

UNIVERSIDAD COLUMBIA DEL PARAGUAY
FACULTAD DE DERECHO



**COPACO S.A. DIFICULTAD LEGAL QUE LE IMPIDE TENER
VENTAJA COMPETITIVA ANTE SUS PARES. LEY N° 2051/03**

ELIGIO GERMÁN DÍAZ DUARTE

Asunción - Paraguay
2014

UNIVERSIDAD COLUMBIA DEL PARAGUAY
FACULTAD DE DERECHO



**COPACO S.A. DIFICULTAD LEGAL QUE LE IMPIDE TENER
VENTAJA COMPETITIVA ANTE SUS PARES. LEY N° 2051/03**

**MONOGRAFÍA DE TRABAJO FINAL DE CARRERA PARA
OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO**

ELIGIO GERMÁN DÍAZ DUARTE

TUTORA:
Econ. PATRICIA GONZÁLEZ VALLOVERA

Asunción - Paraguay
2014

PÁGINA DE APROBACIÓN

**COPACO S.A. DIFICULTAD LEGAL QUE LE IMPIDE TENER VENTAJA
COMPETITIVA ANTE SUS PARES. LEY N° 2051/03**

**MONOGRAFÍA DE TRABAJO FINAL DE CARRERA PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ABOGADO**

EXAMINADOR :

EXAMINADOR :

PRESIDENTA DE MESA :

CALIFICACIÓN :

.....

FECHA : / /

AGRADECIMIENTOS

Quisiera dar gracias a mi Dios, quien me ha regalado la posibilidad de seguir esta carrera, bendiciéndome todos los días de mi vida.

A mis padres, quienes siempre estuvieron brindándome su apoyo y aliento. Especialmente a mi madre Teresa, que me guía con sus sanos consejos. Este título es también tuyo mamá.

A mis hermanos y familia ampliada, gracias por todo.

A mi jefa Patricia González Vallovera, quien me brindó su respaldo y comprensión para amoldar las tareas laborales con mi demanda académica.

A la Ing. Norma Fernández de Burgos, por prestarse muy gentilmente en evacuar las consultas formuladas en su oportunidad.

A todos mis profesores, quienes con su empeño y dedicación supieron transmitir sus conocimientos para aplicarlos en esta distinguida profesión.

A mis compañeros, quienes me brindaron su apoyo y amistad.

A todos los que de alguna u otra manera contribuyeron para el feliz término de esta carrera.

Dios los bendiga!!

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado a Jesús, mi Salvador, para Él sea toda la gloria, la honra y poder.

Así mismo lo dedico:

A mis padres, por el apoyo de siempre.

RESUMEN

El presente trabajo investigativo fue desarrollado a partir de un marco teórico en el cual se establecieron conceptualizaciones básicas sobre diferentes instituciones que rigen las contrataciones de COPACO S.A.

Además, contiene un marco histórico que expone el régimen legal de contrataciones públicas antes de la promulgación de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, entre ellas la de COPACO S.A., sus implicancias económicas y sociales para todo el Estado.

Seguidamente, se detalla el marco legal que rige la empresa y las normas jurídicas a las que están sometidas sus contrataciones.

Así mismo, se analizó los marcos legales que rigen las contrataciones públicas en el Brasil y Chile. También se explica la manera que fue enfocada la investigación y los análisis efectuados.

Por otro lado, se ha procedido a realizar una entrevista semi-estructurada con la Gerente Operativa de Contrataciones de COPACO S.A., arrojando resultados contundentes, que sirvieron de base para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones que invitamos a ser leídas más adelante.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Portada	3
Página de Aprobación	4
Agradecimientos	5
Dedicatoria	6
Resumen	7
Índice de Abreviaturas	12
Introducción	13
1 Problemática	15
1.1. Descripción del problema	16
1.2. Formulación del problema	18
1.3. Preguntas de investigación	18
1.4. Objetivos de investigación	18
1.4.1. Objetivos generales	18
1.4.2. Objetivos específicos	19
2 Marco Teórico	20
2.1. Marco conceptual	21
2.1.1. Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO S.A.)	21
2.1.2. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)	21

2.1.3. Contratación Pública	22
2.1.4. Contrataciones Estratégicas	22
2.1.5. Bienes	23
2.1.6. Control	23
2.1.7. Eficiencia	23
2.1.8. Protesta	23
2.1.9. Servicios relacionados con las Obras Públicas	24
2.1.10. Telecomunicaciones	24
2.1.11. Telefonía móvil	24
2.1.12. Internet	24
2.1.13. Tecnología	24
2.1.14. Plan Anual de Contrataciones (PAC)	25
2.1.15. Plan Anual de Inversiones (PAI)	25
2.1.16. Pliego de Bases y Condiciones (PBC)	25
2.1.17. Unidad Operativa de Contrataciones (UOC)	25
2.1.18. Catálogo de Bienes y Servicios	26
2.1.19. Libre competencia	26
2.2. Marco Histórico	27
2.2.1. El régimen de Contrataciones Públicas en el Paraguay antes de la vigencia de la Ley N° 2051/03	27
2.2.2. COPACO S.A. – sus contrataciones antes de la promulgación de la Ley N° 2051/03	28
2.3. Marco legal	29
2.3.1. Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. Estatutos Sociales	29
2.3.2. Ley N° 1535/99 de “Administración Financiera del Estado”	30
2.3.3. Ley N° 2051/03 de “Contrataciones Públicas”	30
2.3.3.1. Artículo 1° inc. b): Objeto y Ámbito de Aplicación	30
2.3.3.2. Artículo 4° inc. b): Principios Generales	30
2.3.3.3. Artículo 11° inc. a): Planeamiento de las Contrataciones	31
2.3.3.4. Artículo 16°: Tipos de Procedimientos de Adquisición	31
2.3.3.5. Artículo 18°: Clasificación de las Licitaciones Públicas	32
2.3.3.6. Artículo 19°: Convocatorias o Llamados a Licitación Pública	32

2.3.3.7. Artículo 21°: Plazos de la Licitación Pública	33
2.3.3.8. Artículo 79°: Protestas – Procedencia	33
2.3.4. Decreto N° 7434/11 “Por el cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”	33
2.3.4.1. Artículo 1° - Reglas generales	33
2.3.4.2. Artículo 2° - De la forma en cuanto a la presentación de protestas o denuncias	34
2.3.4.3. Artículo 5° - De la suspensión del acto de apertura de ofertas	34
2.3.4.4. Artículo 7° - Del plazo para contestar las protestas	34
2.3.4.5. Artículo 8° - Diligenciamiento de pruebas	34
2.3.4.6. Artículo 11° - Hechos nuevos	35
2.3.4.7. Artículo 12° - Tipos de investigación	35
2.3.4.8. Artículo 15° - De la Investigación Preliminar. Traslado	35
2.3.4.9. Artículo 17° - Dictamen de la Investigación Preliminar	35
2.3.5. Ley N° 3439/07 “Que modifica la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”	35
2.3.5.1. Artículo 1° modificadorio del Art. 3° de la Ley N° 2051/03 – Definiciones	36
2.3.5.2. Artículo 1° modificadorio del Art. 5° de la Ley N° 2051/03 – Autoridad Normativa	36
2.3.5.3. Artículo 3°: Funciones y atribuciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)	36
2.4. Legislación comparada	40
2.4.1. Brasil	40
2.4.2. Chile	41
3 Diseño metodológico	45
3.1. Enfoque investigativo	46
3.2. Niveles de investigación	46

3.3. Población	46
3.4. Muestra	46
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	47
3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos	47
3.7. Aspectos administrativos	47
4 Resultados obtenidos	48
4.1. Entrevista	49
4.1.1. Ing. Norma Fernández de Burgos	49
Conclusiones	57
Recomendaciones	63
Bibliografía citada	65
Bibliografía consultada	66

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ANTELCO	Administración Nacional de Telecomunicaciones
APP	Alianza Pública y Privada
COPACO S.A.	Compañía Paraguaya de Comunicaciones Sociedad Anónima
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
GOC	Gerencia Operativa de Contrataciones
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SICP	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas
SIPE	Sistema de Información de Proveedores del Estado
SBE	Subasta a la Baja Electrónica
UCNT	Unidad Central Normativa y Técnica
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigencia de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, constituyó para el Paraguay, uno de los instrumentos más actualizados a nivel de prácticas internacionales en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios, sirviendo asimismo como una herramienta eficaz para la transparencia y reducción de costos para el Estado Paraguayo.

Sin embargo, este esperanzador espíritu normativo, para la **COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES S.A. (COPACO S.A.)**, más que beneficios, representó una serie de dificultades, debido fundamentalmente a su condición de empresa del Estado sometida a un régimen de contrataciones carente de un balance adecuado entre control y agilidad, preocupado sobremanera por los controles en detrimento de la eficiencia y rapidez en los procedimientos de compras de bienes y servicios considerados estratégicos, tan esencial para una empresa en competencia con operadoras privadas de telefonía móvil e internet de nuestro país.

Esta problemática, se expuso a lo largo del presente trabajo de investigación bibliográfico y de campo.

El estudio científico de esta controversial norma jurídica, adquiere superlativa importancia por tratarse de una empresa propiedad del Estado Paraguayo, la cual se encuentra impedida de crecer tecnológica, comercial y financieramente, hecho que a su vez impacta negativamente en las finanzas públicas del país.

La empresa estatal nace con el objetivo principal de prestar servicio público de telecomunicaciones dentro del territorio nacional y en el exterior, así como los servicios de difusión y de valor agregado.

Con la transformación de la empresa en una Sociedad Anónima sujeta a las disposiciones del derecho privado, con el alcance y limitaciones que ello implica, ha encontrado que la aplicación de la Ley N° 2051/03 en su sistema de contrataciones, distrae lesivamente las inversiones, dada la imposibilidad de ejecución normal de sus planes anuales de contrataciones e inversiones, ocasionándole pérdidas económicas que comprometen su competitividad, debido a los atrasos innecesarios en el desarrollo y la realización de proyectos de máxima prioridad institucional.

Estos obstáculos fueron varias veces señalados por COPACO S.A., sin embargo las autoridades, no han dado respuestas que puedan satisfacer los requerimientos del ente estatal.

Esta investigación tuvo como punto de partida estas cuestiones y la propuesta de alternativas que puedan aliviar la pesada carga que la vuelve ineficiente, en su parte final.

Como todo trabajo monográfico, basado en una recopilación de normas jurídicas nacionales e internacionales; datos institucionales; así como de modelos de países de la región, se deja constancia del respeto de los derechos de autor, haciendo mención a la fuente; y en especial a mantener los valores éticos y morales inherentes a todo estudiante de leyes.

Dado el fin social y económico que cumple la empresa, cual es la de proveer bienes y servicios de telefonía fija, móvil e internet a una gran masa de clientes, con la debida eficiencia, rapidez y calidad, se ha considerado pertinente una revisión de la norma legal de referencia.

Esto con el objetivo de establecer mecanismos que permitan llevar el proceso de adquisiciones, especialmente en cuanto a las modalidades de Licitación Pública Nacional (LPN) y Licitación Pública Internacional (LPI), en forma ágil, dinámica y oportuna, sin que los ajustes sugeridos sean en detrimento de los controles, que deban efectuarse a la cosa pública.

Esto permitirá al mismo tiempo, que la empresa compita en igualdad de condiciones en el inmenso mercado de las telecomunicaciones.

Para ello, existe abundante literatura nacional e internacional que permitió alcanzar este cometido; lo cual podría constituir una novedosa innovación en cuanto a los procesos de contrataciones públicas.

CAPÍTULO 1
PROBLEMÁTICA

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Nuestro derecho positivo, antes del año 2003, carecía de una ley que regulara las contrataciones de la Administración Pública, es así que las mismas se caracterizaban por:

- Poca o nula difusión.
- Participación dirigida a determinadas empresas.
- Carencia de instancia para presentación de protestas.
- Falta de transparencia en las adjudicaciones.
- Contratos con cláusulas abusivas.
- Falta de garantías para el fiel cumplimiento de los Contratos.
- Falta de sanciones por incumplimiento de Contratos, etc.

Ante este cumulo de irregularidades, surge la urgente necesidad de regular dichos actos, dando lugar a la promulgación de la Ley N° 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”.

Así es como COPACO S.A., se somete a los preceptos de esta norma jurídica, conforme al enunciado siguiente:

- ***Artículo 1º.- OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN:***

“La presente ley establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen:...””

“...b) los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las

empresas públicas y las empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y ...”

Sin embargo, la aplicación de esta norma ha traído diversos contratiempos a la empresa, los cuales contribuyeron a una gestión ineficiente, burocrática e inoportuna en cuanto a las adquisiciones de bienes y servicios considerados estratégicos, lo que a todas luces resulta perjudicial para un ente en competencia con firmas privadas de reconocida solvencia tecnológica y financiera.

En cuanto a la ejecución de los procesos de contrataciones, mencionamos algunos inconvenientes por los que se encuentra atravesando la empresa, como ser:

- a-) Plazos extensos establecidos en la legislación, ocasionando dificultades para la competencia en igualdad de condiciones con las otras operadoras de telefonía móvil e internet.
- b-) La presentación de protestas y denuncias contra una condición del llamado y/o el Pliego de Bases y Condiciones, no son resueltas - en su mayoría - en un plazo prudencial, ocasionando graves perjuicios económicos a la empresa.
- c-) Los funcionarios de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas no cuentan con criterios uniformes y expertis suficiente, para una justa evaluación de las especificaciones técnicas de los Pliegos de Bases y Condiciones, sometidos a su consideración, emitiendo dictámenes dispares en varias ocasiones.
- d-) La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) requiere un sistema o mecanismo que permita la actualización permanente de los insumos tecnológicos, que eventualmente podrían ser requeridos por COPACO S.A., ocasionando demoras innecesarias en la entrega de los códigos de catálogo de bienes y servicios.
- e) No se cumplen cabalmente los principios de economía, eficiencia, igualdad, libre

competencia, transparencia, publicidad, simplificación, modernización administrativa y desconcentración de funciones, expresados y perseguidos por la Ley N° 2051/03.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles son las dificultades legales que impiden a COPACO S.A., competir en igualdad de condiciones ante sus pares. Ley N° 2051/03?

1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:

¿Cómo realiza en la actualidad sus contrataciones COPACO S.A.?

¿Qué procedimientos administrativos implementa COPACO S.A., para realizar las contrataciones de bienes y servicios considerados estratégicos?

¿Con qué impedimentos se encuentra la empresa, al momento de aplicar la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”?

¿Con qué conflictos se encuentra en la tramitación de sus procesos de contrataciones en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas?

¿Por qué la empresa debe someterse a este marco legal, siendo una persona jurídica de derecho privado?

1.4. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN:

1.4.1. OBJETIVOS GENERALES:

- ✓ Identificar los obstáculos legales que impiden a COPACO S.A., realizar contrataciones de bienes y servicios considerados estratégicos bajo las modalidades de Licitación Pública Nacional (LPN) y Licitación Pública Internacional (LPI), en forma ágil, dinámica y oportuna. Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.

- ✓ Sugerir mecanismos legales y administrativos que permitan la agilización de las contrataciones de bienes y servicios considerados estratégicos de COPACO S.A. sin perder los debidos controles.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ✓ Examinar el tratamiento utilizado en la actualidad por COPACO S.A., para efectuar sus contrataciones.
- ✓ Conocer los procedimientos internos implementados por COPACO S.A., para la contratación de bienes y servicios considerados estratégicos.
- ✓ Analizar los inconvenientes presentados a COPACO S.A., en el momento de someterse a la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.
- ✓ Identificar los problemas suscitados con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), durante el proceso de contratación.
- ✓ Conocer los marcos legales vigentes en países de la región.

CAPÍTULO 2
MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO CONCEPTUAL

2.1.1. Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO S.A.)

“La Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. fue creada el 15 de noviembre de 2001 y comenzó a operar el 3 de diciembre del mismo año; la misma surge de la transformación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones – ANTELCO, por los efectos dispuestos en la Ley N° 1615/00 *“De Reorganización de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central”*. ***Nace con el objetivo principal de prestar servicio público de telecomunicaciones dentro del territorio nacional y en el exterior, así como los servicios de difusión y de valor agregado.***

Dada la transformación de la empresa, en una Compañía sujeta a las disposiciones del derecho privado, con el alcance y limitaciones que ello implica, se inició un proceso de difusión de planes, estrategias y políticas en las que basará sus operaciones a fin de posibilitar la provisión de servicios con mayor eficacia y eficiencia a través de una adecuada administración de los recursos y la óptima gestión de los riesgos del negocio, que resultan cada vez más complejos dado los escenarios que se plantean en el entorno y dentro de la misma Compañía. Estas situaciones hicieron que se refuercen las medidas que fortalezcan el buen gobierno de la empresa y el necesario control de los recursos, con miras a la satisfacción de sus clientes.”¹

2.1.2. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

Conforme lo establecido por el Art. 3° inc. x de la Ley N° 2.051/03, modificado por el Art. 1° de la Ley N° 3.439/03, es la institución administrativa facultada para diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades; y dictar las disposiciones para el adecuado cumplimiento de esta ley y su reglamento.

¹ Paraguay. COPACO S.A. *Reseña Histórica. Oficina de Prensa y Difusión. Asunción. Visitado el 5 de noviembre de 2013.*[en red <http://www.copaco.com.py/portal/index.php/institucional.html>]

A esto agregamos, que es la institución rectora y reguladora en cuanto a los procesos y procedimientos a los cuales deben ceñirse todas las entidades del sector público en cuanto a las contrataciones públicas.

Es por ello, que la función que le encomienda la ley adquiere superlativa importancia en todo el andamiaje estatal.

2.1.3. Contratación Pública

Según lo prescripto por el Art. 3° inc. d de la Ley N° 2051/03, es todo acuerdo, convenio o declaración de voluntad común, por el que se obliga a las partes a cumplir los compromisos a título oneroso, sobre las materias regladas en esta ley, independientemente de la modalidad adoptada para su instrumentación.

Hicimos hincapié en el presente concepto, porque es el punto medular sobre el que se basó el presente trabajo investigativo.

2.1.4. Contrataciones estratégicas

En virtud de lo establecido por el art. 146° de la Ley N° 5142/14 de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014, son aquellas esenciales para garantizar la continuidad de la producción de bienes o prestación de servicios de la Empresa Pública o Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado, debido a las características especiales o críticas del bien o servicio a adquirir.

Sobre este punto pudimos corroborar que los bienes y servicios considerados “*estratégicos*” son fundamentales para el normal desenvolvimiento de las prestaciones ofrecidas por COPACO S.A.

Así como, la incorporación de tecnología de última generación en forma ágil y dinámica, que permita competir en mejores condiciones con las empresas privadas dedicadas al mismo rubro.

2.1.5. Bienes

En atención a lo dispuesto por el Art. 3° inc. c de la Ley N° 2051/03, son los considerados por el Código Civil como muebles e inmuebles por naturaleza, por destino o por disposición legal, incluyendo, de manera enunciativa y no limitativa, los objetos de cualquier índole, tales como bienes de consumo, bienes fungibles y no fungibles, corpóreos o incorpóreos, bienes de cambio, materias primas, productos terminados o semiterminados, maquinarias, herramientas, refacciones y equipos; otros objetos en estado sólido, líquido o gaseoso; la energía eléctrica, así como los servicios accesorios al suministro de éstos, siempre que el valor de los servicios no exceda al de los propios bienes.

2.1.6. Control

Es el conjunto de acciones, procedimientos, normas o prácticas que certifican la regulación de un sistema, con el cual se pueda garantizar la consecución de los objetivos institucionales.

En este punto, es importante hacer mención a que independientemente a la necesidad de incorporar bienes y servicios considerados estratégicos en tiempo y forma, otorgándole sostenibilidad y rédito financiero a COPACO S.A., no es menos necesario establecer métodos de vigilancia, más aún tratándose de una empresa propiedad del Estado paraguayo.

2.1.7. Eficiencia

Es la facultad de alcanzar un objetivo o una meta con la menor utilización de recursos.

Una empresa es eficiente cuando planifica y ejecuta una acción conforme lo planificado, no apartándose de la misma bajo ningún motivo, a excepción de los casos fortuitos o de fuerza mayor.

2.1.8. Protesta

De conformidad a lo estatuido por el Art. 3° inc. r de la Ley N° 2.051/03, es la presentación en virtud de la cual las personas interesadas pueden manifestar, denunciar o impugnar ante la

Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) actos que contravengan las disposiciones de esta ley en cualquier etapa de los procedimientos de contratación. La referida Unidad fue sustituida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

2.1.9. Servicios relacionados con las Obras Públicas

En virtud al Art. 3° inc. v de la Ley N° 2.051/03, “Se consideran como tales los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con la ejecución de las mismas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones...”.

2.1.10. Telecomunicaciones

Es un proceso que radica en comunicar un mensaje e intercambiar información a otras personas desde un punto a otro, ya sea por televisión, radio, teléfono, internet, etc.

2.1.11. Telefonía móvil

Es aquel procedimiento de comunicación o intercambio de informaciones entre personas, que se da a partir del uso de componentes pequeños o ‘células’ que se conocen como celulares.

2.1.12. Internet

Es el conjunto de redes informáticos interconectados que admiten la comunicación compartida y recíproca entre millones de usuarios en todo el mundo.

Necesita de centros precisos, es de pertenencia fragmentada y compartida, y su acceso es independiente en muchas áreas o restringido en otros por cuestiones concretas.

2.1.13. Tecnología

Es el conjunto de conocimientos y habilidades aplicados de forma lógica y ordenada que le

permite al ser humano cambiar su ecosistema material o virtual para satisfacer sus necesidades. Es un proceso combinado de pensamiento y acción con el propósito de generar soluciones que sean útiles.

2.1.14. Plan Anual de Contrataciones (PAC)

Consiste en la planificación de las compras a realizar por cada institución para satisfacer las necesidades de bienes, servicios en general, en función al tope establecido en el presupuesto anual.

Este plan es elaborado en forma anual conforme a lineamientos estratégicos y presupuestarios de cada entidad, aprobados por la máxima autoridad institucional y ejecutados conforme a los procedimientos legales regulados por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

2.1.15. Plan Anual de Inversiones (PAI)

Es la herramienta mediante la cual se elabora el presupuesto de inversión, en el que se relacionan los programas y proyectos que permiten cumplir con los objetivos institucionales anuales, de conformidad con los recursos financieros de la entidad.

Este instrumento, al igual que el PAC es realizado anualmente por cada entidad, en el mismo se establecen las áreas o sectores que requerirán incorporación de bienes, servicios y obras.

2.1.16. Pliego de Bases y Condiciones (PBC)

Es un documento contractual. Es un conjunto de artículos o cláusulas que normalizan los derechos, las obligaciones y las garantías mutuas entre las partes intervinientes en el desarrollo, la puesta en marcha y ejecución del proyecto.

2.1.17. Unidad Operativa de Contrataciones (UOC)

El Art. 3° inc. y de la Ley N° 2051/03, la define como las unidades administrativas que en

cada organismo, entidad y municipalidad se encargan de ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas por esta ley.

Esta dependencia institucional es la encargada de:

- ✓ La recepción de todas las solicitudes de contratación de bienes, servicios y obras.
- ✓ Elaboración de los Pliegos de Bases y Condiciones (PBC).
- ✓ Coordinar todo el proceso de contratación con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

2.1.18. Catálogo de bienes y servicios

Un sistema de catálogo de bienes y servicios se refiere a una organización que sistemáticamente clasifica e identifica los bienes y servicios basándose en ciertos criterios y métodos con normas internacionalmente aceptadas, los cuales permiten situarlos en un lugar preciso dentro de su cuerpo, otorgándoles códigos que siguen una distribución normada.

2.1.19. Libre competencia

Representa la libertad de disposición de los que participan en el mercado, en un contexto en el que las reglas de juego son claras para todos y se plasman efectivamente.

La libre competencia se fundamenta en la libertad de elección tanto para el consumidor como para el productor.

2.2. MARCO HISTÓRICO

2.2.1. El régimen de Contrataciones Públicas en el Paraguay antes de la vigencia de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”

“En el año 1999, el Gobierno Nacional junto con el Banco Mundial realizó un estudio, a través de una encuesta realizada a usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios públicos.

Según los resultados, sólo el 14 por ciento de las empresas encuestadas participaban en licitaciones públicas y remates, debido principalmente a la alta corrupción percibida, tal como la existencia de pagos ilícitos requeridos por los funcionarios, además de la complejidad del proceso de compra, falta de transparencia en los procesos que garantizan los resultados y el elevado costo del proceso.

Los resultados también demostraron que el proceso de licitaciones es ligeramente más transparente en los gobiernos locales que en el gobierno central, aunque la diferencia no es muy significativa.

Así mismo, las contrataciones públicas que dependían del Ministerio de Hacienda, era una de las áreas de acción gubernamental más propensas a actos de corrupción.

Por tanto, las contrataciones públicas afectadas por las fallas institucionales: propiciaban el clientelismo, la poca transparencia, la baja participación ciudadana y el escaso concurso de oferentes”.²

En síntesis, podemos afirmar que antes de la puesta en vigencia de la Ley N° 2051/03, los procesos de contrataciones públicas del Estado gozaban del estigma siguiente:

➤ *“Desconfianza de la ciudadanía.*

² Universidad TecVirtual del Sistema Tecnológico de Monterrey. Visitado el 5 de noviembre de 2013. [en red <http://www.cca.org.mx/funcionarios/cursos/ap066/material/caso1.pdf>]

- *Sistema de Control y selección de ofertas totalmente manual.*
- *Poca o ninguna inserción de tecnología en la gestión de los procesos.*
- *Sistemas cerrados de participación y contratación.*
- *Poco interés de contratar con el Estado, lo cual implicaba falta de competitividad.*
- *Se compraba caro y sin control que pudiera resultar efectivo”.³*

2.2.2. COPACO S.A. – sus contrataciones antes de la promulgación de la Ley N° 2051/03

Antes de la implementación de esta norma, COPACO S.A., no aplicaba una política unificada respecto a las contrataciones. Las mismas se caracterizaban por su alta discrecionalidad, carente de una formulación operacional adecuada y con escasa presencia de funcionarios formados en materia de compras institucionales.

Esto ha contribuido a que todo el proceso de contratación de un bien, servicio u obra se desarrolle bajo una gran nebulosa, muy propicia para actos salpicados por la corrupción y en la cual los principales perjudicados eran la empresa, el Estado y por supuesto, la ciudadanía en general, que quedaba carente de un servicio eficiente, en la mayoría de las veces.

Con la incorporación de la norma de contratación pública, se apuntó a aumentar la eficacia y la eficiencia de las operaciones de compras públicas. Al mismo tiempo propiciar la transparencia y la competencia entre proveedores.

Con ello, el Estado podría tener la capacidad de ahorrar, tanto en el proceso burocrático, como la posibilidad de acceder a precios más competitivos.

³ *Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Visitado el 5 de noviembre de 2013. [en red <http://www.contrataciones.gov.py/Capacitaciones/url.jsp?url=/...>]*

2.3. MARCO LEGAL

2.3.1. Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. Estatutos Sociales

La empresa COPACO S.A., fue constituida por **ESCRITURA PÚBLICA NÚMERO SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO (798)**, en la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los quince días del mes de noviembre del año dos mil uno, ante la: **Prof. Dra. Gladys Teresita Talavera de Ayala**, Escribana Mayor de Gobierno, ante quien comparecieron las siguientes personas: el Abog. **Juan Carlos Barreiro Perrota**, en su carácter de Procurador General de la República nombrado por Decreto del Poder Ejecutivo y el **Econ. Oscar Stark Robledo**, en su carácter de Interventor de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO), designado por Decreto del Poder Ejecutivo.

Los comparecientes mencionaron: Que de conformidad a lo previsto en el Decreto N° 15.218 de fecha 5 de noviembre de 2001, **“POR EL CUAL SE REGLAMENTAN ASPECTOS DE LA LEY N° 1.615/00 RELACIONADOS CON EL PROCESO DELICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL E INTERNACIONAL N° 5/2001 PARA LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ANTELCO)**, constituyeron la Sociedad Anónima “Compañía Paraguaya de Comunicaciones Sociedad Anónima” (COPACO S.A.), cuyo Estatuto Social en los artículos 1° y 3° dice:

Artículo 1°: NOMBRE. Bajo la denominación de **COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES SOCIEDAD ANÓNIMA**, se constituyó una sociedad anónima que se registrará por estos Estatutos.

Artículo 3°: OBJETO. La Compañía tiene por objeto la prestación de (i) servicio público de telecomunicaciones dentro del territorio de la República del Paraguay y con el exterior, por signos, escritos, señales, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza, por medio del telégrafo, radio telefonía, facsímile, televisión u otro sistema cualquiera de telecomunicaciones, (ii) servicios de difusión, y (iii) servicios de valor agregado. La prestación de todos estos servicios podrá llevarse a cabo con el alcance de las concesiones, licencias, permisos y/o autorizaciones otorgadas.

Para el cumplimiento de su objeto, la Compañía puede celebrar y realizar toda clase de actos y contratos y ejecutar todos los actos relacionados directa o indirectamente al objeto social con plena capacidad jurídica, sin otras limitaciones que aquellas expresamente establecidas en la ley o en estos Estatutos, siendo la enumeración que antecede meramente enunciativa y no limitativa.

2.3.2. Ley N° 1535/99 de “Administración Financiera del Estado”

Artículo 3°: Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de esta ley se aplicarán en los siguientes organismos y entidades del Estado:

e) “... empresas públicas, empresas mixtas...”

2.3.3. Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”

2.3.3.1. Artículo 1° inc. b): Objeto y Ámbito de Aplicación

“...b) los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las empresas públicas y las empresas mixtas; **las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario**; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y ...”

2.3.3.2. Artículo 4° inc. b): 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.

b) **Igualdad y Libre Competencia:** Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.

2.3.3.3. Artículo 11° inc. a): Planeamiento de las Contrataciones

Las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, las entidades y las municipalidades deberán ajustarse a:

a) los objetivos, metas, prioridades y estrategias establecidas en el Plan Estratégico Económico y Social y en los programas institucionales;...”.

2.3.3.4. Artículo 16°: Tipos de Procedimientos de Adquisición

Las Convocantes realizarán las contrataciones públicas, mediante alguno de los siguientes procedimientos:

a) **Licitación Pública:** para contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos;

b) **Licitación por Concurso de Ofertas:** para contrataciones cuyo monto se encuentre entre los dos mil y diez mil jornales mínimos;

c) **Contratación Directa:** para aquellas contrataciones que sean inferiores al monto equivalente a dos mil jornales mínimos, con excepción de lo establecido en el Artículo 33; y,

d) **Con Fondo Fijo:** Para aquellas adquisiciones menores de acuerdo con lo establecido en el Artículo 35.

2.3.3.5. Artículo 18º: Clasificación de las Licitaciones Públicas

Las licitaciones públicas podrán ser:

- a) **Nacionales**, cuando únicamente puedan participar personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país; o
- b) **Internacionales**, cuando puedan participar tanto personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país, como aquéllas que no lo estén.

Se podrán llevar a cabo licitaciones internacionales, en los siguientes casos:

- 1) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte;
- 2) Cuando así se hubiera estipulado en los convenios de empréstito suscritos con organismos internacionales multilaterales;
- 3) Cuando, previa investigación de mercado que realice la Unidad Operativa de Contratación (UOC), no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales respecto a bienes, servicios u obras en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio; y
- 4) Cuando, habiéndose realizado una licitación pública de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos establecidos.

2.3.3.6. Artículo 19º: Convocatorias o Llamados a Licitación Pública

Las convocatorias o llamados a licitación pública, se publicarán en cuando menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. La información en los avisos de prensa contendrá los elementos necesarios para que los posibles oferentes puedan determinar su interés de participación.

2.3.3.7. Artículo 21º: Plazos de la Licitación Pública

Los plazos mínimos para la presentación y apertura de ofertas de las licitaciones públicas serán los siguientes:

- a) **Licitación pública nacional:** veinte días calendario, contados a partir de la fecha de la última publicación de la convocatoria; y
- b) **Licitación pública internacional:** cuarenta días calendario, contados a partir de la fecha de la última publicación de la convocatoria.

2.3.3.8. Artículo 79º: Protestas – Procedencia

Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley. La protesta será presentada, a elección del promotor, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la referida entidad, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste.

Transcurrido el plazo establecido en este artículo, precluye para los interesados el derecho de protestar, sin perjuicio de que la Auditoría General que corresponda, actúe en cualquier momento de oficio o a pedido de personas interesadas en los términos de la ley.

La falta de acreditación de la personería y el interés legítimo del promotor será motivo de rechazo de la acción solicitada.

2.3.4. Decreto N° 7434/11 “Por el cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”

2.3.4.1. Artículo 1º - Reglas generales. Dispóngase las siguientes reglas a ser aplicadas en

los procedimientos administrativos de protestas e investigaciones, sustanciadas por ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas – en adelante DNCP.

2.3.4.2. Artículo 2° - De la forma en cuanto a la presentación de protestas o denuncias. “Con excepción de la denuncia formulada a través del Sistema de Denuncia con Protección al Denunciante, tanto la formulación de los protestas y/o denuncias, como sus contestaciones, deberán ser presentadas conforme las reglas dispuestas por la DNCP para el efecto...”.

2.3.4.3. Artículo 5° - De la suspensión del acto de apertura de ofertas. Cuando se formule protesta o denuncia contra un proceso de contratación, con la intención de suspender la realización del acto de apertura de ofertas, las mismas deberán ser planteadas *a más tardar dos (2) días hábiles* antes de la fecha prevista para el acto de apertura de ofertas del proceso impugnado o el inicio de la etapa de carga de ofertas en los procesos por Subasta a la Baja Electrónica. Este plazo no incluye al día fijado para el cumplimiento del acto.

2.3.4.4. Artículo 7° - Del plazo para contestar las protestas. Modificase el Artículo 118 del Decreto N° 21.909/03, en lo que respecta al plazo para contestar el traslado de la protesta, que poseen la Convocante y los terceros interesados que pudieran resultar perjudicados por la Resolución que se adopte en el procedimiento, dejándolo establecido en *cinco (5) días hábiles*, contados a partir del día siguiente de la fecha de la notificación debidamente diligenciada.

La no contestación del traslado de la protesta, en tiempo y forma, hará decaer el derecho para hacerlo en adelante.

2.3.4.5. Artículo 8° - Diligenciamiento de pruebas. (Primer párrafo). Vencido el plazo para contestar el traslado, si el funcionario designado para substanciar la protesta lo considera necesario, recibirá la causa a prueba, aunque las partes no lo pidan, siempre que se hubieren alegado hechos conducentes acerca de los cuales aquellas no estuvieren conformes. Con excepción de la absolución de posiciones, se admitirán como pruebas todas las previstas en el Código Procesal Civil, y deberán ser producidas durante el período de pruebas señalado por el Juez, el cual *no deberá exceder de diez (10) días hábiles*.

2.3.4.6. Artículo 11° - Hechos nuevos. (Primer párrafo). Cuando con posterioridad a la contestación ocurriere o llegare a conocimiento de las partes algún hecho que tuviere relación con la cuestión planteada, podrán alegarlo hasta los diez (10) días corridos posteriores a la apertura del procedimiento. Del escrito en que se aleguen se dará traslado a la otra parte, quien dentro del plazo de tres (3) días hábiles, podrán también alegar otros hecho en contraposición a los nuevos aducidos, si no lo hiciere se dará por decaído el derecho de contestarlo.

2.3.4.7. Artículo 12° - Tipos de investigación. La investigación que se instruya a partir de la denuncia recibida podrá ser:

- a) **Preliminar**: Será instruida y sustanciada por la Dirección Jurídica de la DNCP, y estará a cargo de un funcionario de ésta, la que deberá concluir en un plazo máximo de quince (15) días calendario, prorrogables por causa justificada, con una recomendación para el Director Nacional, el Organismo, Entidad o Municipalidad y/o el Denunciante.

2.3.4.8. Artículo 15° - De la Investigación Preliminar. Traslado. “El funcionario asignado, redactará y remitirá una nota al organismo, entidad o municipalidad correspondiente en la que consten los hechos que motiven la Investigación Preliminar. Además, cuando lo considere pertinente el funcionario designado correrá traslado de la denuncia a terceros cuyos intereses pudieran resultar afectados...”.

La comunicación deberá contener:

... **d)** El plazo para contestar el requerimiento, el que no será mayor que cinco (5) días hábiles.

2.3.4.9. Artículo 17° - Dictamen de la Investigación Preliminar. “Una vez recibida las contestaciones requeridas o vencido el plazo establecido para hacerlo, y finalizadas las diligencias necesarias, el Investigador elaborará un dictamen del caso en base a los hechos objeto de investigación...”.

2.3.5. Ley N° 3439/07 “Que modifica la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

2.3.5.1. Artículo 1º modificadorio del Art. 3º de la Ley N° 2051/03 – Definiciones.

Inc. x) Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP): Es la institución administrativa facultada para diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades; y dictar las disposiciones para el adecuado cumplimiento de esta ley y su reglamento.

2.3.5.2. Artículo 1º modificadorio del Art. 5º de la Ley N° 2051/03 - Autoridad Normativa

Créase la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), dependiente del Poder Ejecutivo, en sustitución de la Unidad Central y Técnica (UCNT), como institución de regulación y verificación de las contrataciones que caen en el ámbito de aplicación del Artículo 1º de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas.

2.3.5.3. Artículo 3º: Funciones y atribuciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

Son funciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP):

- a)** Diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades;
- b)** Realizar investigaciones, de oficio o por denuncias, respecto a procedimientos de las contrataciones públicas. Conocer y resolver las Protestas, en los términos del Título Octavo de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas";
- c)** Verificar la ejecución de los contratos y sus adendas o modificaciones, suscritos por las entidades, organismos y municipalidades sujetos al Sistema de Contrataciones del Sector Público;
- d)** Elaborar y administrar su presupuesto conforme a las asignaciones fijadas en la presente ley y sus reglamentos;

- e) Establecer su organigrama, crear y estructurar las dependencias que resulten necesarias dentro de la misma, reglamentar sus funciones y atribuciones, y modificarlas;
- f) Dictar resoluciones, de conformidad con esta ley, la Ley N° 2.051/03 y sus decretos reglamentarios y las normas de carácter general, respecto al planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución contractual, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas regulados en dichos ordenamientos;
- g) Elaborar y difundir manuales de procedimientos y pliegos estándares de uso obligatorio para las entidades, organismos y municipalidades;
- h) Crear y mantener el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), el que estará conectado al Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), para lo cual el Ministerio de Hacienda proveerá los accesos necesarios;
- i) Reglamentar las funciones y atribuciones de las Unidades Operativas de Contratación (UOC), y establecer los requisitos mínimos que deberán poseer los titulares de las mismas para su designación;
- j) Asesorar, capacitar y dar orientación a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) a que se refiere el Artículo 6° de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", así como recibir, verificar y procesar la información que dichos entes le remitan;
- k) Realizar revisiones técnico-normativas en las materias a que se refieren esta Ley, la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus reglamentos;
- l) Requerir, en casos en que lo considere necesario y pertinente, a la Auditoría General que corresponda, la realización de las investigaciones para verificar el adecuado cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin detrimento de sus obligaciones establecidas en la legislación pertinente;

- m)** Sancionar a los oferentes, proveedores y contratistas por incumplimiento de las disposiciones de esta ley, en los términos prescritos en el Título Séptimo de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas";
- n)** Crear y mantener un registro de oferentes, proveedores y contratistas inhabilitados, a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP);
- o)** Crear, administrar y reglamentar un Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE);
- p)** Realizar los procedimientos de avenimiento a que se refiere el Título Octavo, Capítulo Segundo de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", cuando las partes así lo requieran;
- q)** Fomentar y apoyar el desarrollo de programas de capacitación y especialización académica sobre la contratación pública, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, a ser desarrollados por universidades y otras instituciones de la sociedad civil;
- r)** Suspender a pedido de parte o de oficio de manera temporal, los procesos de contratación y de ejecución contractual sometidos a su análisis, cuando existan indicios de contravención a la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus decretos reglamentarios, requiriendo al solicitante la caución respectiva, cuando así lo considere pertinente;
- s)** Intervenir de oficio o a petición fundada de parte en los procedimientos de contratación pública y/o en la ejecución de los contratos, y como consecuencia, cuando corresponda, ordenar las modificaciones o anular los términos y/o requisitos de los llamados, así como anular los procedimientos y/o los contratos que no se ajusten a las disposiciones de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" y su reglamentación;
- t)** Regular y verificar los procedimientos de contrataciones públicas en cualquier etapa de su ejecución;

- u)** Conforme a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", implementar el uso de la Firma Electrónica o Digital, en base a la reglamentación por ella emitida;

- v)** Establecer los parámetros de elaboración y dictar las normas para la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios de los contratos a ser suscritos por las entidades, organismos y municipalidades que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas";

- w)** Diseñar, administrar y mantener el Catálogo de Bienes y Servicios, de utilización obligatoria para las entidades, organismos y municipalidades, desde la elaboración del presupuesto;

- x)** Establecer las políticas generales de gobierno electrónico en el ámbito de las contrataciones públicas y dictar los lineamientos técnicos y administrativos para el uso de los medios remotos de comunicación electrónica;

- y)** Elaborar para cada ejercicio fiscal propuestas de normas inherentes a contrataciones públicas para ser insertadas en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación y en el Proyecto de su respectivo decreto reglamentario; y,

- z)** Todas las demás funciones y atribuciones conferidas por la Ley N° 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" a la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT).

2.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

2.4.1. Brasil

“En 1997 se creó el portal brasileño ComprasNet como un simple canal de información sobre compras y licitaciones. El mismo fue relanzado en enero de 2000 con el fin de transformarlo en un portal efectivo de compras del gobierno en su nivel federal, utilizando como institución la subasta inversa. El sistema funciona con un órgano central que ejerce la supervisión normativa de las actividades de compra y contratación y administra ComprasNet. La mayoría de los Estados ha optado por la utilización del sistema de la administración federal en lugar de desarrollar sistemas propios de operación de las subastas.

La característica diferencial distintiva del caso brasileño es el empleo de las subastas inversas electrónicas. Se trata de una competencia entre los oferentes que transcurre en tiempo real, al estilo de los remates más popularmente empleados. En este caso, sin embargo, la competencia es a la baja del precio. Este procedimiento, comenzó a aplicarse en el año 2000 en Brasil, a nivel federal.

Con respecto a la formación y la capacitación a empresarios y compradores públicos, se utilizan tecnologías de información, tales como videoconferencias. Existe además una alianza con el SEBRAE (la institución de fomento a las PyMEs) y municipios para asesorar al gran número de empresas involucradas y facilitarles el acceso al sistema de compras públicas.

Por otro lado, el SEBRAE, trabaja para que el ingreso de empresas al mercado de las compras públicas sea visto como oportunidad de negocio. Ello implica, por otra parte, combatir los problemas asociados a la brecha digital, a la falta de capacitación en el uso de las herramientas electrónicas y a las escalas de producción.

Otro aspecto interesante de las compras públicas brasileñas reside en la disposición de incorporar criterios de sustentabilidad a las licitaciones del Gobierno Federal.

El Ministerio de Planeamiento reglamentó la utilización de ciertos criterios en la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios para los órganos del gobierno federal”.⁴

2.4.2. Chile

“A partir de 2003, se impulsó una reforma de gran envergadura en el sistema de compras públicas en todos los niveles gubernamentales. Su implementación básica concluyó a fines de 2004.

Antes de la implementación de esta reforma el Estado chileno no aplicaba una política unificada respecto de las contrataciones públicas. Consultorías externas las caracterizaban como “altamente descentralizadas” no solamente desde el aspecto operacional sino también desde la formulación y de las políticas y con escasa presencia de funcionarios formados en materia de compras gubernamentales. (Meyer et al. 2000)

La reforma apuntó a aumentar la eficacia y la eficiencia de las operaciones de compras públicas. Al mismo tiempo utilizaba la Internet para incrementar la transparencia y la competencia entre proveedores. Específicamente, la eficiencia se entiende como un ahorro para el Estado tanto de proceso (menos trámites y mejoras en los tiempos) como de precios (al acceder a precios más competitivos).

Singer et al. (2009) afirman que durante 2007 fueron 885 las agencias estatales chilenas que utilizaron el sistema ChileCompra para comprar 4.500 millones de dólares en productos y servicios, y según los resultados preliminares de su estudio la reducción de precios fue de 2.56% y la reducción de costos administrativos de entre 0,28 y 0,38% entre 2006 y 2007.

Como lo hemos mencionado, la mayor parte del ahorro logrado que Singer et al. (2009) estimaron provienen por los precios diferenciales obtenidos por la implementación del sistema informático operado a través de Internet, lo que promueve el aumento del número de oferentes, con precios más competitivos.

⁴ Universidad de San Martín de Porres, Perú. Visitado el 5 de noviembre de 2013. [en red <http://www.derecho.usmp.edu.pe/>]

Una de las características de la experiencia chilena que se repite en el restante ejemplo que aquí expondremos se refiere a la gradualidad con la que se han implementado tanto los sistemas electrónicos de compras como las reformas y adecuaciones de los marcos legales que los sustentan.

El caso chileno ha demostrado que los aspectos legales no son indispensables para comenzar proyectos de este tipo, ya que se pueden ir adaptando mientras se van realizando los procesos de modernización.

A continuación, expondremos los pasos en los que se desarrolló el proceso de reforma. En primera instancia, se procedió a centralizar en un organismo las operaciones de compras públicas a través de la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP). Previamente, el sistema se encontraba fragmentado, cada institución tenía su propia manera de comprar (en su mayoría, con sistemas no automatizados).

Asimismo, se creó ChileCompra, un sitio en Internet para facilitar que el encuentro de la demanda del Estado con la oferta de los privados sea público y accesible. Sumado a esto, se creó un registro nacional de proveedores. Dado que en muchos casos los organismos demandantes se ven en la necesidad de solicitar antecedentes, se intentó que la documentación sea presentada en esta dependencia por única vez y luego quede almacenada de forma permanente para cualquier organismo público que la necesite.

De tal modo, las empresas podían concentrarse en realizar ofertas y no en los aspectos burocráticos de las mismas. Para el correcto funcionamiento del sitio, se debió complementar la plataforma electrónica con proyectos de educación y asistencia técnica a las empresas, así como mediante la introducción de reglas e instituciones que favorezcan los principios de transparencia y eficiencia por ejemplo, una nueva normativa en compras públicas y la creación de un Tribunal de Contratación Pública.

Se instaló a la licitación pública como única institución para las adquisiciones públicas y se estableció que las mismas debían efectuarse a través de este medio electrónico, independientemente del monto involucrado.

Una característica distintiva del caso chileno ha sido la promoción de los convenios marco. Estos convenios se definen de acuerdo con los productos y servicios de demanda más frecuente por los Organismos Públicos.

El sistema ChileCompra los introdujo ya en el año 2003, generando la experiencia más amplia en el empleo de estos convenios en la región. Su diseño ha sido llevado a cabo por especialistas de ChileCompra, quienes analizan los rubros montos y cantidades donde existen las compras y contrataciones más recurrentes en el territorio nacional, decidiendo cuales son los productos y servicios que se incluyen en el catalogo.

Estos catálogos conforman una tienda virtual, de acceso exclusivo para los funcionarios encargados de realizar las compras, denominada ChileCompra Express, la cual durante 2009, registró transacciones por más de US\$ 900 millones de dólares, suma que se incrementa con el transcurso del tiempo y en la medida que la vía rápida para las compras públicas gana espacio entre los encargados de abastecimiento del Estado.

Como ya se ha mencionado, un objetivo central, tanto de la construcción del sistema de compras electrónicas en general como de la difusión de los convenios marco en particular, estuvo dado por la reducción de costos administrativos, tanto para la administración pública como para las firmas participantes en las licitaciones.

Como se mencionó previamente, estos ahorros se suman a la reducción general de precios que la introducción de un sistema de este tipo permite para el sector público.

Al mismo tiempo, se optó emplear métodos para favorecer a los oferentes utilizados en otros países, tales como:

- a-** Se reconoció legalmente la posibilidad de asociación entre proveedores para participar conjuntamente en procesos a los que individualmente, por su magnitud o complejidad, se les dificultaría postular.

- b-** Se estableció una serie de locaciones específicas que proveían la infraestructura necesaria

para participar en las compras públicas. Estas dependencias fueron equipadas de forma que las empresas pudiesen llevar a cabo las ofertas y, al mismo tiempo, consultar con personal especializado que los asistiese.

c- La DCCP también proporcionó un entrenamiento continuo en la plataforma ChileCompra, brindando capacitación no sólo para el uso del sitio sino también en temas referidos a cuestiones legales de compras públicas.

d- Se utilizó una serie de herramientas para crear una mayor conciencia de participación en las compras públicas, tales como envíos masivos de correos electrónicos, dirigidos a aquellos sectores y regiones donde existía escasa participación.

El avance logrado por Chile en esta materia ha sido significativo. Sin lugar a dudas se ha convertido en un referente para el resto de los países de la región.

Funcionarios de ChileCompra han asesorado a otros gobiernos tanto nacionales como provinciales y municipales en lo relativo al desarrollo de portales de compra gubernamentales en Internet y capacitación a proveedores para el acceso a este mercado.

Por otro lado, el mercado público funcionó el año 2009 como una herramienta clave de apoyo a la economía nacional tras la fuerte contracción que sufrieron los mercados mundiales. ChileCompra se constituyó en un instrumento de política contra cíclica impulsada por el Ministerio de Hacienda, asignando de manera transparente y eficiente en la economía recursos cercanos a un 3,5% del PIB.

Esto proporcionó un refugio con ingresos seguros y confiables a empresas de todos los tamaños y contener los niveles de empleo”.⁵

⁵ *Universidad de San Martín de Porres, Perú. Visitado el 5 de noviembre de 2013. [en red <http://www.derecho.usmp.edu.pe/>]*

CAPÍTULO 3
DISEÑO METODOLÓGICO

3.1. ENFOQUE INVESTIGATIVO: Debido a la singular característica de los bienes y servicios considerados estratégicos requeridos por COPACO S.A., el fenómeno de contratación bajo las modalidades de LPN y LPI fue analizado desde la realidad actual de la empresa.

3.2. NIVELES DE INVESTIGACIÓN: La presente investigación se desarrolló sobre los siguientes niveles:

- a) **EXPLORATORIO:** Porque no se ha realizado una investigación jurídica sobre las implicancias de la aplicación de la Ley N° 2051/03 en las contrataciones de bienes y servicios considerados estratégicos por COPACO S.A.
- b) **DESCRIPTIVO:** Porque se buscó la caracterización de las *contrataciones públicas*, en especial la de *COPACO S.A.*
- c) **ANALÍTICO:** Porque se caracterizaron los distintos plazos legales de los procesos de contratación.
- d) **COMPARATIVO:** Porque se compararon los tiempos de ahorro entre la norma vigente y la sugerida.
- e) **DOCUMENTAL:** Porque se consultaron textos legales y experiencias en países de la región obrantes en documentos.
- f) **ÁREA DE INVESTIGACIÓN:** Porque la investigación fue realizada en la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, en oficinas de la COPACO S.A. y la DNCP.

3.3. POBLACIÓN: Toda la documentación concerniente a las contrataciones públicas en el Paraguay.

3.4. MUESTRA: En esta investigación se obtuvo una muestra a través del muestreo no probabilístico y del tipo intencional, pues se ha seleccionado la documentación referente a las contrataciones de COPACO S.A.

También se ha recurrido al muestreo a través de la experta en contrataciones públicas: Ing. **Norma Fernández de Burgos**. Gerente Operativa de Contrataciones de COPACO S.A.

3.5. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS: En este trabajo de investigación sobre contrataciones públicas, se utilizaron las entrevistas semi-estructuradas y el análisis documental.

3.6. TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS: En esta investigación sobre las contrataciones públicas se clasificaron los datos para presentarlos en forma analítica.

3.7. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS: Los recursos necesarios para la ejecución de la investigación, fueron los siguientes:

- a. **RECURSOS MATERIALES:** Computadora, impresora, papel, bolígrafo, lápiz, etc.
- b. **RECURSOS HUMANOS:** El propio investigador.
- c. **RECURSOS FINANCIEROS:** Los costos incurridos en esta investigación fueron por cuenta del investigador.

CAPÍTULO 4
RESULTADOS OBTENIDOS

Para la presente investigación, se estableció contacto con la principal responsable de los procesos de contrataciones de COPACO S.A., planteándole una entrevista semi-estructurada, con un cuestionario preestablecido.

A continuación se presenta la entrevista realizada a la Ing. **Norma Fernández de Burgos**, Gerente de la Unidad Operativa de Contrataciones de COPACO S.A., con una breve evaluación de la misma:

4.1. ENTREVISTA

4.1.1. Ing. Norma Fernández de Burgos

Lugar y fecha de la entrevista: 29 de noviembre de 2013.

Medio: Correo electrónico

Código: ED → entrevistador; NF → entrevistada.

ED: ¿Cuáles son las dificultades legales que impiden a COPACO S.A., competir en igualdad de condiciones ante sus pares. Ley N° 2051/03?

NF: Actualmente COPACO S.A. realiza sus contrataciones para adquisición de bienes y contratación de servicios dentro del marco de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”; lo que no le permite competir en igualdad de condiciones con las demás operadoras de telefonía, esto considerando que en el rubro de la tecnología de telecomunicaciones hoy día todo es muy dinámico, lo que hoy es tecnología de última generación, mañana es obsoleto; por ejemplo al publicarse en el portal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) la convocatoria para el suministro, instalación, puesta en servicio de algún proyecto, ya la competencia toma conocimiento de los detalles del mismo, lo cual nos expone a que dichas empresas se adelanten a COPACO S.A., en cuanto a la implementación de cierto proyecto, esto considerando el tiempo que transcurre para la conclusión de un llamado licitatorio ante la DNCP, que aparte del plazo normal para que concluya, dicho plazo puede extenderse por un tiempo aproximado de entre dos a cuatro meses en caso de existir protesta al PBC o a la adjudicación; también la DNCP puede emitir reparos

a los PBC, previo a su difusión a través del portal, lo cual conlleva a prorrogar la fecha para la apertura de sobres ofertas.

Asimismo, cabe mencionar que las empresas privadas no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, por lo que sus adquisiciones la realizan dentro del mercado nacional/internacional según sus necesidades y sin ninguna restricción.

ED: ¿Cómo realiza en la actualidad sus contrataciones COPACO S.A.?

NF: En la actualidad, COPACO S.A. realiza sus contrataciones dentro del marco de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, en cumplimiento a lo estipulado en el *Art. 1°.- OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN, inc. b)* de dicha Ley.

ED: ¿Qué procedimientos administrativos implementa COPACO S.A., para realizar las contrataciones de bienes y servicios considerados estratégicos?

NF: En relación a los bienes y servicios considerados estratégicos de COPACO S.A., como resultado de las gestiones conjuntas realizadas con el Ministerio de Hacienda, existe un procedimiento abreviado que establece plazos reducidos que deben ser cumplidos por las diferentes áreas involucradas en el proceso de elaboración/verificación/análisis de los PBC, para posteriormente ser elevados a consideración de la máxima autoridad institucional, para la autorización/aprobación correspondiente y proceder luego a la comunicación del inicio de tramites a la DNCP, con lo cual se reducen considerablemente los plazos para la conclusión de un proceso licitatorio.

Cabe mencionar que esta UOC realiza la mayoría de sus llamados por el Procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica (SBE), independientemente que se traten de bienes, servicios y obras estratégicos, y hemos logrado muy buenos resultados, principalmente por la reducción de los montos de las ofertas presentadas durante la subasta y por la reducción de plazos que son muy convenientes.

ED: ¿Con qué impedimentos se encuentra la empresa, al momento de aplicar la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”?

NF: En general, no se tienen impedimentos al momento de aplicar la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”; para las contrataciones de bienes y servicios genéricos; pero para los bienes y servicios destinados a los proyectos de inversión, por la naturaleza misma de los mismos y al ser COPACO S.A. una Sociedad Anónima con capital mayoritario del Estado Paraguayo dedicada al rubro de telecomunicaciones, se requiere que se establezca un marco legal adecuado que permita a la empresa competir en igualdad de condiciones con las demás operadoras de telefonía.

ED: ¿Por qué la empresa debe someterse a este marco legal, siendo una persona jurídica de derecho privado?

NF: COPACO S.A. realiza sus contrataciones dentro del marco de la Ley N° 2051/03, en cumplimiento a lo estipulado en el Art. 1°.- Objeto y Ámbito de Aplicación, inc. b de dicha Ley, considerando que la Compañía es una Sociedad Anónima con capital mayoritario del Estado Paraguayo, también se la considera como una empresa mixta.

ED: COPACO S.A. – sus contrataciones antes de la promulgación de la Ley N° 2051/03.

NF: Conforme a manifestaciones de antiguos funcionarios de la Gerencia Operativa de Contrataciones (GOC), antes de la vigencia de la Ley N° 2051/03 dicha área tuvo diferentes denominaciones, como por ejemplo: Departamento de Compras; Departamento de Adquisiciones. Posteriormente, con la promulgación de dicha ley se denominó: Departamento de Contrataciones, dependiente de la Gerencia Administrativa Financiera, posteriormente, dando cumplimiento a la sugerencia de la DNCP, se crea la Sub Gerencia Operativa de Contrataciones dependiente de la Presidencia del Directorio, actualmente la UOC tiene categoría de Gerencia, dependiente de la Presidencia del Directorio.

En cuanto a las contrataciones antes de la promulgación de la Ley N° 2051/03, las mismas se realizaban sin la debida publicidad, la participación se limitaba a las empresas amigas, no se tenía la instancia para presentar alguna protesta, entre otras.

ED: ¿Cómo se encuentra estructurada la Unidad Operativa de Contratación de la Institución?

NF: Conforme al organigrama vigente de COPACO S.A., la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC), se encuentra estructurada de la siguiente manera:

1. Departamento Contratos y Garantías
2. Departamento Procesos de Contratación, que cuenta con las siguientes divisiones:
 - 2.1. División Programación de Contrataciones
 - 2.2. División Contrataciones Menores
 - 2.3. División Licitaciones
 - 2.4. División Licitaciones de Planificación

ED: ¿Existe manual de procedimientos para el proceso de compra o disposiciones administrativas que norman el proceso interno de compra? ¿Se cumple?

NF: Se encuentra vigente un procedimiento aprobado por el Directorio, que establece plazos a ser cumplidos por las diferentes áreas involucradas en el proceso de elaboración, verificación y análisis de los PBC, para posteriormente ser elevados a consideración de la máxima autoridad, para la autorización/aprobación correspondiente y proceder luego a la comunicación del inicio de trámites a la DNCP. Dichos plazos son cumplidos toda vez que la oficina solicitante presente correctamente los documentos correspondientes.

ED: ¿Cuentan con procedimientos de compra diferenciados de acuerdo a la baja o alta complejidad?

NF: No se cuenta con procedimientos de compra diferenciados de acuerdo a la baja o alta complejidad, la diferencia se presenta cuando se trata de bienes, servicios y obras estratégicos.

ED: ¿Se cumple lo planificado con lo efectivamente ejecutado en cuanto a las necesidades de bienes y servicios, cantidades y tiempo de ejecución?

NF: En relación al cumplimiento de lo planificado con lo efectivamente ejecutado, en cuanto a

las necesidades de bienes y servicios, cantidades y tiempo de ejecución, se puede manifestar que no se cumple en un 100 por ciento lo planificado con lo efectivamente ejecutado; al respecto, primeramente debemos mencionar que el *Art. 12.- Programa Anual de Contrataciones de la ley 2051/03* establece:

Aunque no constituirá un compromiso de contratación, será obligatorio contar con el citado programa para la ejecución del presupuesto de cada año, el cual, sólo por causas debidamente justificadas, podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado.

Es decir, no es un compromiso la ejecución del 100 por ciento de lo previsto en el PAC; asimismo, entre los factores que influyen negativamente para el cumplimiento entre lo planificado con lo efectivamente ejecutado y tiempo de ejecución, puede citarse: la burocracia interna, los cambios de autoridades en COPACO S.A. (Generalmente cuando se produce cambio de autoridades, esto conlleva a nuevas metas/objetivos institucionales).

ED: ¿Cuentan con especificaciones técnicas pre - elaboradas para los bienes estratégicos?

NF: En relación a los bienes y servicios estratégicos, las solicitudes para dichas contrataciones son realizadas por las diferentes Gerencias de COPACO S.A., y son dichas dependencias las que elaboran las especificaciones técnicas correspondientes para cada llamado; en caso que una contratación para un mismo objeto se realice en diferentes ejercicios fiscales (por ejemplo suministro de cables de fibra óptica/multipares), se cuenta ya con las especificaciones técnicas, y en dicho caso se usan las mismas.

ED: ¿Qué tiempo insume la elaboración de un pliego? ¿Cuántas personas se ven involucradas en su elaboración?

NF: El Pliego de Bases y Condiciones (PBC) es elaborado para las Modalidades de Concurso de Ofertas, Licitación Pública Nacional y Licitación Pública Internacional; dependiendo de la complejidad del llamado y de la presentación correcta de los documentos correspondientes por parte de la oficina solicitante. El tiempo para la elaboración del PBC por parte de las Divisiones Licitaciones y Licitaciones de Planificación oscila entre 1 (uno) a 3 (tres) días hábiles, luego el

expediente es remitido al Dpto. Contratos y Garantías para la elaboración de la Pro Forma de Contrato correspondiente.

También debe considerarse que previo a la elaboración del PBC, el expediente debe contener toda la documentación respaldatoria, como por ejemplo: PAC (Programa Anual de Contrataciones) publicado en el portal de la DNCP, el cual si no fue previsto por la oficina solicitante, debe ser generado, o en caso de ser necesario se solicita una reprogramación/consolidación; en todos los casos deben ser autorizadas por la máxima autoridad (Directorio).

Asimismo, si el llamado no es Ad Referendum, debe contarse con el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) correspondiente, el cual es emitido por el Departamento de Presupuesto de la Gerencia Administrativa Financiera (GAF), rubricado por los responsables de esas dependencias y derivado a la Auditoría Interna para la firma por parte del Auditor Interno. Las personas involucradas en la elaboración del PBC son una a dos personas.

ED: ¿Qué tiempo insume la aprobación del pliego por la máxima autoridad?

NF: El PBC es elevado a consideración de la máxima autoridad una vez que el mismo ha sido verificado y analizado por las diferentes áreas y dependiendo de la naturaleza del llamado, de la urgencia de contar con un bien, servicio y obra es tratado y aprobado.

ED: ¿Cuál es el plazo promedio en que se concluye un proceso de compra desde su planificación hasta la comunicación a la DNCP?

NF: El plazo promedio en que se concluye un proceso de compra desde su planificación hasta la comunicación a la DNCP es de aproximadamente 33 (treinta y tres) días hábiles, esto se contabiliza considerando que la documentación de inicio de tramites presentada en la UOC por parte de la oficina solicitante se encuentra en forma correcta, por ejemplo: las especificaciones técnicas se encuentran en forma completa, no se requiere reprogramación de PAC, etc.

ED: ¿Qué elementos internos considera que inciden negativamente en la ejecución oportuna de las contrataciones?

NF: Entre los factores que inciden negativamente en la ejecución oportuna de las contrataciones podemos citar: lenta burocracia, cambios de autoridades, falta de personal capacitado, etc.

ED: ¿Está de acuerdo con que COPACO S.A. se encuentre sometida a la Ley N° 2051/03?

NF: Estoy de acuerdo que COPACO S.A. se encuentre regida por la Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas”, pero para los bienes, servicios y obras que no estén comprendidos dentro de los proyectos de inversión (considerados estratégicos).

Para los proyectos de inversión (estratégicos) estimo debería establecerse un marco legal adecuado que permita a COPACO S.A. competir en igualdad de condiciones con las demás operadoras de telefonía, esto considerando que en el rubro de la tecnología de telecomunicaciones hoy día todo es muy dinámico, lo que hoy es tecnología de última generación, mañana es obsoleto.

ED: ¿Qué modificaciones haría a la Ley N° 2051/03?

NF: Las modificaciones que propondríamos serían:

1. La exclusión de dicha Ley a los proyectos de inversión de COPACO S.A., esto permitirá que pueda competir en igualdad de condiciones con las demás operadoras de telefonía.
2. Establecer un marco legal adecuado para los proyectos definidos como bienes, servicios y obras estratégicos, de manera que tengan un tratamiento preferencial.
3. En el procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica (SBE), establecer que la Póliza de Mantenimiento de Oferta a ser presentada por los oferentes sea una Garantía Bancaria, esto considerando que se garantizaría la efectiva ejecución de la misma, en caso de incumplimiento por parte de los oferentes.

Evaluación: La Ing. **Norma Fernández de Burgos**, destaca algunos ítems relevantes:

- ✓ Antes de la vigencia de la Ley N° 2051/03, las contrataciones de bienes/servicios se realizaban sin la debida publicidad, la participación se limitaba a las empresas amigas, no se tenía la instancia para presentar alguna protesta, entre otras.
- ✓ La Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, no le permite a COPACO S.A. competir en igualdad de condiciones con las demás empresas de telecomunicaciones.
- ✓ Actualmente, se implementa un procedimiento abreviado que establece plazos reducidos para las áreas involucradas en el proceso de elaboración/verificación/análisis de los PBC.
- ✓ Establecer un marco legal adecuado que permita a la empresa competir en igualdad de condiciones con las demás operadoras de telefonía.
- ✓ Los factores que inciden negativamente en la ejecución oportuna de las contrataciones son: lenta burocracia, cambios de autoridades, falta de personal capacitado, etc.
- ✓ El plazo promedio en que se concluye un proceso de compra desde su planificación hasta la comunicación a la DNCP es de aproximadamente 33 (treinta y tres) días hábiles.

CONCLUSIONES

La investigación desarrollada ha sido muy productiva, lográndose como resultado alcanzar los objetivos generales y específicos fijados. Seguidamente se expondrán descubrimientos del presente trabajo.

Tratamiento utilizado en la actualidad por COPACO S.A., para efectuar sus contrataciones.

Se ha corroborado que COPACO S.A., actualmente realiza el proceso de contrataciones dentro del marco de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, en cumplimiento a lo estipulado en el *Art. 1°.- OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN, inc. b)* de dicha Ley.

Procedimientos internos implementados por COPACO S.A., para la contratación de bienes y servicios considerados estratégicos.

En cuanto a la contratación de bienes y servicios considerados estratégicos, se ha observado la vigencia de un procedimiento abreviado aprobado por el Directorio, el cual fija los plazos que deben ser cumplidos por las dependencias afectadas al proceso de elaboración, verificación y análisis de los PBC, los cuales una vez concluidos son sometidos a consideración de la máxima autoridad.

En este punto, se pudo constatar que la máxima autoridad de la empresa no mantiene un criterio uniforme en cuanto al tiempo requerido para la aprobación o rechazo de los PBC.

Por lo que este paso, puede insumir un tiempo algunas veces bastante prolongado que perjudique el fiel cumplimiento del Plan Anual de Contrataciones y de Inversiones.

Otro punto que muchas veces conspira para la lentitud de los procesos, es que no se tienen especificaciones técnicas pre-elaboradas, porque es necesaria su confección para cada llamado. El plazo promedio para una compra desde su planificación hasta la comunicación a la DNCP, es de aproximadamente 33 (treinta y tres) días hábiles.

No obstante, es importante mencionar que la UOC realiza la mayoría de sus llamados por el procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica (SBE), con lo cual se ha obtenido muy buenos resultados, principalmente por la reducción de los montos de las ofertas presentadas durante la subasta y por la reducción de plazos.

Inconvenientes para COPACO S.A., al momento de someterse a la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.

Se ha observado que el régimen establecido por la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”; en cuanto a los plazos legales no le permite competir en igualdad de condiciones con las demás operadoras de telefonía, más aún teniendo en cuenta el dinamismo tecnológico de las telecomunicaciones.

El simple hecho de realizarse la publicación del llamado en el portal de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), hace que la competencia tome conocimiento de los detalles del mismo y se adelante en incorporar la tecnología requerida por COPACO S.A., lo cual en la mayoría de los casos expone a la empresa en llegar tarde al mercado.

Otro punto muy importante es en cuanto a las protestas o denuncias presentadas en cualquier parte del proceso de llamado, considerando que no se encuentra regulado el plazo en el cual se tiene que expedir la DNCP. En ese sentido, se ha tomado conocimiento que existieron casos que se extendieron por más de cuatro (4) meses en resolverse.

Por lo tanto, siendo COPACO S.A. una empresa de telecomunicaciones con capital accionario mayoritario del Estado, resulta necesaria la revisión del actual marco legal de contrataciones y establecer un régimen jurídico que permita a la empresa desarrollarse exitosamente en el mercado.

Problemas suscitados con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), durante el proceso de contratación.

Durante el proceso investigativo se ha evidenciado que los funcionarios de la DNCP asignados para la evaluación de los llamados, no cuentan con criterios uniformes y “expertis”, para el correcto análisis de las especificaciones técnicas de los Pliegos de Bases y Condiciones, sometidos a su consideración. En ese sentido, emiten reiterativos reparos a cuestiones que ya fueron subsanadas en anteriores llamados.

Por otro lado, la misma Dirección adolece de un sistema informático o mecanismo que permita la actualización permanente de los insumos tecnológicos, que podrían ser requeridos por COPACO S.A., ocasionándole atrasos en la asignación de los códigos de catálogo de bienes y servicios.

Como habíamos mencionado en el punto anterior, la instauración de protestas y denuncias contra una condición del llamado y/o el Pliego de Bases y Condiciones, no son resueltas con la agilidad requerida, lo cual acarrea graves perjuicios económicos y financieros a la empresa.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, los principios de economía, eficiencia, igualdad, libre competencia, transparencia, publicidad, simplificación, modernización administrativa y desconcentración de funciones, expresados y perseguidos por la Ley N° 2051/03, no son cumplidos íntegramente.

Marcos legales vigentes en países de la región.

En el caso del **Brasil**, desde 1997 funciona el portal ComprasNet como una base de datos de compras y licitaciones, y desde el 2000 como un portal efectivo de compras del gobierno en su nivel federal, utilizando como institución la subasta inversa. Este sistema opera como un supervisor legal normativa de las actividades de compra y contratación. La mayoría de los Estados ya lo utiliza, en vez de sistemas propios de operación de las subastas.

La característica es la utilización de inversas electrónicas, que consiste básicamente en una competencia entre los oferentes que transcurre en tiempo real y a la baja del precio.

Con este sistema se ha logrado facilitar el acceso al sistema de compras públicas y agilización en todos los procesos beneficiando a las empresas y los oferentes.

Chile, desde el 2003, se ha impulsado una reforma de gran envergadura en el sistema de compras públicas en todos los niveles gubernamentales.

Anteriormente, no aplicaba una política unificada respecto de las contrataciones públicas, resaltando la alta descentralización operacional, ausencia de reglas claras y funcionarios con baja preparación en materia de compras gubernamentales.

Estos cambios (reforma) aumentaron la eficacia y la eficiencia de las operaciones de compras públicas, siendo la Internet la herramienta fundamental para incrementar la transparencia y la competencia entre proveedores, contribuyendo al ahorro estatal porque compraba mejor y más rápido, debido al aumento del número de oferentes, con precios más competitivos.

Estos logros se fueron en forma paulatina, adecuando la legislación a todo el sistema electrónicos de compras.

El caso chileno ha demostrado que los aspectos legales no son indispensables para comenzar proyectos de este tipo, ya que se pueden ir adaptando mientras se van realizando los procesos de modernización.

Se ha creado el ente regulador, la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP), la cual contribuyó a la automatización de los sistemas, dejando atrás, la individualidad de todos los procesos de compras públicas.

Asimismo, se creó ChileCompra, un sitio en Internet para facilitar que el encuentro de la demanda del Estado con la oferta de los privados sea público y accesible, con registros de proveedores actualizados, para mayor comodidad de las empresas oferentes, contribuyendo a la transparencia.

La licitación pública pasó a ser la única modalidad de adquisición y una característica

distintiva del caso chileno ha sido la promoción de los convenios marco, convenidos de acuerdo con los productos y servicios de demanda más frecuente por los Organismos Públicos.

El sistema ChileCompra los introdujo ya en el año 2003, generando la experiencia más amplia en el empleo de estos convenios en la región.

Funcionarios de ChileCompra se ha capacitado convenientemente de manera a asesorar convenientemente, proporcionado posibilidades de ingresos seguros y confiables a empresas de todos los tamaños y contener los niveles de empleo.

La identificación de los obstáculos que la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” impide a COPACO S.A., realizar contrataciones de bienes, servicios y obras considerados estratégicos bajo las modalidades de Licitación Pública Nacional (LPN) y Licitación Pública Internacional (LPI), hace necesaria la modificación normativa.

En lo referente a los **impedimentos legales** que impiden a COPACO S.A. efectuar sus compras consideradas estratégicas en forma ágil y dinámica, esta investigación ha demostrado inequívocamente los graves perjuicios económicos y financieros producidos a la empresa, debido al desarrollo lento y burocrático en cada proceso. Por tanto, es necesaria la revisión de la norma legal de fondo, estableciendo un régimen especial de adquisiciones de bienes y servicios considerados estratégicos.

Como hemos mencionado anteriormente, cualquier modificación normativa o del proceso de compras no debe apartarse de los principios de transparencia, economía, eficiencia, igualdad y libre competencia.

Finalmente, esta propuesta de regulación especial debe ser estudiada muy cuidadosamente, de manera a evitar o minimizar los cuestionamientos que pudieran surgir, especialmente en nuestro país donde las sospechas de actos de corrupción en el sector público se encuentran muy arraigadas.

Es necesaria la modificación de la normativa legal y administrativa que permitan la agilización de las contrataciones de bienes y servicios considerados estratégicos de COPACO S.A.

Como resultado de este trabajo de investigación, hemos concluido en la *imperiosa necesidad de establecer un régimen legal exclusivo, fuera de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”*, porque lesiona considerablemente el patrimonio de COPACO S.A., convirtiéndola en un empresa ineficiente y una pesada carga para el Estado.

Así mismo, hemos visualizado que deberán realizarse ajustes administrativos al interior de la empresa, como ser: establecer políticas empresariales claras, objetivos estratégicos alcanzables, manuales de funciones y manuales de procedimientos actualizados, donde se precisen el alcance y responsabilidad de todas las áreas involucradas en el proceso de adquisiciones.

Con estos puntos consideramos que la empresa se volverá eficiente, rentable y capaz de competir en igualdad de condiciones con las demás competidoras del sector.

RECOMENDACIONES

Las conclusiones del trabajo de investigación demuestran la urgente necesidad de establecer un régimen legal especial para el tratamiento de las compras de bienes y servicios considerados estratégicos; e implantar herramientas administrativas efectivas dentro de COPACO S.A.

Para ello, se formulan las siguientes recomendaciones:

Promulgación de una Ley que establezca un régimen especial de compras de bienes y servicios considerados estratégicos por COPACO S.A.

En la actualidad los procesos de compras de bienes y servicios, sin distinción, efectuados por COPACO S.A., están regidos bajo el imperio de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”. Esto expone a la empresa a trámites burocráticos extensos, como por ejemplo: los casos de protestas substanciados ante la Dirección Nacional de Contrataciones, los cuales en algunos casos se demoran por meses, inclusive años, por no tenerse legislado el plazo máximo para resolver, parte de dicha institución.

Como consecuencia de esto, la empresa se vuelve ineficiente debido a la imposibilidad de ejecutar sus Planes Anuales de Contratación y de Inversiones, repercutiendo en sus finanzas y las del Estado, con el consiguiente perjuicio a los usuarios del servicio.

Este instrumento jurídico deberá regular muy cuidadosamente la forma en que se deberán realizar los procesos de contratación de bienes y servicios considerados estratégicos efectuados por COPACO S.A., bajo las modalidades de Licitación Pública Nacional (LPN) y Licitación Pública Internacional (LPI), ***excluyéndolos del régimen actual de la Ley N° 2051/03.***

En tal sentido, se ***recomienda*** adoptar una norma similar a la Ley N° 5102/13 “De la Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, más conocida como Ley de Alianza Pública y Privada (APP).

Esta regulación deberá cimentarse sobre los siguientes principios:

- Supervisión y control del Estado
- Transparencia y rendición de cuentas
- Rentabilidad
- Eficiencia económica
- Competencia e igualdad

Instauración de medidas administrativas por COPACO S.A.

Si bien actualmente COPACO S.A., cuenta con un procedimiento abreviado de gestión de los procesos de contratación de bienes y servicios considerados estratégicos, consideramos insuficiente para la atención de este delicado tema.

Es por ello que recomendamos que la máxima autoridad institucional proponga políticas institucionales claras y precisas, enfocados estratégicamente al negocio de la empresa, estableciendo formalmente manuales de funciones y procedimientos, de ser posible con Certificación ISO 9001:2008, que permitan realizar los trámites en forma dinámica, ágil, oportuna y transparente para este tipo de adquisiciones.

Finalmente, consideramos que de tomarse ambas recomendaciones la empresa experimentará un gran crecimiento en materia tecnológica, de infraestructura y económica, con lo cual indefectiblemente la volverá más competitiva y con grandes posibilidades de ganar gran parte del mercado.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Ley N° 1535/99 de “Administración Financiera del Estado”
- Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”
- Ley N° 3439/07 “Que modifica la Ley N° 2051/03 de `Contrataciones Públicas` y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”
- Decreto N° 7434/11 “Por el cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”
- Ley N° 5102/13 “De la Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, más conocida como Ley de Alianza Pública y Privada (APP).
- *Paraguay. COPACO S.A. Reseña Histórica. Oficina de Prensa y Difusión. Asunción .[en red <http://www.copaco.com.py/portal/index.php/institucional.html>]*
- *Universidad TecVirtual del Sistema Tecnológico de Monterrey. [en red <http://www.cca.org.mx/funcionarios/cursos/ap066/material/caso1.pdf>]*
- *Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. [en red <http://www.contrataciones.gov.py/Capacitaciones/url.jsp?url=/...>]*
- *Universidad de San Martín de Porres, Perú. [en red <http://www.derecho.usmp.edu.pe/>]*

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Ley N° 5102/13 “De la Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, más conocida como Ley de Alianza Pública y Privada (APP).
- Ley N° 109/92 “Que aprueba con modificaciones el Decreto - Ley N° 15/90, “Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda”.
- Ley N° 4.394/11 “Que Modifica y Amplía el contenido de la Ley N° 109/92 “Que Aprueba con Modificaciones el Decreto - Ley N° 15/90 “Que establece las Funciones y Estructura Orgánica del Ministerio de Hacienda”.
- La Ley N° 5.058/13, “Que crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP)”.
- Manual de Funciones y Procedimientos de COPACO S.A.
- Manual de Funciones y Procedimientos de DNCP.

.....