

## Principales cambios del Decreto N.º 2264/2024 Que reglamenta la Ley N.º 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones Públicas”

Main changes in Decree No. 2264/2024 Regulating Law No. 7021/2022 “On supply and public procurement”

Andrea Pesoa Sánchez<sup>1</sup>

Mariana Bergonzi Morales<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Asunción, Paraguay.

Correspondencia: apesoa@dncp.gov.py

### Resumen

En este artículo se pretende exponer los principales cambios incorporados en el nuevo Decreto Reglamentario N.º 2264/2024, clasificando según los temas tratados en el mismo, a fin de brindar como aporte para la identificación eficaz de las disposiciones legales vigentes en el marco de los procedimientos de contratación regidos por la nueva ley. Es menester aclarar al lector que el presente trabajo no pretende imponer ideas u opiniones personales sino más bien, esclarecer los criterios y concordar las disposiciones que rigen a una misma figura, en el marco del Decreto Reglamentario N.º 2264/2024.

### Palabras clave

decreto reglamentario, planificación, programación, pre-contractual, contractual.

### Abstract

This article aims to present the main changes incorporated in the new Regulatory Decree No. 2264/2024, classifying them according to the topics addressed therein, in order to provide a contribution for the effective identification of the legal provisions in force within the framework of the contracting procedures governed by the new law. It is necessary to clarify to the reader that this work does not intend to impose personal ideas or opinions, but rather to clarify the criteria and harmonize the provisions that govern the same figure, within the framework of Regulatory Decree No. 2264/2024.

### Keywords

regulatory decree, planning, programming, pre-contractual, contractual.



## **Antecedente del Decreto N.º 2264/24**

En el año 2022 se sancionó y promulgó la nueva ley del régimen de compras públicas en el Paraguay, la Ley N.º 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones públicas”, esta nueva ley trae consigo nuevos principios rectores, conceptos, criterios y disposiciones que representan desafíos para los oferentes, proveedores del Estado y para la Administración Pública. La misma entró a regir con la publicación del Decreto N.º 9823, el 11 de agosto de 2023.

En el marco de los trabajos de reglamentación técnica se constató la necesidad de correcciones, ajustes, y ampliaciones a las disposiciones contenidas en el instrumento reglamentario anterior - Decreto N.º 9823/2023 -, razón por la cual, a inicio del año 2024 y por iniciativa de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), se elaboró un proyecto de modificación del decreto reglamentario de la Ley N.º 7021/2022 “De Suministro y Contrataciones Públicas”, en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como órgano rector del Sistema Nacional de Suministro Público (SNSP), para su posterior elevación a la Presidencia de la República.

El Decreto N.º 2264/2024 “Por el cual se reglamenta la Ley N.º 7021/2022 del 9 de diciembre de 2022 De Suministro y Contrataciones Públicas”, deja sin efectos los Decretos N.º 9537/2023 y N.º 9823/2023.

## **Principales cambios del Decreto N.º 2264/2024**

### **Generales**

- Se individualizan a los responsables del SNSP, al MEF como instancia rectora y normativa, a las Direcciones Generales de Presupuesto y de Contabilidad Pública dependientes del Viceministerio de Administración Financiera, así como a la DNCP como instancias reguladoras de las etapas de la Cadena Integrada de Suministro Público (CISP) y, al Comité de Suministro Público (CSP) y sus dependencias conformadas como instancias ejecutoras de las etapas de la CISP.
- Se incorporó entre las legislaciones supletorias de la Ley N.º 7021/2022, a la Ley N.º 6715/2021 “De Procedimientos Administrativos”, atendiendo a que dicha norma no fue mencionada expresamente en la ley.
- Se promueve la reciprocidad de trato en contrataciones públicas internacionales, negando la participación a personas físicas o jurídicas no domiciliadas en el país en procedimientos internacionales cuando las leyes o decisiones gubernamentales de ese país prohíban las

relaciones comerciales con el Paraguay o viceversa<sup>1</sup>.

- Se incorporan nuevas definiciones, y a modo organizativo, las mismas se trasladan al Título V correspondiente a la etapa de gestión de las contrataciones públicas, atendiendo a que su contenido es aplicable a dicha etapa de la CISP, a los efectos de una interpretación integral unificada en las disposiciones sobre todo por parte de los diferentes actores del SNSP.

### ***Comité de suministro público***

- Se reglamenta de manera más clara la figura del Comité de Suministro Público, así como su misión y las funciones del mismo delimitando que, las contribuciones de los representantes de las dependencias que la componen se desarrollarán de conformidad a las funciones y competencias de cada una de ellas, en un marco de coordinación y cooperación mutua, respondiendo por sus responsabilidades individuales de acuerdo con sus funciones particulares, a diferencia del anterior decreto que incluía una obligación solidaria de los miembros de manera genérica.

### ***MIPYMES***

- Se amplía el artículo de fomento MIPYMES, a fin de que no solo la DNCP, sino que todas las instancias reguladoras de la CISP reglamenten mecanismos para propiciar la inclusión efectiva de las MIPYMES en los procedimientos de contratación.

### ***Planificación y Programación***

- Se define al ciclo de la CISP y su inicio con la etapa de planificación de necesidades y programación presupuestaria, regulando la secuencia de las etapas y su alineación con las fases del ciclo presupuestario y su temporalidad. En ese sentido, las etapas se encuentran secuenciadas y concatenadas, constituyéndose insumos entre ellas para su funcionamiento coordinado. Las Municipalidades y las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario, seguirán la cronología y secuencia en conformidad a sus ciclos presupuestarios.

---

<sup>1</sup> Artículo 42 Reciprocidad de trato en contrataciones públicas internacionales. Podrá negarse la participación a personas físicas o jurídicas no domiciliadas en el país en procedimientos de contratación internacionales, cuando el país de su domicilio no conceda un trato recíproco a los proveedores, consultores o contratistas paraguayos. Se considerará que el país del oferente no concede un trato recíproco a los proveedores, consultores o contratistas paraguayos, cuando las leyes o decisiones gubernamentales de ese país prohíban las relaciones comerciales con el Paraguay o viceversa.

- La planificación de las necesidades es la etapa en la que las instituciones públicas identifican las necesidades que se requieren satisfacer para el logro de sus fines y objetivos institucionales, que son plasmados en la programación presupuestaria.
- Con respecto a la programación del gasto del suministro público, se definen los suministros públicos que fueron identificados a partir de las necesidades, se establece que la selección, eficaz y eficiente de bienes, servicios, consultorías y obras públicas, deberá realizarse bajo una lógica de priorización que apunte a generar el mayor valor público, para el efecto el MEF podrá establecer herramientas e instrumentos de uso obligatorio para medir la gestión y el rendimiento de las adquisiciones.

### **Programa Anual de Contrataciones**

- La elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC) se realiza con base a la identificación realizada en el Proyecto del Programa Anual de Contrataciones o (Pre-PAC), sujetándose a las reglas de administración financiera. Es importante resaltar que el contenido del PAC se encuentra previsto en el artículo 27<sup>2</sup> de la Ley, en el cual se regula la reserva del mercado de fomento a las MIPYMES, así como sus excepciones. Atendiendo a ello es preciso recordar lo previsto en el Anexo del Decreto N.º 1603/2024<sup>3</sup> que, en su artículo 9º dispone que: *“De forma previa a la elaboración de los Anteproyectos de Presupuesto, los Organismos y Entidades del Estado (OEE), por medio de su Comité de Suministro Público (CSP), y con la colaboración de las dependencias competentes, deberán elaborar el Proyecto de Programa Anual de Contrataciones (Pre-PAC)”*, y el artículo 10 del mismo cuerpo normativo que dispone: *“Los Organismos y Entidades del Estado (OEE), para el Ejercicio Fiscal 2025, preverán en su Pre-PAC, una reserva de mercado anual mínima del 5% (cinco por ciento) a ser destinados a la adquisición preferente de MIPYMES. La presente regla se aplicará sin perjuicio a las excepciones contempladas en el artículo 27 de la Ley N.º 7021/2022”*, de lo cual se desprende que la reserva del mercado y la justificación de su excepción, deberán ser

---

2 Ídem. Artículo 27.- Programa Anual de Contrataciones.

3 El Decreto N.º 1603/2024 establece los lineamientos generales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de presupuestos institucionales como marco de referencia para la elaboración del proyecto de presupuesto general de la nación, correspondiente al ejercicio fiscal 2024 y para la programación del presupuesto plurianual 2025-2027.

presentadas en esta etapa de la CISP, ante la autoridad competente.

- Se incorpora un artículo respecto a la previsión plurianual donde se menciona que las instituciones públicas incluirán en el PAC aquellos bienes, servicios, consultorías y obras públicas a contratar que abarquen más de un ejercicio fiscal, los cuales deberán estar alineados a los instrumentos financieros y presupuestos plurianuales. Es importante mencionar que el carácter de plurianualidad de un procedimiento de contratación es con respecto a la ejecución presupuestaria y pago en cada ejercicio fiscal.

### **Pre-contractual**

- Es importante realizar una distinción entre lo anteriormente previsto en el Decreto N.º 9823/23 y el nuevo decreto reglamentario, en lo que respecta a la indicación de la moneda en que se cotizará la oferta y la moneda de pago, en las bases de la contratación, en el anterior decreto se previa expresamente que *“En caso de bienes, servicios u obras que se provean fuera del territorio nacional o, en caso de que los mismos sean proveídos por proveedores o contratistas no domiciliados en Paraguay, podrán aceptarse, con **amparo legal**, cotización y pago en moneda extranjera”* – las negritas son propias – en ese sentido, y recordando la vigencia de la Ley N.º 434/1994<sup>4</sup>, el actual decreto omite la expresión “amparo legal” considerando las disposiciones de orden público que aplican en la República del Paraguay, *persé*.
- Las prórrogas de fechas topes de presentación y apertura de ofertas, comunicadas con el objeto de prever la difusión de las modificaciones de las bases de la contratación no traen aparejada una prórroga automática de la fecha tope de consultas (*a diferencia del Decreto N.º 9823/23 que previa la prórroga, en todos los casos, considerando que la prórroga de fecha tope de presentación y apertura de ofertas traía aparejada la prórroga automática del tope de consultas*), se prevé la prórroga obligatoria del tope de consultas en los casos en que las modificaciones impliquen especificaciones técnicas, criterios de evaluación u otros aspectos sustanciales del pliego de bases y condiciones, atendiendo que los mencionados tipos de modificaciones podrían ser susceptibles de consultas por parte de los oferentes interesados en participar del procedimiento.

---

<sup>4</sup> Ley N.º 434/1994 “Obligaciones en moneda extranjera”. Prevé en su artículo 1º que “Los actos jurídicos, las obligaciones y los contratos realizados en moneda extranjera son válidos y serán exigibles en la moneda pactada”.

### **De la firma en la oferta**

- Sabemos que los documentos sustanciales como el formulario de ofertas y la lista de precios, deben ser debidamente llenados y firmados, de conformidad con el artículo 79<sup>5</sup> del decreto, no obstante, me detengo a analizar la firma en los demás documentos que componen la oferta, cuando la misma sea de presentación física, el Código Civil en su artículo 43 dispone que: *“toda persona tiene derecho a suscribir con su nombre sus actos públicos y privados, en la forma que acostumbre a usarlo. También tiene derecho a adoptar la firma que prefiera”*, en dicho contexto, y considerando a la media firma como una forma de suscripción simplificada, se podría analizar la validez de la misma en los demás documentos que hacen a la oferta. La garantía de mantenimiento de ofertas deberá estar debidamente extendida, la suscripción por parte del oferente no constituye una desviación sustancial cuando el mismo sea instrumentado a través de póliza de seguro de caución o garantías bancarias (en los casos en que el Banco no tenga como requisito formal la firma del oferente, en la garantía), no obstante, la consignación de la firma en las declaraciones juradas es un requisito ineludible para su validez formal en los procedimientos de contratación.

### **Unidad Operativa de Contratación**

- Se regula la conformación de las unidades operativas de contratación (UOC), exigiendo que quienes la integran cuenten con la formación y competencia pertinentes. Así mismo, se incluyen las funciones de las UOCs de manera expresa, facultando, además, a la DNCP y al MEF a establecer otras funciones no previstas en el decreto. Esto permite flexibilizar la incorporación de nuevas funciones cuando, en el marco de la implementación de la CISP, se requieran, es preciso aclarar que las funciones deberían ser establecidas a través de una resolución, acto administrativo por excelencia.

### **Compra Conjunta Obligatoria Adhesión**

---

<sup>5</sup> Artículo 79 del Decreto N.º 2264/2024 *“Serán considerados documentos de carácter sustancial: a. El formulario de oferta y la lista de precios generada electrónicamente a través del SICP, debidamente llenados y firmados. En caso de que se emplee el módulo de oferta electrónica se considerará que el listado de ítems forma parte del formulario de oferta electrónica, y deberá sujetarse en todo lo demás a la reglamentación vigente”*.

- En la nueva reglamentación se ordena y perfecciona la regulación respecto a las compras conjuntas obligatorias, incluyéndose disposiciones que contribuirán a su efectiva implementación y ejecución, como ser: el establecimiento de las funciones de la unidad ejecutora de compras dependiente de la DNCP, quien tendrá a su cargo la realización de la compra conjunta. Así mismo, el deber de colaboración de las administraciones contratantes participantes con dicha unidad.
- El actual decreto amplía la redacción previendo que las solicitudes para la adhesión a las compras conjuntas obligatorias, puedan ser solicitadas, no solo por los Gobiernos Departamentales y Municipalidades, sino también por los Organismos y Entidades del Estado que por decisión del órgano rector no hayan sido incluidos en los listados de administraciones participantes.

### **Contractual**

- Se incluyó la facultad de establecer plazos de formalización diferenciados según tipo de procedimiento, lo que permitirá mayor dinamismo y flexibilidad atendiendo a la naturaleza de la contratación.
- Expresamente se regula al anticipo en los contratos de ejecución plurianual, los cuales deberán otorgarse de forma previa a la ejecución contractual programada para el primer ejercicio fiscal, no permitiéndose un porcentaje de anticipo por año.
- Se deroga el Decreto N.º 9537/2023 y se establece que la cesión de derecho de cobro será reglamentada por el MEF, en coordinación con la DNCP, en ese sentido, fue emitida dicha reglamentación, la Resolución MEF N.º 347/24<sup>6</sup>, donde se establece que las instituciones públicas deudoras deberán realizar los procedimientos previstos en el Capítulo II de la mencionada disposición normativa, a los efectos de solicitar a la DNCP la asignación de los códigos identificatorios para el cesionario en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), de forma posterior al registro contable de las operaciones vinculadas a la cesión de derecho de cobro.

---

6 Res. MEF N.º 347/24 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN CRITERIOS, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL CONSENTIMIENTO DE LA CONTRATANTE PARA LAS OPERACIONES DE CESIÓN DEL DERECHO DE COBRO Y SU REGISTRO, EMERGENTE DE LAS SOLICITUDES DE LOS PROVEEDORES EN EL MARCO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY N.º 7021/2022 Y SU REGLAMENTACIÓN.”

## Terminación de contratos

- En la regulación referente a la terminación de contratos del nuevo régimen legal en materia de contrataciones públicas se vislumbra un cambio de terminología, de gran alcance. En la anterior ley aplicable – la Ley N.º 2051/2003 - se preveían tanto la resolución como la rescisión de contratos como formas de terminación de contrato, sin embargo, la figura de rescisión de contrato tenía más realce y alcance considerando que era aplicable para los casos de incumplimiento de contrato por parte de los proveedores contratistas o consultores, en las demás causales posibles imputables al proveedor, así como las previstas en el contrato, y en tal sentido, la propia norma establecía el procedimiento para su ejecución. La figura de la resolución de contrato era prevista como forma de terminación dispuesta por la contratante o autoridad competente, pero se mencionaba junto con la rescisión, dándose a entender que el término expresaba más bien la forma de instrumentación del acto administrativo y la decisión unilateral de la Administración Pública, y no como un concepto distinto.
- La Ley N.º 7021/2022 regula de una manera más ordenada y clara las formas de terminación de los contratos, distinguiendo aquellas imputables a la contratante como aquellas imputable a los proveedores contratistas o consultores o por mutuo acuerdo previendo las mismas figuras incluidas en el régimen anterior, pero aclarando cuál es la figura jurídica que corresponde a cada caso. De allí se puede ver que ante el incumplimiento del contrato que motive la extinción del mismo corresponderá la resolución del contrato y no la rescisión, la cual será aplicable por alguna causal prevista en el contrato o en la ley, distinta del incumplimiento. Es decir, a lo que antes aplicábamos el procedimiento de rescisión previsto en la Ley N.º 2051/2003, según el nuevo régimen corresponde aplicar la figura de resolución de contrato. Es por ello que en la revisión del decreto reglamentario se buscó reflejar esta nueva línea en materia de terminación de contratos a fin de asegurar su correcta ejecución.

## Plazos recursivos

- El artículo 155 de la Ley N.º 7021/2022, regula que el recurso de reconsideración contra las resoluciones dictadas por la DNCP deberá ser interpuesto dentro del plazo establecido en la reglamentación. La nueva reglamentación dispuso un plazo de tres (03) días hábiles en

reemplazo del plazo de diez (10) días hábiles previsto en el anterior decreto, lo cual permite que el plazo recursivo no supere al plazo para la interposición de las impugnaciones o denuncia en el marco de los procedimientos jurídicos sustanciados por la DNCP.

A continuación, se establece en la Tabla 1 los artículos nuevos, considerando esto a los no previstos en el decreto anterior, y a los artículos que obtuvieron nueva redacción pero que sí se encontraban previstos en el decreto anterior.

**Tabla 1.** Revisión de los artículos del Decreto N.º 2264/24.

<b>ARTICULADOS</b>		
<b>Decreto N.º 2264/2024</b>	<b>Nuevo</b>	<b>Nueva redacción</b>
Art. 3º Autoridad rectora y normativa del SNSP	x	
Art. 4º Transparencia, participación y el intercambio de buenas prácticas	x	
Art. 5º responsable del SNSP		x
Art. 6º Reglamentaciones de las instancias reguladoras de la CISP y su alineación a la rectoría del SNSP	x	
Art. 7º Control del órgano Rector		x
Art. 8º Comité de Suministro Público		x
Art. 9º Misión del CSP	x	
Art. 10 Funciones del CSP	x	
Art. 11 Funcionamiento del CSP		x
Art. 12 Definición de políticas del SNSP	x	
Art. 13 Fomento de MIPYMES		x
Art. 14 Cadena Integrada de Suministro Público	x	
Art. 15 Inicio de la CISP, secuencia de sus etapas y su alineación con las fases del ciclo presupuestario	x	
Art. 16 Planificación de las necesidades		x
Art. 17 Programación del gasto del suministro público		x

Art. 18 Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado y el Sistema de Información de Contrataciones Públicas		x
Art. 19 Pre-PAC	x	
Art. 20 Municipalidades, las sociedades anónimas y el Pre-PAC		x
Art. 21 PAC	x	
Art. 22 Estudio del mercado	x	
Art. 23 Régimen jurídico	x	
Art. 24 Definiciones		x
Art. 25 Operaciones financieras de crédito público	x	
Art. 26 Estructura organizacional	x	
Art. 27 Autonomía	x	
Art. 28 Conformación de las Unidades Operativas de Contratación		x
Art. 29 Funciones de la UOC	x	
Art. 30 Conformación de las Unidades Ejecutoras de Proyectos		x
Art. 31 Constitución del comité de evaluación		x
Art. 32 Oferentes en consorcio		x
Art. 33 Registro de proveedores del estado		x
Art. 35 Elaboración del PAC		x
Art. 37 Modificación del PAC	x	
Art. 38 Previsión plurianual del PAC	x	
Art. 40 Análisis de riesgos	x	
Art. 41 Catálogo de bienes, servicios, consultoría y obras públicas	x	
Art. 42 Reciprocidad de trato en contrataciones públicas internacionales	x	
Art. 44 Procedimientos especiales de contratación	x	

**Andrea Pesoa Sánchez y Mariana Bergonzi Morales**  
**Principales cambios del Decreto N.º 2264/2024 Que reglamenta la Ley N.º 7021/2022 “De suministro y contrataciones públicas”**

Art. 46 Excepciones a la concurrencia autorizada	x	
Art. 50 Publicidad de las excepciones motivadas en la seguridad del Estado	x	
Art. 51 Contratación por razones técnicas		x
Art. 52 Contratación por urgencia impostergradable		x
Art. 59 Criterios de evaluación	x	
Art. 65 Modificaciones de las bases de la contratación		x
Art. 67 Consultas		x
Art. 68 Juntas de aclaraciones y visitas técnicas		x
Art. 76 Márgenes de preferencia		x
Art. 79 Documentos sustanciales		x
Art. 87 Unidad Ejecutora de Compras	x	
Art. 88 Funciones generales de la UEC	x	
Art. 90 Administraciones participantes		x
Art. 91 Procedimiento		x
Art. 92 Adhesión		x
Art. 96 Alcance del encargo		x
Art. 98 Deber de colaboración	x	
Art. 108 suspensión del plazo de ejecución contractual	x	
Art. 112 Anticipo en contratos de ejecución plurianual	x	
Art. 117 Cesión de derechos de cobro		x
Art. 133 Requisitos mínimos	x	
Art. 134 Responsabilidades y funciones del fiscalizador	x	
Art. 157 Forma del requerimiento		x
Art. 159 Facultad reglamentaria		x
Art. 191 Plazo de interposición	x	
Art. 193 Contenido de las protestas contra las bases de la contratación	x	
Art. 197 Contestación de la protesta contra las bases de la contratación	x	

Art. 198 Efectos de la resolución de cierre de protesta	x
Art. 200 Análisis previo de la denuncia	x
Art. 202 Inicio de las investigaciones preliminares	x
Art. 208 Difusión de la amonestación	x
Art. 217 Alcance de la facultad sancionatoria de la DNCP	x
Art. 220 Plazo de interposición del recurso de reconsideración	x
Art. 234 Enfoque de mejora continua	x

## Conclusión

Como se ha manifestado en el presente artículo, durante los trabajos de reglamentación técnica se ha constatado la necesidad de correcciones, ajustes, y ampliaciones a las disposiciones contenidas en el instrumento reglamentario anterior, viéndose afectada la aplicación eficiente de las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo por parte de los actores de la cadena.

Es por ello que los cambios normativos de la nueva reglamentación traen consigo un impacto positivo en las funciones, acciones y decisiones de los oferentes, proveedores del Estado y de la Administración Pública, atendiendo a que se prevé de forma expresa el alcance de las disposiciones reguladas en la Ley N.º 7021/2022. Acompañando, de esta manera, a los actores en todas las etapas de la cadena, perfeccionando los procedimientos de contratación con regulaciones más sustanciales y completas, proyectando el espíritu visionario de alcanzar la excelencia en las compras públicas.

## Referencias

Decreto Reglamentario N.º 2264/2024 *“Por el cual se reglamenta la Ley N.º 7021/22 del 9 de diciembre de 2022 De Suministro y Contrataciones Públicas”*.

Ley N.º 7021/2022 *“De Suministro y Contrataciones Públicas”*.