

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

REC.:	DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
REF.:	CONSULTA
EXPs.:	SIME N°s 88.749, 88.747, 88.991 y 86.090/2024

Asunción, 25 de octubre de 2024.

DICTAMEN N° 49/2024

Se informa en referencia a las **Notas DNCP/DGAJ N°s. 10983, 10976, 10989/2024 y Nota DNCP N° 1538/2024** de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a través de las cuales solicitan parecer jurídico respecto a un tema en común, el cual está relacionado con la factibilidad de que una Entidad Pública pueda realizar inversiones en propiedades de entidades o personas privadas, así como en inmuebles de propiedad municipal que hayan sido arrendadas a Comisiones Organizadas sin fines de lucro.

Mencionan que actualmente se están llevando a cabo procedimientos de contrataciones por distintas Gobernaciones, las cuales implican construcciones en terrenos privados o arrendados o en inmuebles municipales financiados con fondos estatales e imputadas en el **Objeto del Gasto 521 «Construcción de Obras de Uso Público»** u **Objeto del Gasto 522 «Construcción de Obras de Uso Institucional»**.

En ese sentido, las consultas realizadas a través de las distintas notas presentadas, versarían específicamente sobre los siguientes puntos:

- ¿Es correcta la imputación en el **rubro 521** para el pago de obras realizadas en propiedades de entidades o personas privadas - específicamente clubes deportivos - por parte de las Gobernaciones?
- ¿Las Gobernaciones pueden realizar un llamado para la construcción en terrenos privados o arrendados por comisiones organizadas sin fines de lucro? y si así fuese, solicitan la justificación y fundamentación legal de la misma, así como también la correspondencia de la imputación en el **rubro 522**.
- ¿Qué tipo de construcciones pueden imputarse en el **rubro 524 «Construcción de Obras de uso privado»**, y si podrían las Gobernaciones utilizar este objeto del gasto en sus procedimientos de contratación para la construcciones en terrenos privados o arrendados por comisiones organizadas sin fines de lucro?.

Que, al respecto, se ha realizado un análisis de las normas legales y presupuestarias aplicables a los casos planteados:

- **LEY N° 426/94 «QUE ESTABLECE LA CARTA ORGÁNICA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL».**

Artículo 1º.- *El Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes.*

Artículo 16º.- *El Gobierno Departamental tiene como objeto:*

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

- a) Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, asistirá técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales;*
- b) Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten;*
- c) Formular el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental que será previsto en el Presupuesto General de la Nación;*
- d) Administrar los bienes y recursos del Gobierno Departamental;*
- e) Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento; ...*
- l) Cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución Nacional y las Leyes.*

DE LOS PLANES DE INVERSIÓN

Artículo 42º.- El Presupuesto General del Departamento es el instrumento de ejecución de la política del Gobierno Departamental en el que se establecen los créditos para la ejecución de los programas y se determinan los recursos financieros con que deben ser cubiertos tales créditos durante el ejercicio fiscal.

Artículo 45º.- Son planes de inversión los relacionados con:

- a) El desarrollo agropecuario, que comprenderá especialmente la construcción de caminos rurales, obras de riego, aprovechamiento del agua, saneamiento del suelo y reforestación;*
- b) El desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico y en especial la construcción y dotación de centros educacionales, deportivos, culturales, de formación profesional, tecnológicos y de investigación científica;*
- c) La salud, la asistencia social y la nutricional, que comprenderán los programas de atención a la familia, al niño y al adolescente en situación irregular, construcciones y equipamientos de edificios médico-asistenciales, escuelas rurales, viviendas de interés social y planes globales de salud pública preferentemente para combatir males endémicos;*
- d) La promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo industrial de la pequeña y mediana empresa, el turismo y la capacitación profesional del personal necesario para tales fines;*
- e) La construcción y mantenimiento de obras y vías de comunicación;*
- f) La conservación, preservación y recuperación del ambiente y de los recursos naturales; y,*
- g) La cooperación con los organismos encargados del mantenimiento, reconstrucción y recuperación de los edificios e instalaciones públicas y privadas de valor histórico o cultural.*
- **LEY N° 7228/2023 «QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024».**

Artículo 121. Autorízase a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y a los Gobiernos Municipales a realizar acciones o inversiones conjuntas dentro de las excepciones previstas en el artículo 14 de la Ley N° 7021/2022 “DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS”, o en su caso, en el artículo 2° de la Ley N° 2.051/2003 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS” y la reglamentación de la presente ley, mediante convenios interinstitucionales celebrados y debidamente formalizados en escritura pública, para llevar

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

adelante la ejecución de servicios públicos y de bien público a la comunidad, como, asimismo, realizar inversiones en construcciones, mejoras, equipamientos u otras obras públicas en inmuebles de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y las municipalidades o viceversa, que podrán ser financiadas por cada una de las Entidades partes del convenio, de acuerdo con los créditos presupuestarios previstos o disponibles en el Presupuesto 2024 de la institución participante.

Las locaciones y adquisiciones de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que deban ser ejecutadas por un tercero particular se adjudicarán conforme a lo previsto en la Ley N° 7021/2022 “DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS”, o según corresponda, en la Ley N° 2.051/2003 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”. El Ministerio de Economía y Finanzas establecerá las dinámicas contables y patrimoniales de los registros transitorios y definitivos por las adquisiciones e inversiones, altas, bajas y transferencias de bienes, servicios u obras de una entidad a otra.

• **CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO APROBADO POR LA LEY N° 7050/2023.**

520 CONSTRUCCIONES

Construcciones nuevas y complementarias que impliquen aumento de valor. Comprenden la construcción de viviendas, edificios para oficinas, bodegas, edificaciones para hospitales, escuelas, embajadas, penitenciarías y la instalación de ascensores, escaleras mecánicas y otros elementos que se incorporan de manera permanente a los edificios. Incluye restauraciones, remodelaciones, ampliaciones, reconstrucciones y reparaciones mayores. También incluyen los gastos que forman parte del proyecto de inversión, estudios específicos, subcontratos de obra y otros que quedan incorporados a los bienes físicos. Comprende las obras de uso público, uso institucional, obras militares y obras para uso privado, por régimen legal y los procesos de contrataciones públicas vigentes. Incluyen los gastos en concepto de Escalamiento de Costos.

521 Construcciones de obras de uso público

Comprende las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones de obras de infraestructuras viales, tales como: calles y veredas, caminos, carreteras, pavimentaciones, líneas y obras de ferroviarias, puentes y otras obras viales como túneles, viaductos, alcantarillas, señalizaciones, estacionamientos y obras complementarias, obras urbanísticas realizadas dentro de la ciudad, tales como: locales públicos de cultura y recreación, deportes, parques y plazas, monumentos y mausoleos, terminales terrestres, obras de infraestructura portuaria como muelle, canales y dragados, señalización y demarcación, embarque, astilleros, varaderos, diques; obras de infraestructuras aeroportuarias como pistas, calles de rodaje, estacionamiento y abordaje, sistemas de seguridad, de soporte aeronaves, abordaje de pasajeros, comunicación aérea; infraestructuras de servicios básicos eléctrico para la producción, distribución, extensión y medición de energía eléctrica, tales como: centrales de energía, plantas geotérmicas, hidroeléctricas, térmicas, plantas eléctricas y sistemas de distribución y control de energía, y otras obras de infraestructura como las telefónicas y/o comunicaciones, oleoductos, acueductos, gaseoductos, obras sanitarias y de alcantarillas, obras de irrigación y drenaje.

Incluye diques y embalses para almacenamiento de agua con fines de riego, generación y distribución de energía eléctrica, suministro de agua potable y otros fines, y las obras agropecuarias referente a plantaciones, reforestaciones de terrenos, para cultivos permanentes y otras obras de infraestructura del dominio y uso público del Estado y las Municipalidades.

Se entenderá por “construcciones de obras de uso público” los gastos e inversiones realizadas en los bienes de dominio público del Estado, las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones y demás trabajos inherentes a las obras públicas, tales como las realizadas en las bahías, puertos y ancladeros, ríos y sus cauces naturales, playas de los ríos, lagos navegables y sus álveos, caminos, canales, puentes y todas las obras públicas construidas para la utilidad común de los habitantes.

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

Y a las construcciones de obras de uso público a los gastos e inversiones realizadas en los bienes de dominio público de las Municipalidades, a las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones y demás trabajos relacionados a las obras públicas de los bienes de cada municipio que estén destinados al uso y goce de todos los habitantes, tales como: calles, avenidas, caminos, puentes, pasajes y demás vías de comunicación que no pertenezcan a otra administración, las plazas, los parques y demás espacios destinados a la recreación pública, las aceras y los accesorios de las vías de comunicación o de los espacios públicos, los ríos, lagos y arroyos comprendidos en las zonas urbanas y suburbanas y sus lechos, y los que el Estado pase a dominio municipal.

- a) Construcción de nuevos pavimentos: Comprende pavimentación de los principales corredores viales.*
- b) Mejoramiento mínima de caminos de tierra: Comprende la construcción de caminos mejorado (empedrado, enripiado, regularización asfáltica, tratamiento superficial simple, etc.) alimentadores de la Red Vial Principal.*
- c) Ingeniería mínima en caminos de tierra: comprende la ejecución de trabajos de Ingeniería Mínima (terraplenado, etc.) en los caminos de tierra.*
- d) Construcción de puentes de Hormigón Armado y obras hidráulicas: Comprende la construcción de obras hidráulicas mayores y menores en la red vial.*
- e) Singularidades: comprende construcción de obras viales como el tercer carril, viaducto, dársenas, rotondas, mejoras de cruces.*
- f) Fiscalización de obras viales: comprenden los servicios de consultoría para la fiscalización técnica y ambiental de la ejecución de los proyectos viales.*

522 Construcciones de obras de uso institucional

Comprende las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones correspondientes a edificios y locales destinados al funcionamiento u operación de los Organismos y Entidades del Estado tales como: los edificios sedes de instituciones públicas, de educación e investigaciones, habitaciones, viviendas y alojamientos para alumnos, personas o familias, hospitales, puestos, centros de salud y de asistencia social, centros y establecimientos penitenciarios, edificios y locales para actividades culturales, deportivas, recreativas y turismo, para actividades industriales, comerciales y de servicios, edificios y locales para seguridad pública (policía nacional), para uso del exterior, edificios, locales o agencias en el extranjero para sedes diplomáticas y consulares, y otras edificaciones tales como plantas de almacenamiento, bodegas o depósitos acondicionados, cercas, molinos, galeras, áreas abiertas acondicionadas, casetas, depósitos, talleres, almacenes, hangares, terminales aeroportuarias y la adquisición de contenedores que serán utilizados como oficinas así como otras edificaciones similares de propiedad o uso institucional. Incluyen los gastos de instalaciones eléctricas inherente al edificio, de refrigeración y calefacción, servicios contra incendios, ductos y difusores de aires, gases y similares, de ornamentación, murallas y verjas. Incluye la fiscalización de obras civiles que comprende los servicios de consultoría para la fiscalización técnica y ambiental de la ejecución de los proyectos civiles. No incluyen la construcción de obras militares que se imputarán en el Objeto del Gasto 523.

524 Construcciones de obras para uso privado

Comprende las construcciones, reconstrucciones, restauraciones, remodelaciones y reparaciones mayores de obras de infraestructura física para ser traspasadas en uso y dominio al sector privado.

- **LEY N° 7021/2022 «DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PÚBLICAS»**

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

Artículo 14.- Contrataciones excluidas. *Quedan excluidas de la aplicación de la presente Ley, las siguientes contrataciones:*

- a) Los servicios personales regulados por la Ley de la Función Pública o la normativa que la suplante.*
- b) Las concesiones de obras y servicios públicos y el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones para el uso y explotación de bienes del dominio público, los que, en su caso, se regirán por la legislación de la materia.*
- c) Los contratos de participación público-privada, que se regirán por los términos y condiciones del respectivo contrato y las disposiciones de las normativas que rigen la materia.*
- d) Las enajenaciones, arrendamientos y usufructos de bienes del dominio privado del Estado y las municipalidades, y todo tipo de explotación, licenciamiento, permiso o autorización que no implique la utilización de recursos financieros que deban ser incluidos en el presupuesto general de gastos.*
- e) Las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales la República del Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la presente Ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial.*
- f) Los actos, convenios y contratos objetos de la presente Ley, celebrados entre los organismos, entidades y municipalidades o éstos entre sí. Esta excepción no rige cuando el organismo, entidad o municipalidad obligado a entregar o arrendar bienes, prestar los servicios o ejecutar las obras, lo haga a través de un tercero particular.*
- g) Las afectadas a las operaciones de crédito público, de regulación monetaria, financiera y cambiaria y en general, a las operaciones financieras.*
- h) Las de transporte de correo internacional y las de transporte interno de correo.*

En las contrataciones excluidas serán responsables los titulares de las instituciones públicas, de la aplicación de criterios que garanticen al Estado paraguayo las mejores condiciones, conforme a los principios señalados en el Artículo 4° de la presente Ley.

En todos los casos, los procedimientos de selección de quienes suscriban los contratos excluidos del presente ordenamiento serán públicos y se basarán en criterios objetivos de evaluación, conforme a la reglamentación respectiva.

Para garantizar la transparencia de estas contrataciones, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas reglamentará la publicación de la información de los contratos excluidos en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas.

• **ANEXO A DECRETO REGLAMENTARIO N° 1092/2024**

Reglamentación Artículo 121, Ley N° 7228/2023.

Art. 295.- *Reglamentase las normas y procedimientos contables y patrimoniales a ser aplicados a inversiones en construcciones, mejoras, equipamientos u otras obras públicas en las instituciones del sector público a ser destinadas al uso de otros Organismos y Entidades del Estado y la ampliación del Régimen de Uso de Formularios, aprobados por este Decreto, que se regirán por las siguientes disposiciones:*

- a) Los OEE y las municipalidades deberán incorporar los bienes de uso conforme a los registros contables y patrimoniales por las operaciones derivadas del proceso de inversiones en*

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

construcciones, mejoras, equipamientos u otras obras en inmuebles de manera transitoria, para la posterior cesión del uso de los mismos a la Entidad beneficiaria para la cual han sido adquiridas, conforme a los convenios interinstitucionales.

- b) La Entidad designada para ejecutar los gastos de inversión en construcciones y/o mejoras, mientras dure el proceso comunicará en el Formulario B-06-13, “FC – 9.1 Hoja de Costos de Inversiones – Convenios Interinstitucionales”, a la Dirección General de Contabilidad Pública, dependiente del Viceministerio de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, en los plazos establecidos en las disposiciones legales vigentes.*
- c) Se procederá a la entrega de los bienes inmuebles una vez culminado el proceso de construcción y/o mejoras realizadas, así como también aquellos bienes de uso adquiridos en el marco del convenio interinstitucional, a la Entidad beneficiaria mediante un acta de entrega y recepción de bienes en forma detallada y analítica firmada por los responsables de ambas Entidades conforme al Formulario B-06-10 “FC – 04.1 Traspaso de Bienes de Uso – Convenios Interinstitucionales”. La firma del citado documento por parte de ambas Entidades implica responsabilidad administrativa en cuanto a la entrega, recepción, uso, custodia, clasificación y contabilización de los bienes recibidos y entregados.*
- d) Dispóngase que la Entidad Beneficiaria codificará e incorporará de manera definitiva en el Formulario B-06-09 “FC – 4 Movimiento de Bienes de Uso”, los bienes muebles e inmuebles recibidos en concepto de alta y deberá remitir a la Dirección General de Contabilidad Pública dependiente del Viceministerio de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, en los plazos establecidos en el Manual de Normas y Procedimientos Patrimoniales, aprobado por Decreto N° 20.132/2003 y demás disposiciones legales vigentes.*
- e) La dinámica contable de afectación y desafectación de los bienes de uso de la Entidad remitente y receptora, conforme al Anexo Formulario B-06-14 “Dinámica Contable – Convenio Interinstitucional”, que se adjunta y forma parte de este Decreto.*

CONCLUSIÓN:

Con relación a las construcciones en inmuebles privados a ser llevados a cabo por las Gobernaciones, mencionamos que el Gobierno Departamental es una persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes.

El mismo tiene como objeto elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los el Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo; coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del departamento; formular el presupuesto anual del Gobierno Departamental, administrar bienes y recursos del Gobierno Departamental, coordinar la acción educativa y las formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento, coordinar la política sanitaria aplicable al Departamento, participar de los programas de cooperación internacional en el departamento dentro de los límites establecidos en los acuerdos internacionales, organizar con los recursos previstos en el Presupuesto del Departamento los servicios departamentales comunes, como obras públicas, energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten a más de un municipio o dentro del departamento, coordinar con otros gobiernos sobre proyectos similares, requerir información sobre la ejecución presupuestaria, adoptar medidas de preservación de las comunidades indígenas, y cumplir funciones establecidas en la Constitución Nacional.

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

Igualmente, entre los deberes y atribuciones del Gobernador se encuentra que el mismo puede elaborar y someter a consideración de la Junta Departamental los planes, programas y proyectos departamentales de desarrollo y ejecutarlos; coordinar y supervisar la prestación de los servicios por parte de las instituciones públicas nacionales dependientes del Gobierno de la República que funcionen en el Departamento; Administrar, adquirir, enajenar, arrendar o gravar los bienes y los recursos del Gobierno Departamental, con sujeción a las disposiciones legales correspondientes con el acuerdo de la Junta Departamental y ajustándose a la Ley de Organización Administrativa; Proponer la creación y determinación de competencias de las Secretarías del Gobierno Departamental, entre otros.

La normativa también prevé que las Gobernaciones pueden ejecutar planes de inversión en las áreas de desarrollo agropecuario: inversión en infraestructura rural (camino, riego, agua, saneamiento del suelo y reforestación); de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico: construcción y dotación de infraestructura para educación, deportes, cultura, investigación y formación profesional; en la salud y asistencia social: inversiones en atención social, construcciones de edificios de salud, viviendas sociales y proyectos de salud pública; en el desarrollo industrial: el apoyo a la pequeña y mediana empresa, el turismo y capacitación profesional a través de obras y servicios; infraestructura de comunicación: construcción y mantenimiento de vías de comunicación; en conservación ambiental: protección y recuperación de recursos naturales y en patrimonio histórico y cultural: cooperación en la preservación y restauración de edificios de valor histórico o cultural. Es decir, las Gobernaciones pueden ejecutar planes de inversión de manera mejorar las áreas de agricultura, educación, salud, industria, infraestructura, medio ambiente y cultura respondiendo a una mejora de servicios públicos, bienestar social y desarrollo económico de la zona.

Por otro lado, en relación a los acuerdos o convenios interinstitucionales para llevar adelante la ejecución de servicios públicos y de bien público a la comunidad, como asimismo a realizar inversiones en construcciones, mejoras, equipamientos u obras públicas, la normativa presupuestaria autoriza expresamente, en su artículo 121, a los Organismos y Entidades del Estado y a los Gobiernos Municipales a suscribir convenios o acuerdos interinstitucionales para realizar este tipo de acciones en inmuebles de los OEE y las municipalidades o viceversa, que podrán ser financiadas por cada una de las Entidades partes del convenio, de acuerdo con los créditos presupuestarios previstos o disponibles en el Presupuesto 2024 de la institución participante. Lo dispuesto en el mencionado artículo 121 de la Ley N° 7228/2023, está reglamentado por el **artículo 295** del Anexo A del Decreto N° 1092/2024, a cuyas normas nos remitimos.

En virtud a las citadas disposiciones, las gobernaciones u otros organismos o entidades del Estado o municipalidad, pueden proceder de la siguiente forma:

- 1) Celebrar y formalizar convenios o acuerdos interinstitucionales para llevar adelante acciones o inversiones conjuntas, con carácter de excepción a lo previsto en el artículo 14 de la Ley N° 7021/2022.
- 2) El convenio interinstitucional tendrá como objetivo formalizar la ejecución de servicios públicos y de bien público a la comunidad, como, asimismo, realizar inversiones en construcciones, mejoras, equipamientos, u otras obras públicas en inmuebles de los OEE, gobiernos departamentales, municipalidades, o viceversa.
- 3) Cuando el convenio conlleve la erogación o inversiones de gastos de capital tales como: adquisiciones de inmuebles, construcciones, equipos de informática, muebles, equipos,

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

máquinas y otros bienes de capital, la transferencia de propiedad o de dominio definitivo de derechos reales debe ser formalizado en escritura pública protocolizada por escribano público.

- 4) Los gastos de los programas o proyecto de acción o inversiones, deben ser financiados por cada una de las entidades partes del convenio, de acuerdo con los créditos presupuestarios previstos o disponibles en el respectivo Presupuesto 2024 de la Institución participante, a través de sus respectivas UAF's o SUAF's, de acuerdo a las normas y procedimientos de ejecución presupuestaria, contable y de libramientos de tesorería en vigencia.
- 5) En el caso de los gastos de inversión en sede o propiedad una de las entidades partes, una vez concluida la obra o la inversión, deben ser transferidos los derechos reales a título oneroso o gratuito a la entidad, entidades beneficiarias o la comunidad, el Ministerio de Economía y Finanzas, debe establecer la dinámica contable y patrimonial de los registros transitorios y definitivos por las adquisiciones e inversiones, altas, bajas y transferencias de bienes, servicios u obras de una entidad a otra.

Por lo tanto, tratándose de un convenio interinstitucional celebrado en el marco del artículo 121 de la Ley N° 7228/2023; y artículo 295 del Anexo A del Decreto N° 1092/2024, en virtud del cual se llevarán adelante construcciones en inmuebles de propiedad de una de las partes participantes del convenio (OEE o municipio), que será ejecutado íntegramente, en el caso objeto de consulta, por las gobernaciones, la afectación e imputación presupuestaria de los gastos para llevar a cabo las obras, de acuerdo a lo descrito en Catalogo descriptivo de las cuentas por Objeto del Gasto y Control Financiero, del Clasificador Presupuestario vigente, aprobado por la Ley N° 7228/2023, deberán ser realizados en el subgrupo de Objeto del Gasto **520, Construcciones**, que comprende la construcción de obras de uso público, uso institucional, obras militares y obras para uso privado, considerando que el proyecto de obra se ejecutará por licitación pública, a través de terceros o particulares, contratistas y proveedores del Estado, del ramo de la construcción.

Y, específicamente, respecto a la correspondencia de imputar en el Objeto del Gasto 521, se señala que en el **OG 521 «Construcciones de obras de uso público»**, la descripción del Clasificador, menciona que, se entenderá por «construcciones de obras de uso público» a los gastos e inversiones realizadas en los bienes de dominio público del Estado, las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones y demás trabajos inherentes a las obras públicas, tales como las realizadas en las bahías, puertos y ancladeros, ríos y sus cauces naturales, playas de los ríos, lagos navegables y sus álveos, caminos, canales, puentes y todas las obras públicas construidas para la utilidad común de los habitantes. Asimismo, se entiende por construcciones de obras de uso público a los gastos e inversiones realizadas en los bienes de dominio público de las Municipalidades, a las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones y demás trabajos relacionados a las obras públicas de los bienes de cada municipio que estén destinados al uso y goce de todos los habitantes, tales como: calles, avenidas, caminos, puentes, pasajes y demás vías de comunicación que no pertenezcan a otra administración, las plazas, los parques y demás espacios destinados a la recreación pública, las aceras y los accesorios de las vías de comunicación o de los espacios públicos, los ríos, lagos y arroyos comprendidos en las zonas urbanas y suburbanas y sus lechos, y los que el Estado pase a dominio municipal.

Es decir que son consideradas obras de uso público las construcciones u obras que no están destinadas a un individuo o grupo de individuos en particular, sino a la sociedad en su conjunto; las obras o construcciones de uso público son para que toda la ciudadanía en general pueda hacer uso y goce de lo que ha sido creado. Por ejemplo, un puente es de uso público por los habitantes de un determinado

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

municipio o comunidad, así como por los visitantes y no tiene propietario directo, ni su uso está restringido a un grupo de personas en particular.

Por otro lado, el **OG 522 «Construcciones de obras de uso institucional»**, comprende las construcciones, reconstrucciones, restauraciones o remodelaciones correspondientes a edificios y locales destinados al funcionamiento u operación de los OEE tales como: los edificios sedes de instituciones públicas, de educación e investigaciones, habitaciones, viviendas y alojamientos para alumnos, personas o familias, hospitales, puestos, centros de salud y de asistencia social, centros y establecimientos penitenciarios, edificios y locales para actividades culturales, deportivas, recreativas y turismo, para actividades industriales, comerciales y de servicios, edificios y locales para seguridad pública (policía nacional), para uso del exterior, edificios, locales o agencias en el extranjero para sedes diplomáticas y consulares, y otras edificaciones tales como plantas de almacenamiento, bodegas o depósitos acondicionados, cercas, molinos, galeras, áreas abiertas acondicionadas, casetas, depósitos, talleres, almacenes, hangares, terminales aeroportuarias y la adquisición de contenedores que serán utilizados como oficinas así como otras edificaciones similares de propiedad o uso institucional.

En ese sentido, son consideradas obras de uso institucional aquellas que pasarán a formar parte de los recursos privativos de una institución en particular, incrementado el valor real de los activos y por ende de su patrimonio (Por ejemplo, renovación o mejoras de la sede de una entidad pública), las mismas están destinadas para la prestación y funcionamiento de un servicio público, por lo que su uso y goce corresponde a los destinatarios de dichos servicios o actividades (escuelas, hospitales, comisarías, etc).

Conforme a lo expuesto, las obras o inversiones que serán realizadas por las Gobernaciones, en inmuebles de propiedad municipal, si la misma no están destinadas a un individuo o grupo de individuos en particular, sino a la sociedad en su conjunto, es decir, las obras o construcciones serán realizadas en beneficio de toda la comunidad o ciudadanía en general, que puede hacer uso y goce de lo que ha sido creado, la misma se constituye en una obra de uso público, y debe imputarse en el **OG 521 «Construcciones de Obra de uso Público»**. En cambio, si las obras o inversiones que serán realizadas, están destinadas para la prestación y funcionamiento de un servicio público, y su uso y goce corresponde a los destinatarios de dichos servicios o actividades, las mismas son consideradas obras de uso institucional, y pasarán a formar parte de los recursos privativos de una institución en particular, incrementado el valor real de los activos y por ende de su patrimonio, por lo que deberán imputarse en el **OG 522 «Construcciones de Obra de uso Institucional»**.

En caso que el inmueble en el que se realizará la obra sea de propiedad municipal, pero se encuentre arrendado a una persona o entidad privada, el convenio deberá celebrarse entre todas las partes afectadas, y dependiendo del destino que se dará a la obra a ser realizada, deberá imputarse la misma en el rubro 521 o 522, ya que la obra constituye un gasto o inversión realizado en un bien de dominio público o privado del municipio.

Y en el caso de los gastos de inversión en sede o propiedad de una de las entidades partes, en este caso de la municipalidad, una vez concluida la obra o la inversión, deben ser transferidas los derechos reales a título oneroso o gratuito a la entidad beneficiaria o la comunidad, debe adecuarse a las dinámicas contables y patrimoniales de los registros transitorios y definitivos por las adquisiciones e inversiones, altas, bajas y transferencias de bienes u obras de una entidad a otra, dispuesto por el Decreto reglamentario de la Ley de Presupuesto.

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

En cuanto a la factibilidad de realizar inversiones o construir en inmuebles de personas o entidades privadas y financiarlos con fondos públicos, resaltamos que los OEE, si bien están limitados en su capacidad para invertir en propiedades de entidades o personas privadas, ya que su función principal es servir al interés público y gestionar recursos públicos de manera eficiente, existen excepciones y condiciones específicas bajo las cuales una entidad pública podría participar en inversiones privadas, como en el caso de asociaciones público-privadas (APP) o proyectos de desarrollo que busquen beneficiar a la comunidad, para lo cual se deben tener en cuenta aspectos legales como el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad privada, es decir que ningún OEE puede construir en un terreno privado sin un consentimiento del propietario salvo casos de expropiación por necesidad pública o interés social cuyo procedimiento se encuentra regulado por la Ley N° 5832/2017.

En Paraguay, el uso de fondos públicos para financiar infraestructura o inversiones públicas, está regulado por diversas normativas y leyes que buscan garantizar la transparencia y el correcto uso de los recursos del Estado.

Así, la Ley N° 6490/2020 «DE INVERSIÓN PÚBLICA» define a la **Inversión pública** como: *El uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la Fuente de Financiamiento o de la aplicación de los recursos, que pueda ser utilizada directamente por los Organismos y Entidades del Estado (OEE), municipalidades o sociedades de capital estatal, o a través de organismos financieros públicos, que permitan mantener o aumentar el stock de capital del país, en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos o inversiones productivas, **con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.***

Igualmente, la Ley de Suministro y Contrataciones Públicas, establece los procedimientos y requisitos para la utilización de fondos públicos en proyectos de infraestructura u obras públicas. Esta ley busca asegurar que las contrataciones se realicen de manera competitiva y transparente, evitando la discrecionalidad y el mal uso de los recursos.

Además, la Ley de Administración Financiera del Estado regula la planificación, ejecución y control del gasto público, lo que incluye la asignación de fondos para proyectos de infraestructura u obras públicas. Esta normativa establece que cualquier inversión pública debe estar justificada y alineada con los planes de desarrollo del país.

Es importante mencionar que, en general, el financiamiento de infraestructura privada con fondos públicos debe estar debidamente justificado y debe responder a un interés público claro, como la mejora de servicios básicos, revitalizar áreas urbanas, mejorar la infraestructura o fomentar el desarrollo económico de una región.

En efecto, y dada la particularidad del caso planteado por la recurrente, siempre y cuando el proyecto de inversión a ser ejecutado responda a un interés público y cumpla con las normas legales establecidas, las Gobernaciones podrían eventualmente realizar inversiones o ejecutar una obra en un inmueble de propiedad privada, para el efecto, es fundamental que estas inversiones sean transparentes y se realicen bajo un proceso competitivo adecuado para evitar conflictos de intereses y garantizar la rendición de cuentas. Además, es importante que se evalúen los riesgos y beneficios de dichas inversiones para asegurar que se utilicen de manera eficiente los recursos públicos.

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

Cabe mencionar que, la construcción de obras en terreno privado, financiada con fondos públicos, tiene implicancias contables que deben ser consideradas, teniendo en cuenta que estos gastos se imputan en los objetos del gasto del grupo 500, que corresponde a gastos de capital, por lo que se estaría reconociendo que estas inversiones incrementan el activo del Estado, sin embargo, dado que las obras se realizan en terrenos que no son de propiedad de un OEE o municipio y que eventualmente pasarán a ser propiedad del particular, se presentan algunas consideraciones importantes a tener en cuenta, similares a los mencionados respecto a los convenios interinstitucionales entre OEE y municipalidades para llevar adelante proyectos de inversión u obras públicas.

En ese sentido, aunque las obras se registren como activos en los libros contables del estado, la naturaleza de estos activos es temporal, ya que no se mantendrán en el patrimonio del estado a largo plazo; asimismo, si bien se consideran gastos de capital, la eventual transferencia de la propiedad al particular podría implicar que, en términos de beneficios económicos futuros, estos gastos no generen un retorno para el Estado. Es importante que las gobernaciones sigan las normativas contables y de auditoría pertinentes, que podrían requerir la declaración de esta situación en sus informes financieros, para asegurar la transparencia y la correcta interpretación de su situación financiera. Por lo expuesto en este punto, es importante que lo referente al registro patrimonial de los bienes, dinámica de afectación y desafectación, entrega, recepción, uso, custodia, clasificación y contabilización de los bienes, entre otras actividades relacionadas con las normas y procedimientos de aplicación de la contabilidad del Sector Público, sean puestas a consideración de la Dirección General de Contabilidad Pública, por las Instituciones que realizaran las construcciones o inversiones en inmuebles de propiedad privada, financiadas con fondos públicos.

Igualmente, para la ejecución de las obras las entidades deberían contar con un acuerdo o convenio firmado entre las partes, donde conste el consentimiento para la ejecución de las obras en inmuebles de propiedad privada, como también los términos y condiciones del acuerdo, su financiamiento, responsabilidades, entre otros, además la entidad debe demostrar que la construcción es necesaria para satisfacer una necesidad pública y debe realizar los procesos de contrataciones públicas para seleccionar al contratista que realizará la construcción.

Con relación al rubro de imputación de las obras, se encuentra previsto en el Clasificado Presupuestario el **Objeto del Gasto 524 «Construcciones de obras para uso privado»**, para el registro de los gastos relacionados con inmuebles privados, que comprenden las construcciones, reconstrucciones, restauraciones, remodelaciones y reparaciones mayores de obras de infraestructura física para ser traspasadas en uso y dominio al sector privado.

En ese sentido, la ejecución de obras o inversiones por parte de las gobernaciones en terrenos privados o arrendados debe imputarse en el rubro 524, esto considerando la naturaleza del gasto a realizar, es decir, si bien estas construcciones son de interés público o generan un impacto en la comunidad, se realizan en terrenos que no son de propiedad pública, lo que implica que se clasifiquen o consideren como obras de uso privado. Al respecto, es importante tener en cuenta que los gastos imputados en los objetos del gasto del grupo 500 son considerados gastos de capital, lo que significa que efectivamente incrementan el activo del Estado. Sin embargo, la clasificación específica dependerá del uso y la propiedad del inmueble donde se realicen las obras.

Viceministerio De Administración Financiera
Gerencia De Gestión Financiera Del Estado
Dirección General De Presupuesto
COORDINACIÓN JURÍDICA

Cabe mencionar que una vez concluida la obra o la inversión, las mismas deben ser transferidas a título oneroso o gratuito a la entidad, entidades beneficiarias o la comunidad, como también debe adecuarse a las dinámicas contables y patrimoniales de los registros transitorios y definitivos por las adquisiciones e inversiones, altas, bajas y transferencias de bienes u obras, los cuales deberán ser proveídos por la Dirección General de Contabilidad Pública del este Ministerio.

Se remite el presente expediente a consideración de la Dirección General para notificar a la institución recurrente, a los efectos de lo dispuesto en el Art. 41 del Decreto N° 8127/2000.

Jefa Interina
Dpto. Análisis y Aplicación de Normas
Presupuestarias

Coordinadora
Coordinación Jurídica DGP

