

DICTAMEN MEC/DC/AJ N° 72/2024.

Ref.: A VIABILIDAD PARA LA CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN CON DIFUSIÓN PREVIA N° 02/2024 "SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA - PLURIANUAL 2024/2025", ID N° 452473.-

Asunción, 22 de octubre de 2024.

Señor

Alcides Santander, Director General

Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF)

Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)

PRESENTE:

Nos dirigimos a usted, en relación al tema de referencia, a fin de elevar a su consideración el parecer jurídico de esta Dirección, con relación al Memorándum DL N° 323/2024 de fecha 21/10/2024, del Departamento de Licitaciones, de la Dirección de Contrataciones, por el cual solicita la emisión del dictamen para inicio al proceso por Contratación por Vía de la Excepción, en base única y exclusivamente a las documentaciones tenidas a la vista y a las consideraciones que se detallan a continuación;

ANTECEDENTES.

Solicitud del llamado para la contratación de *SERVICIOS DE IMPRESIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS*, presentada por la Dirección General de Bienestar Estudiantil, en fecha 16/8/2024, y los ajustes realizados a las cantidades y especificaciones técnicas en fecha 17/09/2024 y 07/10/2024, respectivamente.

Informe del Comité de Suministro Público (CSP) N° 41/2024, de esta Cartera de Estado, de fecha 21/10/2024, donde se recomienda optar por la Contratación por Vía de la Excepción, en virtud a las justificaciones realizadas.

Memorándum DL N° 323/2024, de fecha 21/10/2024, por el cual el Departamento de Licitaciones solicita el dictamen de justificación de la realización del proceso de Contratación por Vía de la Excepción con Difusión Previa N° 02/2024 "SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MATERIALES


Abg. Osvaldo Duari

Jefe de Dpto.

Dpto. Asesoría Jurídica

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.

Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py


C.P. María José Cárillo
Directora
Dirección de Contrataciones - MEC



Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política educativa permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

EDUCATIVOS PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA – PLURIANUAL 2024/2025”, ID N° 452.473.

CUESTIÓN PLANTEADA.

Con relación a los antecedentes expuestos, se plantea la siguiente cuestión jurídica, Si es viable el pedido de Contratación por Vía de la Excepción con Difusión Previa N° 02/2024 “SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA – PLURIANUAL 2024/2025”, ID N° 452.473.

NORMATIVA APLICABLE.

Para la resolución de la cuestión jurídica trazada se puede acudir a las siguientes normativas que guardan relación directa con la situación planteada:

La Constitución Nacional de la República del Paraguay.

La Ley N° 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones Públicas”.

El Decreto Reglamentario N° 2264/24, “Por la cual se reglamenta la Ley N° 7021/22 del 9 de diciembre de 2022, “De Suministro y Contrataciones Públicas”.

La Resolución DNCP N° 4401/23 “Por la cual se reglamenta de Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”.

JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

El Comité de Suministro Público (CSP) de esta Cartera de Estado, en fecha 21/10/2024, emite el Informe CSP N° 41/2024, que en su parte pertinente dice:
“...considerando que los bienes objeto del presente llamado forman parte integrante del Kit de Útiles Escolares para los distintos niveles educativos, y que los mismos deben estar disponibles para el inicio de las actividades educativas en todo el país, este comité considera pertinente realizar la contratación a través de otros mecanismos previstos en la norma, en atención a que la apertura de sobres de una Licitación Pública se realiza dentro de un plazo importante, por lo que realizar el proceso de contratación mencionado de la forma prevista, se corre el riesgo de no llegar a inicios de la actividad escolar, conforme al calendario escolar para el año 2025. Por tanto, se recomienda la realización del proceso de conformidad a lo dispuesto por la Ley N° 7021/2024 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, que en su artículo 40° -Contratación Por Excepción- textualmente establece: “Las contratantes bajo su responsabilidad podrán llevar a cabo contrataciones sin sujetarse a los tipos de procedimientos convencionales y especiales establecidos en la presente Ley...”.

Abg. Osvaldo Duarte

Jefe de Dpto.
Dpto. Asesoría Jurídica DC

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.

Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py

C.P. María José Carrillo
Directora
Dirección de Contrataciones - MEC



Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política educativa permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

Por su parte, por Memorándum DL N° 323/2024, de fecha 21/10/2024, el Departamento de Licitaciones, manifiesta cuanto sigue: "...Al respecto, este proceso ha iniciado en la modalidad licitación pública nacional, sin embargo, la requirente ha realizado modificaciones de manera reiterada a los requerimientos del proceso, por lo cual a la fecha esta convocatoria no ha sido publicada... Es por tanto que, a fin de dar continuidad al proceso y de manera a dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 40 de la Ley 7021/2022 y el Art. 85 de la Resolución DNCP N° 4401/2023, se solicita la elaboración del dictamen por el cual se justifica la modalidad de Contratación por Vía de la Excepción N° 02/2024 "SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA - PLURIANUAL 2024/2025", ID N° 452.473...".

FUNDAMENTO JURIDICO

Una vez analizada la solicitud planteada, resulta necesario analizar las siguientes Normativas.

En ese sentido, cabe apuntar lo dispuesto por la Ley N° 7021/2022 "De Suministro y Contrataciones Públicas", que en su artículo 40° – Contratación por excepción – textualmente establece: "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: (...) b) Derivado de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en los 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. 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...".

Refiere además el citado artículo que: "(...) 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

Abg. Osvaldo Duarte
Jefe de Dpto
Dpto. Asesoría

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.
Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py

C.P. María José Carrillo
3
Directora
Dirección de Contrataciones - MEC

Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política educativa permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

que garantice al Estado las mejores condiciones, bajo los términos que se establezcan en el reglamento. Cuando la excepción se encuentre motivada en la negligencia o imprevisión, la convocante deberá apartar del procedimiento al funcionario responsable, sin perjuicio de su responsabilidad administrativa, que será determinada en la instancia correspondiente. A los efectos de la imposición de sanciones, la negligencia o imprevisión será considerada falta grave”.

Por su parte, la Resolución DNCP N° 4401/23 “Por la cual se reglamenta la Ley N° 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, en su artículo 92° - Urgencia Impostergable-, establece: “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”.

APLICACIÓN DEL PUNTO 2 “OTRAS CAUSALES DE EXCEPCIONES QUE NO AFECTAN A LA CONCURRENCIA”, INCISO c) DEL ARTÍCULO 40° DE LA LEY N° 7021/2022

El punto 2 “Otras causales de excepciones que no afectan a la concurrencia” en el inciso c) del artículo 40° dispone: “Existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes, o contratación de servicios u obras, por urgencias impostergables”.


La Dirección General de Bienestar Estudiantil del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha iniciado el proceso de contratación buscando en principio realizarlo a través una Licitación Pública Nacional, sin embargo, durante los trámites Administrativos se realizaron ajustes en las cantidades y especificaciones técnicas requeridas.

Los bienes y/o servicios a ser contratados deben estar disponibles para el inicio del año escolar 2025, en todas las instituciones educativas beneficiadas en todo el País.

La apertura de sobres de una Licitación Pública se realiza dentro de un plazo importante. Habíamos dicho que se precisaban los bienes y/o servicios para el día de inicio del año escolar 2025, por lo que, al realizar el proceso de contratación mencionado, se corre el riesgo de no llegar a inicios de la actividad escolar, conforme al calendario escolar para el año 2025.

Abg. Osvaldo Duarte
Jefe de Dpto.
Dpto. Asesoría Jurídica DC

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.


C.P. María José Cartillo
Directora
Dirección de Contrataciones - MEC

Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py



Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política educativa permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

Valorando el hecho de que la propia ley de contrataciones prudentemente prevé un plazo importante para despachar la adjudicación en una Licitación Pública, resulta materialmente imposible que se cumpla con el objetivo del programa. Esta situación es virtualmente riesgosa, en el sentido de que se corre el peligro de no adjudicar el contrato en tiempo y, con ello, incumplir una obligación Constitucional, artículo N° 75° -*De la responsabilidad educativa. La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, en el Municipio y en el Estado. El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos*". De ahí que resulta necesario optar por la contratación por vía de la excepción, invocando el inciso c) del artículo 40°: *urgencia impostergable*.

APLICACIÓN PARCIAL Y COMPLEMENTARIA DEL INCISO b) DEL ARTÍCULO 40° DE LA LEY N° 7021/2022.

El inciso b) prevé: "*Derivado de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en los 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*".

Una correcta hermenéutica jurídica impone la aplicación sistemática del plexo normativo. El inciso transcripto contempla la posibilidad de recurrir a la vía de la excepción mencionada cuando los plazos estipulados en las vías ordinarias de contratación no permiten atender con la eficacia y eficiencia debida las necesidades de la Administración, siempre y cuando se configuren casos fortuitos o de fuerza mayor.

Los conceptos de fuerza mayor o caso fortuito no deben enfrascarse sólo dentro de aquellos supuestos imprevisibles provenientes de actos o hechos de la naturaleza. Dentro de tales conceptos se enmarcan, también, todos los hechos, actos u omisiones (de la naturaleza y del hombre) que, por resultar ajenos o por escapar a la voluntad de quien se veía obligado a mantener cierta conducta, se vio razonablemente imposibilitado de realizar aquélla conducta a la que estaba obligado.

Nuestra obligación como Dirección de Contrataciones es planificar y prever las adquisiciones que habrá de contratar la Institución de quien dependemos. Sin embargo, cabe poner de relieve que los ajustes en las cantidades y especificaciones técnicas requeridas constituyó un obstáculo dilatorio para la prosecución normal de la planificación.

Lo expuesto precedentemente se enrola dentro del concepto de fuerza mayor, en el sentido de que resultaron materialmente imprevisibles los distintos

Abg. Osvaldo Duarte
Jefe de Dpto.
Dpto. Asesoría Jurídica

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.
Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py

C.P. María José Carrillo
Directora
Dirección de Contrataciones - MEC

Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política educativa permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

sucesos que se dieron durante el proceso, lo que nos permite concluir que el inciso b) bajo estudio es perfectamente aplicable al caso que nos ocupa.

En estos casos se torna aplicable, dado que, atendiendo a que, según los antecedentes, se puede observar, que la Dirección General de Bienestar Estudiantil del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha iniciado el proceso de contratación buscando en principio la adjudicación a través una Licitación Pública Nacional, sin embargo, durante los trámites Administrativos existieron ciertas situaciones que podrían configurarse como de FUERZA MAYOR y que en consecuencia, impedirían llegar en el plazo establecido para la ejecución del programa realizando una Licitación Pública, para dar cumplimiento a la entrega de los útiles escolares antes del inicio del año escolar, por lo que requiere reducir los plazos de contratación, dentro de las reglamentaciones previstas en la materia.

De acuerdo a las situaciones Administrativas ocurridas, y en atención al calendario Escolar, entendemos que las mismas son determinantes en la imposibilidad de llegar a plazos en una Licitación Pública Nacional, que conlleva varios días para su ejecución plena.

Por lo demás, es importante mencionar que, el proceso de Contratación por Vía de la Excepción a ser aplicado en este caso en particular es de carácter abierto, es decir, podrán participar todas las empresas interesadas que reúnan las condiciones a ser exigidas, que serán establecidas y publicadas en el SICP por esta convocante.

El Departamento de Programación y Planificación de la Dirección de Contrataciones informa a través del Memorándum N° 262/2024 de fecha 18/10/2024 que, una parte de los recursos presupuestarios para la financiación de la presente contratación, están incluidos en el Presupuesto General del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) del presente ejercicio fiscal, y adjunta el Memorándum DP N° 1839/2024, de fecha 18/10/2024, por el cual se adjunta el Formulario FG-04 Plurianual, sobre el Proyecto Ejecutivo para el Ejercicio Fiscal 2025.

CONCLUSIÓN

Por tanto, acorde a todo lo expuesto, esta Dirección considera que no existe impedimentos legales para iniciar el procedimiento de Contratación por Vía de la Excepción con Difusión Previa N° 02/2024 "SERVICIO DE IMPRESIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS PARA LOS NIVELES DE EDUCACIÓN

Abg. César Duarte
Jefe de Dpto.
Dpto. Asesoría Jurídica

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.
Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py

C.P. María José Carrillo
Directora
Dirección de Contrataciones - MEC

Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política educativa permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

INICIAL, EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA – PLURIANUAL 2024/2025”, ID N° 452.473, ya que se han expuestos detalladamente los fundamentos que motivan la excepción, por lo que se podrá recomendar al señor Ministro, la emisión de la Resolución que apruebe la Contratación por la vía de la excepción.


Así mismo, dejamos en claro que la misma puede, independientemente de los criterios y requisitos propuestos por la convocante, tener en cuenta las modificaciones y/o reparos que pudiera sufrir por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) conforme a sus atribuciones en calidad de autoridad administrativa y normativa competente.

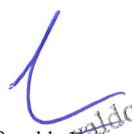
Es nuestro dictamen.


Osvaldo Duarte, Jefe
Departamento de Asesoría Jurídica
Dirección de Contrataciones (MEC)



María José Carrillo, Directora
Dirección de Contrataciones
Ministerio de Educación y Ciencias
(MEC)

Elaborado por: Mariana Perrotta Bassani 

Revisado por: Osvaldo Duarte 

Abg. Osvaldo Duarte
Jefe de Dpto.
Dpto. Asesoría Jurídica DC

Visión: Institución rectora del sistema educativo nacional, transparente, con gestión participativa, eficaz y eficiente.

Dirección de Contrataciones – Estrella N° 443 c/ Alberdi (Edif. Estrella, 13° Piso) - Tel: (595 21) 497-178
(595 21) 440-027/9 Int. 619– Correo: uoc@mec.gov.py