Dirección Operativa de Contrataciones

Dictamen DOC Nº 02/2019

Referencia: Nota INAPP Nº 074/2019 "*Solicitud de dictamen sobre proceso de contratación por vía excepción – Adquisición de Inmueble para el Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP)*"

Asunción, 12 de agosto de 2019

A LA DIRECCIÓN DE SECRETARÍA PRIVADA:

Por Nota INAPP Nº 074/2019 la Dirección General del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP) solicitó a la máxima autoridad institucional la adquisición de un inmueble ubicado sobre Caballero entre Manuel Domínguez y Fulgencio R. Moreno de la ciudad de Asunción, y expuso las necesidades, requisitos, condiciones, así como los recursos que debe poseer el referido Instituto Nacional para cumplir con los fines de su creación.

-I-

Objeto de la Consulta

Se somete a consideración de esta Dirección, la procedencia de adquirir por vía de la excepción el inmueble individualizado con la Cta. Cte. Ctral. Nº 11-0075-05, Matrícula Nº 20.973 U-A02, ubicado en el Distrito de La Catedral de la ciudad de Asunción, a los efectos de que sirva como asiento del INAPP, conforme lo requiriera la señora Mg. Mónica E. Enciso Caballero, Directora General del INAPP en la Nota INAPP Nº 074/2019.

-II-

Análisis de la Cuestión Planteada

Sobre la cuestión objeto de examen, es preciso indicar que en casos muy específicos el régimen de las compras públicas admite que las Convocantes pueden contratar directamente con un particular, debiendo verificarse que las condiciones fácticas correspondan encuadrar su actuar en alguno de los supuestos descriptos en el artículo 33 de la Ley Nº 2051/2003 *"De Contrataciones Públicas"*, que regula los casos de excepción.

Respecto a la cuestión delimitada en el objeto del presente instrumento, el ordenamiento jurídico aplicable preceptúa:

Presidencia de la República – Secretaría de Función Pública

Ley Nº 2051/2003 "De Contrataciones Públicas"

"Artículo 33.- CASOS DE EXCEPCIÓN. Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: (...)

a) El contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

g) ***existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas*** *o urgencias impostergables...*

En estos casos, la máxima autoridad del organismo, entidad o municipalidad, vía resolución y previo dictamen fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC), dará por acreditado el supuesto de excepción en el que determine el procedimiento de contratación que le garantice al Estado las mejores condiciones, bajo cualesquiera de las hipótesis señaladas en los incisos c) y d) del artículo 16." (el resaltado en negritas es nuestro).

"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" (el resaltado en negritas es nuestro).

Ley Nº 6258/2019 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019

"Artículo 150. Cuando la expropiación, en los términos del artículo 43 de la Ley Nº 2051/2003 "De Contrataciones Públicas", no fuere aplicable, ***las contrataciones para adquisición de inmuebles deberán realizarse por alguno de los procedimientos ordinarios de contratación, salvo que por razones fundadas no pudieran realizarse por las formalidades de la Licitación****, en cuyo caso deberán*

regirse por el reglamento establecido por la Dirección Nacional de Contrataciones Púbicas (DNCP).

Como requisito necesario para la procedencia de adquisición del inmueble, la Convocante debe exponer los motivos por los cuales no procede la expropiación..." (el resaltado en negritas es nuestro)

Anexo A del Decreto Nº 1145/2019 Guía de Normas y Procesos para la Ejecución del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por la Ley Nº 6258/2019

"*Artículo 343. En caso de recurrirse a la vía de la excepción para la adquisición de inmuebles, los OEE, Municipalidades y Sociedades Anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado* ***deberán justificar las razones por las cuales no procede la expropiación del inmueble y además, los motivos por los cuales no se realiza un procedimiento ordinario de contratación****, y acreditar la razonabilidad del precio a ser abonado mediante un informe de tasación del inmueble emitido por el MOPC, o de cualquier otra Institución Pública que cuente con una Oficina Técnica autorizada para realizar tasaciones, además de la documentación adicional requerida por la reglamentación emitida por la DNCP*" (el resaltado en negritas es nuestro).

Habiéndose determinado las disposiciones legales que deben observarse, se efectúan las siguientes consideraciones:

Por Nota INAPP Nº 074/2019 la Dirección General del INAPP, en su carácter de unidad requirente, solicitó a la máxima autoridad institucional de la Secretaría de la Función Pública la adquisición de un inmueble ubicado en las calles Caballero 866 entre Manuel Domínguez y Fulgencio R. Moreno de la ciudad de Asunción, y expresó cuanto sigue: "*el local mencionado precedentemente, reúne lo requerido para realizar la tarea que requiere indefectiblemente de espacio físico adecuado a las necesidades educacionales, de accesibilidad y que garanticen la seguridad de las personas y de los equipos e infraestructura en TICs, para brindar las mejores oportunidades de formación y capacitación que contribuyan al fortalecimiento institucional y personal de los servidores públicos*".

Además, indicó cuáles son las proyecciones del INAPP para los próximos cinco (05) años, manifestando que a través del mismo se pretende contribuir en la formación y capacitación de 30.000 servidores públicos de todo el país, desarrollando cursos presenciales, semipresenciales y a distancia.

Es de señalar que, el Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP) fue creado por Decreto Nº 17.443/2002, disponiéndose –en lo esencial– cuanto sigue:

*"**Artículo 1º.** Créase el Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay (INAPP), dependiente de la Secretaría de la Función Pública, como organismo técnico de apoyo operacional para la ejecución e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de capacitación, formación, adiestramiento y promoción, con el objeto de lograr la racionalización y optimización de los recursos humanos de la función pública.*

***Artículo 2º.** La Secretaría de la Función Pública, implementará, reglamentará, dirigirá sus funciones, gestionará y firmará con las entidades afines y organismos internacionales, los acuerdos o convenios de cooperación requeridos para la instrumentación de programas de capacitación y asistencia técnica, vinculados a la función pública paraguaya.*

***Artículo 3º.** Para la integración del plantel de funcionarios del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay (INAPP), la Secretaría de la Función Pública por razones de mejor servicio y racionalización, seleccionará el personal requerido entre los funcionarios que integran la administración pública e implementará los traslados administrativos con rubros y asignación, para aquellos que opten por esta opción.*

***Artículo 4º.** En base a las necesidades de capacitación emergente del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay (INAPP), la Secretaría de la Función Pública podrá, sobre la base de gobiernos departamentales, municipales y otros organismos afines, implementar la instalación de subsedes operativas, en las capitales departamentales y otras ciudades..."*

Asimismo, corresponde señalar que por Resolución Nº 319 del 02/07/2013 de la Dirección General de Instituciones de Formación Profesional de Tercer Nivel del Ministerio de Educación y Ciencias, se autorizó la apertura del INAPP como Instituto Técnico Superior de Administración Pública de gestión oficial, con sede en la ciudad de Asunción.

Por lo que desde su creación, la Secretaría de la Función Pública ha articulado todos los mecanismos administrativos y presupuestarios a su alcance y dentro de su competencia para el fortalecimiento y consolidación del INAPP como un organismo técnico e institución referente a nivel nacional e internacional, que provea apoyo operacional para la ejecución e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de capacitación, formación, adiestramiento y promoción, a fin de lograr la racionalización y optimización de las personas que prestan servicios en la Función Pública, en atención a las

atribuciones conferidas por el legislador a esta Secretaría Ejecutiva a través de la Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública"[1].

Además de transmitir conocimientos técnicos, el Instituto Nacional se encuentra abocado a edificar la innovación administrativa, generando y extendiendo valores que sirvan de base a todo servidor público, igualmente procediendo a la inducción, así como a la nivelación en la Función Pública, configurándose de esa manera en una herramienta esencial para la profesionalización de las personas que prestan servicio en la administración pública.

A tal fin, el INAPP desempeña el rol de "*escuela de capacitación administrativa*", ya que a través del mismo se ofrecen programas de capacitación centrados en la formación del personal público en cursos de inducción y nivelación; los temas abordados incluyen: Sistema Integrado de la Carrera Administrativa (SICCA); liderazgo, mediación y resolución de conflictos; gestión de personas; ética y desarrollo de capacidades profesionales para el personal público de los Organismos y Entidades del Estado, por citar algunos.

Igualmente, se ofrecen los siguientes cursos de nivelación: Tecnicatura Superior en Administración Pública, Derecho Administrativo con énfasis en la gestión pública; gestión pública propiamente, así como otros que exponen los aspectos básicos del Estado y de la gestión y administración pública, facilitando información esencial en base al marco normativo vigente.

Cabe señalar que, toda la actividad administrativa tiene un marco jurídico de actuación, unos procedimientos que deben cumplirse y unas reglas a las cuales atenerse, cuya inobservancia puede acarrear consecuencias que afectan a la vida institucional y generar responsabilidades para las personas a cargo, en tal sentido, la labor del INAPP resulta indispensable para la adquisición de dichos conocimientos y capacidades.

Desde su creación, los cursos han sido impartidos en un local usufructuado por la SFP en carácter de locación, el cual sirvió de asiento al INAPP hasta noviembre del 2018. Actualmente los cursos son desarrollados en aulas de Organismos No Gubernamentales afines o en Instituciones Universitarias, en el marco de los Convenios de Cooperación que la SFP tiene formalizados con las mismas, instrumentadas en programas de capacitación y asistencia técnica vinculadas a la función pública paraguaya. Por lo que, para cumplir a cabalidad con sus objetivos, el INAPP requiere contar con: infraestructura, equipos tecnológicos, logística, recursos presupuestarios suficientes, entre otros, para atender al desarrollo integral del personal público.

[1] Ley N° 1626/2000 "De la Función Pública". Artículo 96- *Serán atribuciones de la Secretaría de la Función Pública: (...) e)* ***detectar las necesidades de capacitación del funcionario público y establecer los planes y programas necesarios para la misma"***

Por Resolución N° 3127 del 15/12/2014, el MEC aprobó el Reglamento y sus Anexos I, II, III y IV para los procesos de Apertura, Habilitación de Carreras, Funcionamiento, Cierre y Clausura de las Instituciones de Educación Técnica Superior de Gestión Pública y Privada de todo el país, habiéndose dispuesto en el Anexo I - Guía para la Elaboración de proyectos de apertura de Institutos Técnicos Superiores y habilitación de carreras y apertura de filiales, como una de las exigencias que debe reunir el proyecto –y que atañen a la cuestión analizada– lo siguiente:

"***11- Infraestructura básica requerida:***

11.1 Salas de clase;

11.2 Sanitarios discriminados por sexo,

11.3 Dirección,

11.4 Secretaría,

11.5 Biblioteca (inventario de textos);

11.6 Talleres o laboratorios adecuados para cada carrera (inventario de equipamientos)".

En ese contexto, surge la imperiosa necesidad de que el INAPP cuente con un local propio y adecuado que le permita funcionar como tal y que coadyuve a su rol de *escuela de formación y capacitación administrativa*, atendiendo las demandas no satisfechas o insuficientemente satisfechas del personal público en lo que refiere a su formación y capacitación, todo lo cual implica una alta demanda de espacio físico para el desarrollo de los cursos a ser impartidos.

Así pues, los requerimientos que debe reunir la sede del INAPP se citan a continuación:

- Edificación que permita su utilización como aulas y oficinas administrativas y pedagógicas.
- Espacio físico para estacionamiento de vehículos.
- Espacio físico para la ejecución de proyectos arquitectónicos futuros (ampliaciones)
- Ubicación estratégica que facilite el acceso y concurrencia del grupo meta del INAPP (personal público en carácter de alumno), el cual se halla compuesto -en su mayoría- por personas que prestan servicio en los Organismos y Entidades del Estado, cuyas sedes principales están asentadas en Asunción y Gran Asunción.

Así pues, tras un relevamiento realizado sobre construcciones que podrían servir de asiento al INAPP, la unidad requirente (Dirección del INAPP) determinó que el inmueble individualizado con la Cta. Cte. Ctral. N° 11-0075-05, Matrícula N° 20.973 U-A02, ubicado en el Distrito de La Catedral de la ciudad de Asunción, de propiedad de los señores Néstor

Rubén Arrúa, Alberto Cayetano Arrúa Torreani y Myrna Arrúa de Sosa, con dirección en Caballero N° 860 entre Manuel Domínguez y Fulgencio R. Moreno, cumple con las condiciones descriptas precedentemente.

La edificación implantada en el inmueble individualizado precedentemente se halla compuesta por los siguientes niveles: planta baja, primer piso, segundo piso y azotea (área de servicio), contando con varios ambientes que serán utilizados como aulas para el desarrollo de los respectivos cursos de capacitación; un ambiente integrado que servirá como salón auditorio para eventos en los que se prevea mayor concurrencia de participantes y salones para su uso como oficinas administrativas y pedagógicas del INAPP.

Una vez definido el inmueble idóneo para constituirse en sede del INAPP, se peticionó al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) a través del expediente MOPC-MEU N° 11.341/2019 la tasación del terreno y de la edificación, habiéndose presentado el Informe de Avaluación elaborado por el Departamento de Avalúo Oficial de la Dirección de Obras Públicas, adjunto a la Nota M.O.P.C. N° 941/2019, siendo el Avalúo Oficial conforme lo plasmado en la siguiente tabla:

Descripción	Precio Total
1. Terreno	Gs. 1.576.304.645
2. Construcciones	Gs. 1.054.375.026
TOTAL	**Gs. 2.630.679.671**

Total: Guaraníes dos mil seiscientos treinta millones, seiscientos setenta y nueve mil seiscientos setenta y uno.

Ahora bien, la profesional encargada de la avaluación indicó que la zona en la que se encuentra el inmueble está totalmente consolidada, pues cuenta con servicios de transporte público próximo, energía eléctrica, agua potable y línea telefónica. A poca distancia existen centros educativos, religiosos, deportivos y comerciales. Además, detalló las características constructivas del edificio, siendo la superficie total edificada de 865,7268 m^2.

Por otro lado, formuló observaciones en los siguientes términos: "*El estado de conservación en general es bueno. Los baños requieren reparaciones, se detectaron cisternas que no funcionan y reparaciones que se realizaron con tubería externa. Con relación al techo de tejas con estructura de madera lapacho y tejeritas, se observa que las tejas están muy desgastadas, por más de que no se observan tejas rotas ni goteras, las tejas ya no tienen propiedad de repeler el agua*".

Sobre el particular, la SFP tiene previsto convocar a una licitación para contratar los servicios de mantenimiento y reparación de los edificios ocupados por la Secretaría, conforme puede verificarse en el Programa Anual de Contrataciones institucional con ID N° 362.350,

dentro del cual se introducirán los trabajos necesarios para subsanar las observaciones antes citadas.

Al tratarse de un inmueble de inmejorable ubicación para la SFP y que reúne las características deseadas para su utilización como Sede del INAPP y que éste funcione como un CENTRO REFERENTE DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO, y considerando que el derecho de propiedad recae exclusivamente sobre los propietarios del mismo, se hallan acreditadas las razones que sustentan la adquisición del inmueble en cuestión utilizando la vía de la excepción.

Además, en algún momento la SFP requerirá dotar al INAPP de aulas en las que se impartan los cursos y eventos programados, debiendo formalizar un Contrato de Locación, compromiso que con el tiempo resultara más onerosos para la SFP que la adquisición de un inmueble que cuenta con la edificación idónea para su funcionamiento como Instituto Técnico Superior, no ajustándose a los Principios Generales que deben regir las contrataciones públicas, específicamente, los de economía y eficiencia[2].

Con relación a la expropiación, ésta se da en casos en el que el Estado Paraguayo, por soberanía, priva a una persona de la titularidad de un bien inmueble a cambio de un precio que representa la indemnización por el bien que se ha de enajenar.

En la expropiación, el titular de un bien no tiene el ánimo de desprenderse del mismo y el Estado, por el poder excepcional conferido en la Constitución y la Ley que determina la Utilidad Pública o el Interés Social, procede a privar al titular de su derecho a cambio de una indemnización.

Entonces, teniendo en cuenta que para la procedencia de la expropiación se requiere contar con una Ley que determine el interés social o la utilidad pública del bien inmueble que será objeto de expropiación, y considerando el desgaste que el proceso legislativo conlleva hasta obtener una Ley en tales términos, es criterio de esta Dirección que se cumplen los requisitos para adquirir el inmueble ya individualizado por vía de la excepción.

La titularidad del derecho de propiedad sobre el inmueble se encuentra determinada en el Título de Propiedad, y la Secretaría de la Función Pública, como sujeto de derecho público es capaz de contraer obligaciones, puede comprometerse contractualmente a adquirir el inmueble por el pago del precio justo determinado en la avaluación realizada por el MOPC y aceptado por los propietarios; pudiendo así satisfacer oportunamente su necesidad de contar con instalaciones aptas que servirán de asiento definitivo al INAPP.

[2] "***Artículo 4º. Principios Generales***. *La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios:* ***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*".

En mérito a los antecedentes remitidos y analizados, es criterio de esta Dirección que no existen impedimentos legales para iniciar el proceso para adquirir por vía excepción el inmueble individualizado con la Cta. Cte. Ctral. N° 11-0075-05, Matrícula N° 20.973 U-A02, ubicado en el Distrito de La Catedral de la ciudad de Asunción, de propiedad de los señores Néstor Rubén Arrúa, Alberto Cayetano Arrúa Torreani y Myrna Arrúa de Sosa, con dirección en Caballero entre Manuel Domínguez y Fulgencio R. Moreno, el cual servirá de asiento al INAPP.

-III-

Conclusión

Atendiendo a lo expuesto, y de conformidad a los artículos 33 y 43 de la Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas", y el artículo 150 de la Ley N° 6258/2019 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, esta Dirección considera que corresponde:

1. **DICTAR** acto administrativo por el cual se autorice la adquisición por vía de la excepción del inmueble individualizado con la Cta. Cte. Ctral. N° 11-0075-05, Matrícula N° 20.973 U-A02, ubicado en el Distrito de La Catedral de la ciudad de Asunción, por los motivos expuestos en el presente documento.

Salvo mejor parecer, es nuestro dictamen

Abg. Noemi E. Dandaluz
Jefa del Dpto. de Control del Cumplimiento Contractual
Dirección Operativa de Contrataciones

Nilda E. Duarte
Directora de la Dirección Operativa de Contrataciones
Secretaría de la Función Pública