

Referencia: PROVISIÓN DE ADHESIVOS DE SEGURIDAD

Fecha: 01 de diciembre de 2025

DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

I. ANTECEDENTES:

- Memorándum N° 324/25 D.R. de la Dirección de Recaudaciones, de fecha 12 de noviembre de 2025.
- Memorándum N° 382/25 D.R. de la Dirección de Recaudaciones, de fecha 01 de diciembre de 2025.
- Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 1926/2025 de fecha 01 de diciembre de 2025.

II. MARCO LEGAL

- Ley N° 3966/10 “Orgánica Municipal”.
- Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”.
- Decreto Reglamentario N° 2264/2024 que reglamenta la Ley N° 7021, “De Suministro y Contrataciones Públicas”.
- Resolución DNCP N° 230/25 por la cual se reglamentan los procedimientos de contratación regidos por la Ley 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”.

III. ANÁLISIS

- Que por Memorándum N° 324/25 D.R., de fecha 12 de noviembre de 2025, la Dirección de Recaudaciones, solicita gestionar el llamado de CONTRATACIÓN POR EXCEPCIÓN CON AVISO DE INTENCIÓN DE COMPRA para la “PROVISIÓN DE ADHESIVOS DE SEGURIDAD”, exponiendo los siguientes puntos:

JUSTIFICACIÓN: *La presente contratación por vía de la excepción, en el marco de la normativa vigente, se fundamenta en la situación de urgencia probada, concreta, objetiva e inmediata que afecta el funcionamiento de la Dirección de Recaudaciones, específicamente en la provisión de los adhesivos de seguridad para patente comercial, insumo indispensable para la emisión, control y trazabilidad de la actividad comercial en el Municipio.*

Durante el presente ejercicio fiscal, la Municipalidad de Asunción atravesó circunstancias extraordinarias, entre las cuales se destacan:

- *La intervención dispuesta por el Poder Ejecutivo por Decreto N° 4059/2025, de fecha 17 de junio de 2025, generó un escenario institucional excepcional que alteró profundamente el funcionamiento ordinario de la Municipalidad. La medida implicó la adopción de mecanismos extraordinarios de supervisión, control y reorganización administrativa, los cuales demandaron la reasignación de recursos humanos y materiales, así como la suspensión o postergación de procesos internos en curso, incluyendo la planificación y programación de las contrataciones. Este contexto extraordinario afectó directamente la capacidad operativa de las dependencias para iniciar oportunamente los procedimientos licitatorios previstos para el ejercicio fiscal.*


LIC. MARIA T. PINTOS AGUILERA
Coordinación
Dirección de Adquisiciones



Cont. DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

- *La inestabilidad institucional derivada del cambio de autoridades profundizó dichas dificultades, pues los procesos de transición administrativa implicaron la revisión de objetivos, prioridades, procedimientos y estructuras internas. Este periodo de reorganización, inherente a todo cambio de gestión, generó un retraso inevitable en la definición de necesidades, en la aprobación de solicitudes de contratación y en la continuidad de los procesos programados, afectando de manera directa la previsibilidad necesaria para convocar un procedimiento de contratación ordinario dentro de los plazos legales.*
- *El corte administrativo realizado en fecha 23 de octubre de 2025 también impactó en la dinámica operativa de la institución, pues implicó la suspensión temporal de actividades administrativas y la ejecución de un proceso de cierre, ordenamiento y conciliación de datos. Este procedimiento, indispensable para garantizar la transparencia y el control interno, detuvo la tramitación de expedientes y reprogramó la calendarización de actuaciones administrativas, desplazando aún más la posibilidad de iniciar a tiempo un proceso de adquisición regular.*
- *La delicada situación financiera que afecta la programación presupuestaria y la disponibilidad real de fondos constituye un elemento central que condicionó la capacidad del Municipio para comprometer recursos y planificar con anticipación sus contrataciones. La necesidad de realizar ajustes, reprogramaciones y modificaciones presupuestarias para garantizar los recursos mínimos indispensables generó un escenario de restricción financiera, en el cual resultaba imposible impulsar un procedimiento licitatorio de mayor alcance o con plazos extendidos. Esta limitación presupuestaria, además de afectar la ejecución normal del plan anual de contrataciones, obligó a priorizar gastos urgentes y esenciales, restringiendo la disponibilidad inmediata de fondos para atender necesidades operativas críticas como la provisión de adhesivos de seguridad para patentes comerciales.*

Estas situaciones, totalmente ajenas al ciclo normal de planificación de las contrataciones, generaron un escenario de incertidumbre manifiesta que dificultó el inicio oportuno de un proceso licitatorio ordinario. En este contexto, la posibilidad de no culminar un procedimiento competitivo dentro de los plazos legales, o incluso de que resulte desierto por falta de previsibilidad institucional, era considerablemente alta y forzar el inicio de un procedimiento ordinario sin las condiciones materiales y administrativas mínimas habría comprometido la transparencia, la concurrencia y la calidad del procedimiento, contrariando principios rectores como los de eficiencia, eficacia, oportunidad y responsabilidad administrativa previstos en la Ley N° 7021/22 y su Decreto Reglamentario.

Por otro lado, la urgencia en la provisión deriva de que los adhesivos de seguridad constituyen un insumo esencial y de uso inmediato, cuya falta ocasiona:

- *La imposibilidad de emitir y renovar patentes comerciales: dado que el adhesivo funciona como el elemento material que acredita la vigencia del permiso municipal y la formalización de la actividad económica del contribuyente. Sin este insumo, la Municipalidad no puede concluir el procedimiento administrativo de expedición de la patente, generando retrasos, acumulación de expedientes, reclamos de los contribuyentes y un quiebre en la cadena normal del servicio.*
- *La interrupción de los servicios de control municipal: ya que el adhesivo constituye un mecanismo de verificación inmediata utilizado por los fiscalizadores municipales para corroborar en territorio la habilitación y regularidad de los establecimientos comerciales. En ausencia de este instrumento, la capacidad de fiscalización se ve seriamente limitada, dificultando la detección de locales en infracción, impidiendo procedimientos de inspección efectiva y debilitando la presencia institucional del Municipio en el control del comercio formal.*
- *La afectación directa a la recaudación: considerando que la emisión del adhesivo está vinculada al cumplimiento del pago de la Patente Comercial. Sin la posibilidad de otorgarlo, se retrasa la percepción de ingresos tributarios que constituyen recursos propios esenciales para el financiamiento de servicios municipales. Esta afectación no solo impacta*



LIC. MARIA T. PINTOS AGUILERA
Coordinación
Dirección de Adquisiciones

Cont. DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

en la entrada inmediata de fondos, sino que distorsiona el calendario anual de cobranzas y compromete la sostenibilidad financiera de la institución.

- Un grave perjuicio al interés público, al impedir al Municipio ejercer funciones de fiscalización comercial y garantizar ingresos para financiar servicios esenciales: al impedir al Municipio ejercer sus funciones de fiscalización comercial, ordenar la actividad económica dentro de su jurisdicción y garantizar los ingresos necesarios para mantener la prestación de servicios esenciales como la recolección de residuos, mantenimiento de calles, alumbrado público, servicios de salud y programas sociales. La falta de adhesivos no solo representa un obstáculo administrativo, sino que produce un efecto dominó que compromete la seguridad jurídica de los contribuyentes, fomenta la informalidad y debilita la capacidad estatal de proteger el orden y la legalidad en el territorio municipal.

En este contexto, y ante la necesidad impostergable de asegurar la continuidad operativa, resulta materialmente imposible esperar los plazos de un procedimiento ordinario, dado que el desabastecimiento ya es inminente y afecta servicios cuya interrupción no puede ser tolerada.

La contratación por vía de la excepción permite, además, adquirir únicamente la cantidad mínima indispensable, ajustada a la disponibilidad presupuestaria real, evitando comprometer recursos municipales en montos mayores o plazos prolongados que podrían agravar la situación financiera actual.

Considerando lo establecido en el Artículo 52 del Decreto N° 2264/2024, que reglamenta la Ley N° 7021/22 “De Contrataciones Públicas”, que establece que la urgencia impostergable sólo podrá ser invocada como supuesto de excepción, cuando fuere probada, concreta, objetiva e inmediata y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de un procedimiento de contratación convencional o especial, sino con grave perjuicio a los intereses públicos”, esta Dirección expone que considera que el presente pedido cumple con todos los supuestos, considerando cuanto sigue:

1. Naturaleza probada, concreta, objetiva e inmediata

La situación que motiva la presente contratación por vía de la excepción reúne una naturaleza probada, concreta, objetiva e inmediata, en atención a que consta en los antecedentes institucionales la intervención dispuesta por el Poder Ejecutivo, así como el cambio de autoridades, el corte administrativo y la crítica situación financiera de la Municipalidad de Asunción, hechos que alteraron el curso normal de la gestión administrativa y de la planificación de las contrataciones. Así mismo esta dependencia ha comunicado la necesidad actual e inminente de contar con adhesivos de seguridad para patente comercial, insumo sin el cual no es posible completar el proceso de emisión y control de patentes.

El agotamiento de los adhesivos, lo cual demuestra de manera objetiva que la falta de provisión ya no es meramente potencial, sino una situación actual y verificable que impacta directamente en la operatividad cotidiana. Estos elementos, permiten afirmar que no se trata de una urgencia abstracta o genérica, sino de una contingencia específica, demostrable y vigente en el tiempo presente, que exige una respuesta inmediata.

2. Imposibilidad de esperar un proceso ordinario

El cambio de autoridades ocurrido en fecha 28 de agosto de 2025 produjo un proceso de transición administrativa que, como es habitual, implicó la revisión integral de los programas, prioridades, procedimientos y estructuras internas de la Municipalidad. Este periodo de reorganización institucional generó un retraso inevitable en la aprobación y continuidad de los procesos planificados, afectando de manera directa la programación de las contrataciones correspondientes al ejercicio fiscal. A ello se sumó el corte administrativo realizado el 23 de octubre de 2025, procedimiento indispensable para la conciliación y


LIC. MARIA T. PINTOS AGUIAR
Coordinación
Dirección de Adquisiciones


Lic. Víctor Hugo Cardozo Ortega
Director
Dirección de Adquisiciones

Cont. DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

ordenamiento de la información institucional, pero que produjo la suspensión temporal de trámites administrativos y la reprogramación forzosa de actuaciones, incluyendo las relacionadas con adquisiciones esenciales.

En este contexto, la situación institucional y financiera atravesada durante el presente ejercicio fiscal generó demoras objetivas y verificables en la programación y tramitación de los procesos licitatorios, impidiendo iniciar con la debida anticipación un procedimiento competitivo para la adquisición de los adhesivos de seguridad. Incluso si en este momento se impulsara un procedimiento ordinario, los plazos legales inherentes a su tramitación superan el margen temporal disponible, lo que significa que la adjudicación y posterior provisión del insumo probablemente se concretarían cuando el servicio ya se encuentre interrumpido. Ello supondría no solo la paralización del proceso de emisión y renovación de patentes comerciales, sino también un daño directo e inmediato a la recaudación municipal, así como una grave afectación a los servicios de control, fiscalización y trazabilidad comercial, comprometiendo el interés público y la seguridad jurídica de miles de contribuyentes

3. Grave perjuicio al interés público

La falta de adhesivos de seguridad para patente comercial ocasionaría un grave perjuicio al interés público municipal, ya que impediría la emisión y renovación regular de patentes comerciales, afectando la habilitación de actividades económicas dentro del Municipio, lo cual implicaría una merma directa y significativa en la recaudación de recursos propios, comprometiendo la capacidad de la Municipalidad para financiar servicios básicos a la ciudadanía, debilitaría las funciones de control, fiscalización y trazabilidad de las actividades comerciales, generando un escenario propicio para la informalidad y la evasión de obligaciones, afectando la seguridad jurídica de los contribuyentes, quienes no podrían obtener los elementos materiales que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Por tanto, la situación no solo recae en un problema operativo interno, sino que compromete de manera directa, inmediata y relevante los intereses de la comunidad, configurando un grave perjuicio al interés público en caso de no adoptarse medidas urgentes.

CONCLUSIÓN: Por todo lo expuesto, y atendiendo a la urgencia objetivamente constatada, la imposibilidad de cumplir los plazos de un procedimiento ordinario y el grave perjuicio que generaría la interrupción de la provisión de adhesivos de seguridad para patentes comerciales, se considera plenamente justificada la contratación por vía de la excepción, a fin de garantizar la continuidad de los servicios esenciales de la Dirección de Recaudaciones y salvaguardar el interés público municipal.

- Que por Memorándum N° 382/25 D.R., de fecha 1 de diciembre de 2025, la Dirección de Recaudaciones, informa que la urgencia en la provisión de los adhesivos deriva de que los mismos constituyen un insumo esencial y de uso inmediato considerando que debemos cumplir con los contribuyentes que se encuentran al día en el pago de sus Patentes Comerciales y que el número aproximado ascienden a:
 - 17.000 (diecisiete mil) contribuyentes de Patente comercial que se encuentran al día, quienes aguardan la entrega de los Adhesivos de seguridad.
 - 31.986 (treinta y un mil novecientos ochenta y seis) contribuyentes de Patente Comercial, que podrían acceder al adhesivo siempre y cuando regularicen su documentación y se encuentren al día.
- Que, obra en el legajo de documentos el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 1926/2025 de fecha 01/12/2025 por un monto total de Gs. 201.000.000 (guaraníes doscientos un millones), para el presente año fiscal.

CP. Víctor Hugo Cardozo Ortega
Director
Dirección de Recaudaciones y Servicios
Municipalidad de Asunción

LIC. MARIA T. PINTOS AGUILERA
Coordinación
Dirección de Adquisiciones

Cont. DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

- Que, la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal, en su Capítulo III de las Atribuciones del Intendente; Artículo 51°-atribuciones del Intendente inc. j) dispone: “efectuar adquisiciones, contratar obras y servicios, llamar a Licitación Pública ... y realizar las adjudicaciones?”.
- Que, la Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, en su Artículo 40° dispone: CASOS DE EXCEPCIÓN “Las convocantes bajo su responsabilidad podrán llevar a cabo contrataciones sin sujetarse a los tipos de procedimientos convencionales y especiales establecidos en la presente Ley, en los supuestos que a continuación se señalan: 2) Otras causales de excepciones que no afectan a la concurrencia inc. c) Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes, o contratación de servicios u obras, por urgencias impostergables. En los supuestos de los incisos a), b) y c), del numeral 2), las contrataciones deberán limitarse a los bienes, obras y servicios necesarios para atender la situación que motiva la contratación. En los procedimientos de contratación por excepción, la autoridad competente de la convocante, vía resolución fundada y motivada en el dictamen de la Unidad Operativa de Contrataciones o la Unidad Ejecutora de Proyectos, en base a lo solicitado por el área requirente, dará por acreditado el supuesto de excepción en el que determine el procedimiento de contratación que garantice al Estado las mejores condiciones, bajo los términos que se establezcan en el reglamento.”
- Que, el Artículo 52° del Decreto N° 2264/2024, que reglamenta la Ley N° 7021/22 “De Contrataciones Públicas”, que establece que “la urgencia impostergable sólo podrá ser invocada como supuesto de excepción, cuando fuere probada, concreta, objetiva e inmediata y de tal naturaleza que no pudiera esperarse el resultado de un procedimiento de contratación convencional o especial, sino con grave perjuicio a los intereses públicos.”
- Que, la Resolución DNCP N° 230/25 “Por la cual se reglamentan los procedimientos de contratación regidos por la Ley 7021/22 de Suministro y Contrataciones Públicas”, en donde el Artículo 89° expresa: “Los procedimientos de contratación por vía de la excepción por urgencia impostergable previsto en el inciso c) del numeral 2) del artículo 40 de la Ley, podrán realizarse con difusión previa o con aviso de intención de compra, de acuerdo a lo establecido en la presente resolución. Las convocantes deberán optar preferentemente por el procedimiento con difusión previa que será publicado de conformidad a lo establecido en la presente resolución.”
- Que, la Resolución DNCP N° 230/25 “Por la cual se reglamentan los procedimientos de contratación regidos por la Ley 7021/22 de Suministro y Contrataciones Públicas”, en donde el Artículo 82° expresa: “La comunicación posterior del procedimiento será aplicable a los supuestos de excepción a la concurrencia autorizada, debiendo publicarse previamente el aviso de intención.”
- Que, la contratación excepcional para la “Adquisición de Adhesivos de Seguridad” se fundamenta en la existencia de una urgencia impostergable, en los términos del Art. 52 del Decreto N° 2264/2024, debido a la necesidad inmediata de asegurar la provisión de un insumo indispensable para la emisión, control y trazabilidad de las actividades comerciales en el Municipio de Asunción.
- Que, durante el ejercicio fiscal en curso, la Municipalidad enfrentó hechos extraordinarios — intervención por el Poder Ejecutivo, cambios institucionales, corte administrativo y una crítica situación financiera— que afectaron gravemente la programación y el inicio oportuno de los procesos licitatorios. Esto generó un escenario de incertidumbre operativa que imposibilitó la tramitación normal de un procedimiento de contratación convencional.

LIC. MARIA T. PINTOS
Coordinación
Dirección de Adquisición

Hugo Cardozo Ortega
Director
Municipalidad de Asunción

Cont. DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

- Que, asimismo, a la asunción de las nuevas autoridades, el área constató que el stock de adhesivos de seguridad se encontraba en un nivel mínimo y crítico, absolutamente insuficiente para cubrir la demanda operativa inmediata, circunstancia que elevó de manera significativa el riesgo de una interrupción abrupta del servicio de emisión y control de patentes comerciales. A ello se suma que la Dirección de Recaudaciones debió recurrir a una modificación de créditos presupuestarios a fin de obtener la disponibilidad financiera mínima indispensable para gestionar la provisión del insumo, evidenciando que la situación presupuestaria heredada no solo limitaba la capacidad de respuesta, sino que impedía materialmente planificar con la debida anticipación un procedimiento ordinario. Esta conjunción de factores —stock insuficiente, restricción presupuestaria, necesidad de reprogramación financiera y presión operativa inmediata— configura una contingencia real, actual y debidamente verificable, que demuestra la imposibilidad de aplicar un procedimiento convencional sin comprometer la continuidad de un servicio esencial.
- Que, el stock crítico constituye una situación concreta y verificable que pone en riesgo la continuidad de los servicios. La falta de adhesivos ocasiona:
 - imposibilidad de emitir y renovar patentes comerciales,
 - interrupción del control y fiscalización municipal,
 - disminución inmediata de los ingresos propios,
 - riesgo de informalidad y evasión, y
 - afectación directa a la seguridad jurídica de los contribuyentes.
- Que, dado que los plazos legales y procedimentales de un proceso ordinario superan ampliamente el tiempo disponible antes del agotamiento total del insumo, se configura una imposibilidad material, real y comprobable de esperar un procedimiento convencional sin que ello genere la interrupción de servicios esenciales vinculados a la emisión y renovación de patentes comerciales. Aun en el escenario más favorable, la duración mínima prevista en la Ley N° 7021/22 y en el Decreto N° 2264/2024 excede el margen temporal crítico, lo que implica un riesgo cierto y elevado de paralización de funciones estratégicas de recaudación y control. Esta situación se agrava por las limitaciones financieras heredadas, que obligaron a recurrir a una modificación de créditos presupuestarios para asegurar la disponibilidad mínima indispensable, reduciendo la capacidad operativa para emprender un procedimiento competitivo sin comprometer la sostenibilidad presupuestaria. En este contexto, la vía de la excepción se constituye en el único mecanismo jurídicamente viable, permitiendo adquirir la cantidad para cubrir el periodo de facturación masiva, ajustada a la disponibilidad presupuestaria real y garantizando así la continuidad inmediata y sostenida de los servicios esenciales de la Dirección de Recaudaciones.
- Que, la Dirección de Recaudaciones informa que la urgencia en la provisión de adhesivos de seguridad se fundamenta en que dicho insumo constituye un elemento esencial, obligatorio y de uso inmediato para la correcta emisión, control y acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias vinculadas a las Patentes Comerciales. Señala que actualmente existen aproximadamente 17.000 (diecisiete mil) contribuyentes que se encuentran al día en el pago de sus obligaciones y aguardan la entrega del adhesivo de seguridad, elemento que materializa la validez de la patente y posibilita el ejercicio formal de sus actividades comerciales. Asimismo, se estima que otros 31.986 (treinta y un mil novecientos ochenta y seis) contribuyentes adicionales podrían acceder al adhesivo en el corto plazo, siempre que regularicen su situación documental y se encuentren al día con sus

LIC. MARIA T. PINTOS AGUILAR
Coordinación
Dirección de Adquisiciones

Hugo Gardozo Ortega
Director
UOC N° 1
Asunción


Cont. DICTAMEN DA- UOC N° 1 / N° 04/2025

obligaciones; lo que implica un universo potencial de 48.986 contribuyentes que dependen directamente de la disponibilidad del insumo. Esta magnitud evidencia que la provisión del adhesivo no constituye un requerimiento accesorio ni postergable, sino un servicio de alto impacto ciudadano y económico, cuya interrupción generaría afectaciones inmediatas a la actividad comercial formal, a la recaudación municipal y a la seguridad jurídica de los contribuyentes, configurándose así una urgencia real, objetiva y de alto interés público que exige una respuesta administrativa inmediata.

CONCLUSIÓN

Se eleva el presente documento, para que salvo mejor parecer de la Máxima Autoridad, previo dictamen legal, se dicte Resolución autorizando a la UOC N° 1, a proseguir con los trámites correspondientes para la Contratación por Excepción con Aviso de Intención de Compra para la convocatoria para la **“PROVISIÓN DE ADHESIVOS DE SEGURIDAD”**, solicitada por la Dirección de Recaudaciones, se apruebe el Pliego de Bases y Condiciones y se autorice a la UOC N° 1 a emitir modificaciones y adendas al Pliego de Bases y Condiciones así como establecer las prórrogas y postergaciones que sean necesarias para la consecución de la convocatoria; por las consideraciones precedentemente expuestas, de conformidad al Artículo 40 de la Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, y de la Ley N° 3966/10 “Orgánica Municipal”, Artículo 51° de las Atribuciones del Intendente, conforme a las especificaciones técnicas y Disponibilidad Presupuestaria asignada.

Es nuestro Dictamen.


LIC. MARIA T. PINTOS AGUILERA
Coordinación
Dirección de Adquisiciones

