con el deber de informar a la DNCP, de las sanciones que la Ley Nº 1.626/2000 “De la Función Pública”[70].Resolución DNCP/Nº 934/2015

[68] Decreto Nº 21.909/2003, Artículo 103.

[69] Decreto Nº 21.909/2003, Artículo 104.

[70] Resolución DNCP Nº 934/2015, Artículos 3º y 6º.

Por consiguiente, otra valiosa fuente de datos que la DNCP posee para verificar la correcta ejecución de los contratos celebrados por los organismos y entidades del Estado, proviene de la información que anualmente le suministran las UOC, entre las cuales resaltan, sobre todo, el cumplimiento –o no– de los plazos de ejecución contractual estipulados en el contrato, así como las penalidades y sanciones (contractuales) que hubiesen sido aplicadas por las Contratantes a las Contratistas por causa de los incumplimientos contractuales incurridos por éstas, y los precios definitivos o finales de cada contratación, en caso de haberse autorizado ampliaciones contractuales.

Todos estos datos mencionados precedentemente, permiten a la DNCP realizar de manera más adecuada y completa la verificación posterior de los contratos que han sido ya ejecutados, lo cual en muchos casos motiva la aplicación de las sanciones administrativas que la Ley de Contrataciones Públicas establece.

9.7 Auditorías y procesos de control realizados por las Auditorías Internas Institucionales, y por la Auditoría General del Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República

Otro de los mecanismos de control de legalidad de las contrataciones públicas que debe tenerse en consideración por encontrarse también previsto en la Ley Nº 2.051/2003, es el control o evaluación posterior que las Auditorías Internas Institucionales, así como la Auditoría General del Poder Ejecutivo y la Contraloría General de la República, realizan sobre cualquier proceso de contratación pública, sin importar su monto o naturaleza.

El objetivo de los procesos de auditoría es corroborar que los procedimientos de contratación pública se hayan llevado a cabo conforme a derecho y que se ha cumplido con la función de adquirir bienes y servicios con las mejores condiciones para el Estado. Además, en las Auditorías se verifica que los funcionarios hayan obrado conforme a sus respectivos manuales de procedimientos y funciones.

Con la finalidad de que las auditorías cumplan cabalmente con este objetivo, es necesario que se realicen por entes independientes de los organismos y entidades que llevaron a cabo la contratación, por lo que esta función de control ex post corresponde a los aludidos órganos de control creados por la ley.

En caso de que una auditoría detecte que un funcionario incurrió en una falta, el propio órgano de control debe recomendar cuál debería ser la sanción correspondiente a dicho funcionario, de acuerdo a la normatividad vigente.

En la Ley de Contrataciones Públicas se hace referencia a tres organismos públicos de auditoría y de control: a) las Auditorías Internas Institucionales, b) la Auditoría General del Poder Ejecutivo y c) la Contraloría General de la República.

Las Auditorías Internas Institucionales son órganos especializados de control que se establecen en cada uno de los organismos y entidades del Estado. Están previstas en la Ley de Administración Financiera del Estado. Su principal función consiste en ejercer el control interno sobre las operaciones en ejecución, verificando las obligaciones y el pago de las mismas con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados[71].

A su turno, el control externo de las actividades y operaciones económicas y financieras de los organismos y entidades del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, es realizado con posterioridad a la ejecución de dichas operaciones mediante las acciones que ejercen y están a cargo de la Contraloría General de la República, creada por la Constitución[72].

También la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la del Poder Legislativo, la del Poder Judicial, así como las Auditorías Internas Institucionales de las entidades y organismos del Estado y de las municipalidades, según corresponda, están facultadas a intervenir, a pedido de parte o de oficio, durante todo el proceso de las contrataciones públicas[73].

Inclusive, luego de haber transcurrido los plazos legales establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas para plantear protestas, la Auditoría General que corresponda se encuentra facultada para actuar en cualquier momento, de oficio o a pedido de personas interesadas, para denunciar e investigar en el marco de sus atribuciones y competencias legales, los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley[74].

9.8 Principales prácticas de corrupción en las contrataciones públicas

Además de los mecanismos de control que hemos expuesto antes de ahora, debe señalarse que otra alternativa prevista en el ordenamiento jurídico paraguayo para asegurar que las contrataciones públicas se encuentren ajustadas a derecho, consiste en el control jurisdiccional que ejercen los órganos del Poder Judicial competentes para entender y resolver las cuestiones que pudieren ser planteadas mediante la pertinente acción contencioso-administrativa.

En efecto, tanto el Tribunal de Cuentas –Primera y Segunda Salas– como la Corte Suprema de Justicia –Sala Penal– son los órganos del Poder Judicial que tienen competencia y jurisdicción exclusiva para juzgar si los procesos de contratación pública, o, más precisamente, si los actos administrativos realizados por las autoridades que tienen participación en tales procesos, se ajustan -o no– a las normas jurídicas que regulan la contratación pública, así como el funcionamiento y la actuación de los organismos y entidades, incluyendo a la DNCP, y sus agentes, que intervienen en estos procesos.

---

[71] Ley 1535, Art. 61.

[72] Constitución de la República del Paraguay, Art. 281.

[73] Ley 2051, Art. 3º, inc. b).

[74] Ley 2051, Art. 79 (2º párrafo).

Ya ha sido explicado en el Capítulo 1 de este manual que una de las principales cuestiones que deben ser atendidas y consideradas en este ámbito del funcionamiento del Estado guarda relación con el estricto cumplimiento del denominado *Principio de Legalidad*, que al igual que los principios de la contratación pública previstos en el Artículo 4º de la Ley Nº 2.051/2003, deben indicar el camino de actuación de las autoridades y funcionarios públicos que intervienen en los procesos de contratación pública.

Así pues, el ordenamiento jurídico al cual se subordina la actividad de la contratación pública se encuentra integrado por diversas normas, a saber: (i) la Constitución; (ii) los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, (iii) las leyes dictadas por el Congreso y (iv) otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía (tales como resoluciones, reglamentos, ordenanzas, etc.), sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado, estableciendo de manera expresa la Constitución que todo acto o disposición de autoridad opuesto a lo dispuesto por la Constitución carecen de valor[75].

Por lo tanto, una vez agotados los procesos y recursos administrativos, el control de la legalidad de la contratación pública puede ser realiza por el Tribunal de Cuentas y por la Corte Suprema de Justicia, a través de las sentencias que ambos órganos jurisdiccionales dicten poniendo fin a la acción contencioso-administrativa que hubiera sido iniciada por el particular o por la autoridad administrativa disconforme contra un acto administrativo emitido por una autoridad que hubiese procedido en uso de sus facultades regladas

9.9 Principales riesgos de corrupción en las contrataciones públicas

Los principios generales de la contratación pública establecidos en la Ley Nº 2.051/2003[76], y especialmente el ***principio de economía y eficiencia*** y el ***principio de igualdad y transparencia***, promueven que la sana competencia e igualdad de oportunidades lleven al Estado a adquirir bienes y servicios al menor costo con calidad suficiente para el cubrir las necesidades en tiempo y en forma.

Sin embargo y pese a que las UOC y los oferentes participantes deben en todo momento observar tales principios legales, existen prácticas corruptivas que impiden el cumplimiento de estos principios y se pueden dar en forma simultánea o no. Los principales riesgos de corrupción que podrían aparecer en los procesos de contratación pública son los siguientes:

- **Direccionamiento del PBC:** El direccionamiento del pliego trata de dirigir las especificaciones técnicas o términos de referencia hacia uno o más concurrentes a la convocatoria, de tal forma que esto o estos sean los mejores evaluados. Esta práctica se puede utilizar en dos instancias 1) al elaborar el pliego de bases y condiciones y 2) al gestionar las adendas.

[75] Constitución de la República del Paraguay, Artículo 137.

[76] Ley Nº 2.051/2003, Artículo 4º.

- **Colusión**: ocurre cuando dos o más oferentes se ponen de acuerdo en los precios de oferta. Normalmente se atribuye a carteles de empresas que dominan el mercado de contrataciones en un área específica, viciando la competencia.
- **Falta de estudios serios de factibilidad y conveniencia:** Se compran bienes y servicios para el único efecto de favorecer a ciertos contratistas.
- **Fraccionamiento técnico:** se divide un contrato de un solo bien o servicio a fin de favorecer a ciertos contratistas. No confundir con métodos de incentivo a pymes
- **Irregular uso del contrato de prestación de servicios:** Se realiza la contratación de servicios al solo fin de desviar fondos.
- **Delegación para la contratación**: Se transfiere fondos a ONGs para la contratación de bienes o servicios que pudieran ser realizados por la institución a fin de evadir controles de la ley.
- **Uso excesivo de la contratación por vía de la excepción.**
- **Utilizar los convenios modificatorios** como prácticas usuales en las que se podrían generar actos de corrupción, razón por la cual se debe considerar la posibilidad de atribuir responsabilidad al administrador del contrato que gestione este tipo de convenios sin la debida necesidad fáctica y pertinencia jurídica.
- **Realizar fraccionamientos técnicos irregulares**, dividiendo la contratación de un sólo bien o servicio en varios contratos innecesarios a fin de favorecer a ciertos contratistas. No confundir esta práctica corruptiva con los mecanismos o métodos de contratación para incentivar la participación de las PYMES.

Si bien es cierto que la "corrupción" por sí misma no se encuentra tipificada de manera específica y expresa en el ordenamiento jurídico establecido por la Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas", no es menos cierto que la República del Paraguay ha subscripto y ratificado dos convenios internacionales contra la corrupción, y que son: (a) la ***Convención Interamericana contra la Corrupción***, que fue aprobada por la **Ley Nº 977/1996**, y la ***Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción***, aprobada por la **Ley Nº 2.535/2005**.

Mediante la aceptación de ambas convenciones internacionales que tratan sobre la lucha contra la corrupción, el Estado Paraguayo se ha comprometido a establecer –en su ordenamiento jurídico positivo– sistemas para la adquisición de bienes y servicios que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas[77].

Asimismo, el Estado Paraguayo se ha comprometido a establecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno[78].

Ante los Países Signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la República del Paraguay se ha comprometido a adoptar las medidas necesarias para establecer

[77] Convención Interamericana contra la Corrupción, Artículo III, numeral 5.

[78] Convención Interamericana contra la Corrupción, Artículo III, numeral 7.

sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones que sean eficaces, entre otras cosas para prevenir la corrupción.

Estos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, se deberán abordar, entre otras cosas[79]:

a) la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo; y,
e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Como se puede advertir, en las diversas normas y reglamentos de Ley Nº 2.051/2003 "De Contrataciones Públicas" se regulan íntegramente los antedichos aspectos que son establecidos por las precitadas convenciones contra la corrupción, lo cual implica una buena práctica por parte del Estado Paraguayo para regular esos temas para combatir y erradicar la corrupción.

Sin embargo, en materia de prevención y lucha contra la corrupción, el notorio déficit que se observa en un gran número de nuestras instituciones públicas es la falta de aplicación correcta y adecuada de las normas jurídicas penales o administrativas que han sido dictadas para erradicar las prácticas corruptas en nuestro país.

Por esta razón, es muy importante que las UOC, en el marco de su gestión de la contratación pública de sus respectivos organismos o entidades a que pertenecen, observen todas las normas establecidas por la Ley Nº 2.051/2003 y sus reglamentaciones, empezando por el cumplimiento irrestricto de los ***principios generales de la contratación pública*** que el **Artículo 4º** de la misma ley establece, sin pasar por alto ninguna de las demás normas que regulan esta actividad estatal.

De este modo, la actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios:

[79] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Artículo 9º, numeral 1.

a) **Economía y Eficiencia:** Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

b) **Igualdad y Libre Competencia:** Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

c) **Transparencia y Publicidad:** Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos.

d) **Simplificación y Modernización Administrativa:** Facilitarán que el acceso a los procedimientos y trámites derivados de las contrataciones públicas sea sencillo y transparente, bajo reglas generales, objetivas, claras e imparciales, a fin de hacer más eficiente el uso del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

e) **Desconcentración de Funciones:** Promoverán que todas las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, entidades y municipalidades se resuelvan en los lugares en los que se originan, fortaleciendo la actividad regional y una adecuada delegación de facultades, basados en el principio de centralización normativa y descentralización operativa.

Cap. 10 ¿Cuáles son los mecanismos de transparencia en las adquisiciones públicas?

Capítulo 10. ¿Cuáles son los mecanismos de transparencia en las Contrataciones Públicas?

10.1. Contexto

Como fuera mencionado en el capítulo anterior, los casos de corrupción en las contrataciones públicas constituyen prácticas que generan grandes perjuicios a la sociedad y a las instituciones gubernamentales. Es por esto que las normativas vigentes, establecen mecanismos de observación y transparencia de los actos de adquisiciones públicas.

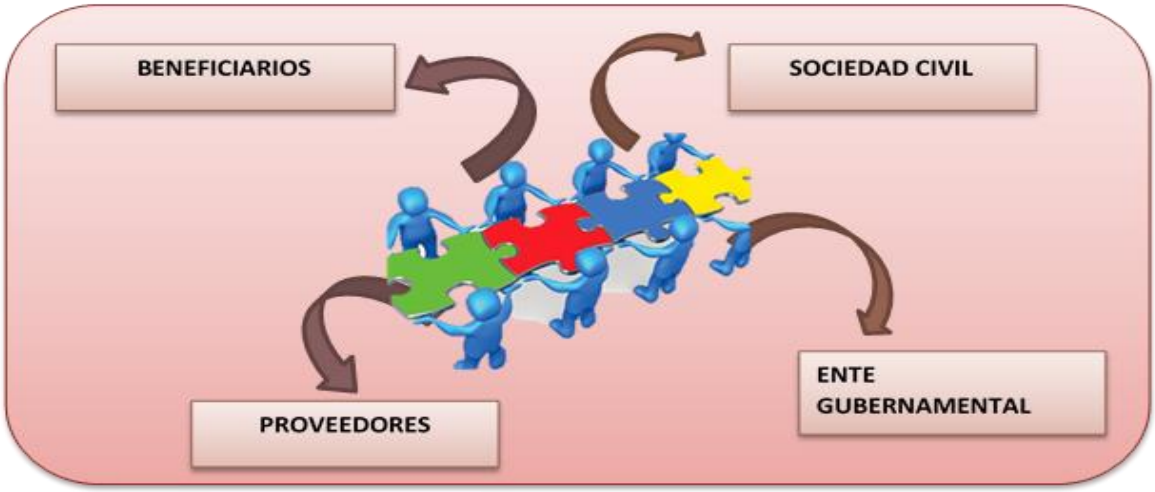
La **LEY Nº 5.282/2014** ***"De libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental"***, en su **Artículo 1º "Del Objeto"**, menciona el marco general en relación a las facultades del Estado para la facilitación del libre acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información y del conocimiento.

En este contexto el Gobierno paraguayo, ha participado de la ***Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*** en sucesivas oportunidades, y ha suscrito el compromiso de lucha y prevención contra la corrupción en los procedimientos y actos de contratación pública, así como el compromiso de ***Gobierno Abierto*** cuyo resultado es la iniciativa ***Datos Abiertos***.

Hemos visto en el capítulo anterior que, en el marco de la **CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC)**, los Estados Partes han convenido considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, gestionando la contratación de funcionarios públicos y la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

Para lograr el sostenimiento de las medidas de transparencia, integridad y responsabilidad, todos los actores del proceso deben participar activamente.

Partes interesadas en el proceso de contrataciones públicas



10.2 Qué información es de carácter público.

La regla general es el carácter público de la información de las contrataciones públicas.

En efecto, según el ***principio de transparencia y publicidad*** establecido en la **Ley Nº 2.051/2003**[80], los organismos y entidades del Estado *asegurarán irrestrictamente "…el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos."*

Además, debe tenerse en cuenta que el Artículo 1º de la **Ley N° 5.282/2014** ***"De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental"*** (que reglamenta el **Art. 28** de la ***Constitución***) fue sancionada "*a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la trasparencia del Estado."*

Según esta legislación, las únicas excepciones son las establecidas en las leyes por su carácter secreto o reservado.

La siguiente imagen ilustrativa corresponde al portal de la DNCP, en su sección de transparencia informativa.

Imagen ilustrativa del portal de la DNCP que hace referencia a las instancias en las cuales se puede alojar una denuncia, solicitar una información y explorar sobre informaciones y servicios orientados al ciudadano

[80] Ley Nº 2.051/2003, Artículo 4º, inciso c).

10.3. Información reservada

Tal como se ha señalado, la información confidencial –que no debe ser publicada– es aquella que es calificada como secreta o reservada por las leyes.

Para identificar si la información es reservada o confidencial, es necesario, por tanto, verificar cuál es la norma jurídica que respalda esa calificación.

Algunas de las informaciones calificadas como reservadas son las siguientes:

- Confidencialidad del proceso de evaluación de ofertas (Decreto Nº 3.719/2015).
- Información reservada según las leyes de seguridad nacional (Ley Nº 1.337/1997, modificada por la Ley Nº 5.036/2013), leyes de inteligencia nacional (Ley Nº 5.241/2014).
- Declaraciones, documentos, informaciones o denuncias que la Administración Tributaria obtenga o reciba (Art. 190, Ley Nº 125/1991).
- Secreto bancario (Ley Nº 861/1996).
- Informaciones, datos y documentos de terceros que obran en poder del Banco Central (Ley Nº 489/1994).
- Información sobre menores de edad (Código de la Niñez y Adolescencia).
- Información de carácter privado obrante en archivos públicos (Ley Nº 1.682/2001 y su modificatoria Ley Nº 1.969/2002).
- Información sobre patentes de invención (Ley Nº 1.630/2000 de Patentes de invención).
- Ley N° 3.283/2007 *"De protección de la información no divulgada y datos de prueba para los registros farmacéuticos"*.

La información calificada como reservada o secreta según las leyes no debe publicarse ni difundirse.

10.4. Medidas para la prevención de la corrupción en los procesos de contrataciones públicas

Las medidas de prevención de la corrupción en materia de las contrataciones públicas son establecidas y aplicadas por varios organismos o instituciones del sector público nacional, aclarándose que dichas medidas están basadas en normativas nacionales y en las precitadas convenciones internacionales suscriptas por la República del Paraguay.

En efecto, el Estado Paraguayo se ha comprometido a adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones que sean eficaces, entre otras cosas para prevenir la corrupción.

Estos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otros aspectos[81]:

[81] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Artículo 9º, numeral 1.

f) la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
g) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
h) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
i) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo; y,
j) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Dando, así, cumplimiento a los compromisos asumidos por Paraguay ante los organismos internacionales y países signatarios de ambas convenciones aludidas más arriba, la **Dirección Nacional de Contrataciones Públicas**, como ente regulador de las contrataciones públicas regidas por la Ley Nº 2.051/2003, ha implementado diversas medidas enfocadas a la prevención de la corrupción en el ámbito de la actividad estatal vinculada a las adquisiciones del Estado, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Portal de contrataciones públicas con altos niveles de seguridad y transparencia
- La publicidad de las convocatorias o llamados a licitación pública está reglamentada por el Artículo 19 de la Ley N° 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas”.
- Además, conforme a lo reglamentado por el Artículo 104 del Decreto Nº 21.909/2003, cada Unidad Operativa de Contratación deberá informar a la DNCP, en los términos que ésta fije, una relación resumida de los procedimientos de contratación realizados durante cada año, debiendo consignar como mínimo: número y tipo del procedimiento de contratación; objeto del procedimiento; monto estimado; nombre del contratista; monto del contrato; plazo contractual y plazo efectivo de ejecución; penalidades y sanciones consentidas o resueltas definitivamente; y costo final.
- Siguiendo esta política de transparencia, la DNCP publica anualmente un informe técnico de gestión con un resumen estadístico.
- Implementación de un nuevo sistema de búsqueda y difusión de Informes de Verificación de Contratos en el Portal de Contrataciones Públicas: El nuevo sistema de búsqueda de la información que contiene el Portal de Contrataciones ha facilitado a los interesados, el monitoreo de los contratos, ya que permite el acceso en forma rápida y oportuna a la

información a partir de la posibilidad de relacionar un Informe de Verificación de Contrato con los datos correspondientes al llamado de contratación correspondiente a ese contrato.[82]

Imagen ilustrativa y orientativa del portal de la DNCP que hace referencia a las compras del Estado Paraguayo.

- SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTIDA: Es una herramienta que brinda la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a las entidades compradoras, los proveedores y la ciudadanía en general; con ella se puede generar, estudiar y analizar la información publicada en el Sistema de Contrataciones Públicas del Paraguay para la posterior toma de decisiones estratégicas.

  En el menú que se encuentra arriba encontrará información de su interés dividida por temas, de manera que le resulte más fácil acceder a la misma. Solo tiene que dar un click y hacer combinaciones con los filtros que aparecen en la pantalla, de esta manera los gráficos irán moviéndose y cambiando de tamaño con lo que podrá apreciar la dinámica de las adquisiciones públicas.

https://www.contrataciones.gov.py/dncp/sie.html

[82] Informe_gestion.pdf, DNCP 2014

También otros organismos y entidades (y sus dependencias) que forman parte del Estado Paraguayo –entre los que sobresale la **Secretaría Nacional Anticorrupción** (creada mediante el Decreto Nº 10.144 del Poder Ejecutivo de fecha 28 de noviembre de 2012)– han establecido diversas medidas de prevención de actos de corrupción, tales como:

- La creación de **Unidades Anticorrupción** en todos los ministerios, secretarías y otras dependencias dependientes del Poder Ejecutivo[83], a fin de encargarse de la promoción de la integridad, transparencia de gestión y lucha contra la corrupción, formando en conjunto una red a nivel nacional
- En cuanto a políticas de transparencia y lucha contra la corrupción, el Gobierno del Paraguay manifestó el 7 de noviembre de 2011 su interés de participar en la ***Alianza de Gobierno Abierto*** (*Open Government Partnership* – OGP), y desde entonces ha trabajado en sus principales ejes: Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, siendo la DNCP una de las entidades responsables, dentro del Compromiso N° 2, del diseño e implementación de una política de datos abiertos y promoción de generación de capacidades para su utilización por parte de la sociedad civil.

[83] Ver: Decreto Nº 10.144/2012, Artículo 5º.

10. 5. ¿Cuáles son los elementos de integridad y transparencia que las instituciones públicas podrán implementar en los procesos de contrataciones públicas?

La confianza social se logra mediante una gestión gubernamental transparente y eficiente en el uso de los recursos públicos.

ELEMENTOS DE INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA	MECANISMOS
1. Información adecuada y oportuna al público, a la ciudadanía.	• El PAC consolidado es publicado. • Cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley de Acceso a la Información y Transparencia con relación a los plazos, al tipo de documentos • Planes de contrataciones públicas de los entes disponibles en portales de datos abiertos • Ejecuciones presupuestarias dispuestas en los portales de datos abiertos • Disposición de Informaciones clave de las convocatorias, de los contratos, etc., conforme la normativa nacional vigente. • Cumplimiento de los plazos en cada etapa del proceso
2. **Espacios propicios para la participación, la consulta pública y el monitoreo**	• Audiencias públicas sobre pliegos de bases y condiciones • Portal de datos públicos o datos abiertos • Portal de Contrataciones Públicas • Portales de las instituciones públicas, entre otros
3. Estructura organizativa y funciones definidas para el cumplimiento de los procedimientos claves del proceso de contratación.	• Las instituciones deberán contar con una estructura organizativa mínima para cumplir con los requerimientos de una UOC. • Mecanismos de apelaciones de adquisiciones son eficaces y eficientes, vía Portal o por escrito. • Independencia y capacidad del órgano de apelaciones e impugnaciones. • Difusión de las decisiones del órgano de apelaciones y otras instancias como el Comité de Evaluación de ofertas. • Cumplimiento de los plazos
4. Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética	• Protección al denunciante efectiva
5. Mecanismos sancionatorios eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley	• Cumplimiento de las sanciones tanto para funcionarios que incurren en faltas a lo largo del proceso (sumarios, apartamiento del cargo, etc.) • Sanciones a proveedores que incumplen con los procedimientos establecidos.
6. Rendición de cuentas	• Audiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía respecto al PAC, al Presupuesto aprobado (anualmente), a la Ejecución del presupuesto al cierre del año fiscal.
7. Regulación, orientación, seguimiento por parte de la DNCP	• Cumplimiento efectivo de las atribuciones y procedimientos de la DNCP respecto a los procesos de contratación pública de los diferentes entes, organismos y municipalidades.

ELEMENTOS CLAVES DEL SISTEMA EN CUANTO A TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD

Beneficios de las medidas de transparencia en los sistemas de contratación pública: [84]

- Un **golpe** al secretismo en los procesos de contrataciones públicas.
- La **disminución** de los márgenes de discrecionalidad en la adopción de decisiones de compra.
- El **control social** sobre procesos de adquisiciones. El fin del ciudadano ausente.
- La **mejora en la gestión** de los procesos de contrataciones y disminución de oportunidades para la desviación de recursos como resultado de la especialización de funcionarios públicos en procesos de adquisición de bienes y servicios.

[84] Gonzalo Neira Novoa, Departamento para la Gestión Pública Efectiva- DGPE Secretaría de Asuntos Políticos – SAP – OEA.

ANEXO – PARTICIPANTES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL MANUAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA UOC

1. Participantes Representantes de Unidades Operativas de Contratación

- Stella Bolaños - Jefa de la UOC, Circunscripción Judicial Cordillera, Corte Suprema de Justicia
- C.P. José Ortiz - Jefe de la UOC, Circunscripción Judicial Paraguarí, , Corte Suprema de Justicia
- Cynthia González - Coordinadora del Comité de Evaluación, Circunscripción Judicial Paraguarí CSJ
- Oscar Sanabria - Jefe de Licitaciones, Corte Suprema de Justicia
- Felipe Delfino - Asesor de la UOC, Corte Suprema de Justicia
- Fátima Insfran - Directora de la UOC, Corte Suprema de Justicia
- Juan Santacruz - Jefe de Departamento, Corte Suprema de Justicia
- Arnaldo Javier Ocampos - Técnico Administrativo, Corte Suprema de Justicia
- Renato Avalos - Jefe del Departamento de Contratos CONATEL
- Víctor Cardozo - Jefe Operativo de Contrataciones, CONATEL
- Lic. Lisa Arévalos - Jefa de la UOC, Hospital de Trauma
- Walter avalos - Asesor UOC, Ministerio de la Defensa Pública
- Lic. Natalia Martínez - Coordinadora de la UOC, Ministerio de Hacienda
- Cristhian Ocampos - Jefe de Procesos, Ministerio de Hacienda
- Francisco Valiente - Jefe del Departamento de Planificación, Ministerio de Hacienda
- Juan Carlos Rojas Chamorro - Coordinador Int., Ministerio de Hacienda
- Andrés Soria - Jefe de Departamento, Ministerio de Hacienda
- Lic. Viviana Espínola - Jefa de Adquisiciones Sub UOC Bienes y Suministros, MOPC
- Liz Borja - Jefa de Gestión de Contrataciones Dirección de Vialidad, MOPC
- Rossana Estigarribia López - Coordinadora MOPC
- Alicia N. Ramírez Rojas - Coordinadora MOPC
- Juan Roche - Asistente Técnico, MOPC
- Blanca Marecos - Jefa de División, MOPC
- Carolina Servín - Técnico de la Sub UOC, MOPC
- Rodrigo David Giménez - Técnico de Contratos, MOPC
- Eduardo Duarte - Técnico Contrataciones, MOPC
- Paola Sánchez - Coordinadora de Procesos, MOPC
- María Dolores Miracca - Coordinadora de la UOC DGOC, MSPyBS
- Abg. Yolanda Rodríguez - Asesora Jurídica DGOC, MSPyBS
- Lic. Lourdes Angelino - Asesora Técnica DGGIES, MSPyBS
- Dolores Miracca Fleitas - Coordinadora General UOC, MSPyBS
- Myrian Cáceres - Jefa de Compras, MSPyBS - Hospital de Trauma
- Abg. Atilio Aquino - Jefe de la UOC, Municipalidad de Ita
- Sabrina Godoy - Directora de la UOC, Secretaría del Ambiente.

2. Miembros del Equipo Revisor designado por La Dirección De Contrataciones Públicas

- Cynthia Carolina Leite Barrientos – Directora de Capacitación
- Luis Fernando Vitale Liñan – Coordinador de Capacitación
- María Obdulia Ojeda Cáceres - Coordinadora de Asuntos Interinstitucionales
- Larissa Recalde - Dirección Jurídica

- Javier Augusto Filizzola Acosta - Dirección Jurídica
- Liz María Centurión Pachigua - Dirección de Normas de Control
- Lincy Lucena - Dirección de Normas de Control
- María Gabriela Ubaldi - Dirección de Normas de Control
- Mariela Zarate - Dirección de Normas de Control
- Gustavo Daniel Cañete Marecos - Dirección de Verificación Contractual
- Martha Cáceres - Dirección de Tecnología de la Información
- David Helmut Reese Molinas - Dirección de Tecnología de la Información
- Diego Fabián Cáceres Vargas - Auditoría Interna Institucional
- Nilda Nathalia Melot Díaz - Dirección Administrativa
- Lidia Eliana Segovia Aguirre - Auditor Interno
- Jorge Paiva - Asesor, DNCP
- Melinna Vázquez – DNCP

3. Equipo Técnico Consultor – Asociación Conciencia Viva

- Econ. José Félix Bogado Tábacman, Coordinador
- Abg. Enrique Sosa Arrúa, Especialista Jurídico
- Abg. Gabriel Solalinde, Especialista Jurídico
- Ing. Hugo Cacace, Especialista en Contrataciones Públicas
- Lic. María Elena Arce, Especialista en Gestión por Procesos
- Abg. Juan Carlos Boggino, Especialista Jurídico
- Arq. Romy Vaesken Tribucio, Especialista en Planificación

DNCP
DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive
Construyendo el futuro hoy

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
E.E.U.U. 961 c/ Tte. Fariña - Asunción, Paraguay -
dncp@contrataciones.gov.py
Asunción - Paraguay
Tel. y Fax +595 21 4154000 -
Página web:https://www.contrataciones.gov.py/

con apoyo de
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS
CEAMSO
Centro de Estudios Ambientales y Sociales