



*Ishida & Associates*  
*Legal Attorneys and Counselors*

Caaguazú 1.759 c/ Avda., Médicos del Chaco. Tel. (021) 550.177- e-mail. ishida.miguel@ishidalaws.com  
www.ishidalaws.com Asunción – Paraguay

## ALIANZA PÚBLICO – PRIVADA EN PARAGUAY

El Gobierno Nacional viene explorando e impulsando nuevas políticas de inversión, tal es el caso de la modalidad de Alianza Público Privada, como una forma de construir infraestructura y proporcionar mejores servicios a los ciudadanos, que de otra manera no lo podría hacer con los recursos exclusivamente públicos.

En ese contexto fue promulgada la Ley N° 5102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado” y el Decreto Reglamentario N° 1350/14.

El siguiente es un breve resumen de los aspectos esenciales de las normas legales mencionadas anteriormente.

### I. Parte General.

#### 1. Marco legal vigente.

- a) Ley N° 5.102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”.
- b) Ley N° 5567/16 que modifica el artículo 52 de la Ley N° 5.102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”.
- c) Decreto N° 1350/14 por el cual se reglamenta la Ley N° 5.102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”.
- d) Resolución DGPPPP N°01/2020 “Por el cual se reglamenta el procedimiento de la declaración de interés preliminar de la Administración Contratante”.
- e) Manual de procedimientos para el tratamiento de iniciativas públicas y de iniciativas privadas.

#### 2. Definiciones y abreviaturas.

- a) Administración Contratante: constituyen los organismos o entidades del Estado, así como las empresas o sociedades con participación accionaria estatal que tienen competencia para presentar iniciativas y celebrar contratos de participación público privada.
- b) Código SNIP: es un número de identificación que se asigna a los proyectos que han sido aprobados y que los identificará hasta su término o abandono.
- c) DNCP: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- d) Oferente adjudicado o Participante Privado: el que fue adjudicado para suscribir el contrato de participación público privada.
- e) Oferente: es toda persona o grupo de personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que compiten en un procedimiento de licitación de un proyecto público privada.
- f) Participante Privado: son las personas jurídicas de derecho privado que participan de un proyecto de participación público privada.

- g) Proponente de iniciativa privada: es el que presenta una solicitud de iniciativa privada conforme a las disposiciones legales vigentes.
- h) STP: Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la Republica.
- i) DGPPPP: Dirección General de Proyectos de Participación Público Privada, dependencia especializada de la STP<sup>1</sup>.

## II. Definición de Alianza Público Privada.

Ni la Ley ni el Decreto Reglamentario establecen una definición precisa del término Alianza Público Privada, en adelante "APP", sin embargo, teniendo en cuenta el marco legal vigente podemos definirla como: "El mecanismo por el cual un participante privado y una entidad del Estado, voluntariamente y como consecuencia de un proceso suscriben un contrato de largo plazo para la generación de infraestructura, producción de bienes y prestación de servicios de interés social con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes".

## III. Proyectos de APP.

Pueden ser realizados mediante la modalidad de APP, los proyectos de infraestructura y de gestión de servicios como proyectos viales, ferroviarios, portuarios, aeroportuarios, proyectos de hidrovías, de dragado y mantenimiento de la navegabilidad de los ríos; los de infraestructura social; infraestructura eléctrica; abastecimiento de agua potable y saneamiento; entre otros proyectos que se encuentran citados en la Ley N° 5567/16.

Sin embargo, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley N° 5102/13, solo podrán realizarse bajo el régimen de APP los proyectos en los cuales los gastos de inversión superen el equivalente a 12.500 (doce mil quinientos) salarios mínimos mensuales, lo cual equivale a aproximadamente a USD 4.000.000 (dólares americanos cuatro millones).

La STP a través de la DGPPPP, es la dependencia encargada de los proyectos de inversión bajo la modalidad APP.

## IV. Iniciativa Pública y Privada.

Los proyectos que desean llevarse a cabo bajo la modalidad de APP pueden presentarse por la Administración Contratante, denominada "Iniciativa Pública" o mediante la presentación de un proponente privado, "Iniciativa Privada".

Iniciativa, tanto pública como privada, consiste en una propuesta formal y debidamente documentada sobre un proyecto que se desea desarrollar mediante una APP.

Se debe destacar que no se permitirán por Iniciativa Privada aquellos proyectos que:

- a) Hayan sido presentados por un proponente anterior y que dichos proyectos se encuentren a estudio por parte de la Administración Contratante;
- b) La Administración Contratante estuviere realizando a su respecto los estudios previos para su promoción en régimen de iniciativa pública;
- c) La Administración Contratante lo hubiere identificado y previsto su planificación con la mención expresa de que será promovido de oficio por su parte, y
- d) Contemplan aportes pecuniarios o renuncia a ingresos futuros cuyo valor presente exceda en ambos casos del 10% (diez por ciento) de la inversión inicial.

---

<sup>1</sup> En virtud de la Resolución de la STP N°52/2015 la Unidad de PPP pasó a constituirse en Dirección General de Proyectos de Participación Público Privada.

En caso de que se presenten iniciativas de proyecto similares, se priorizará la presentada en primer término. Los proyectos que fueren rechazados no podrán volver a presentarse antes de transcurrido 3 (tres) años desde su rechazo (artículo 48 de la Ley 5102/13).

#### V. Procesos de las Iniciativas.

El marco legal de la APP establece etapas o procesos por los cuales deben atravesar las iniciativas presentadas hasta la suscripción del contrato de APP. A continuación explicamos las etapas que deben atravesar:

##### 1. ETAPA INICIAL.

En general ambas iniciativas se rigen por las mismas disposiciones, pero con ciertas diferencias que se verán a continuación:

##### a. Proceso para una Iniciativa Pública:

<b>Presentación del perfil del proyecto</b>	La Administración Contratante que tenga intención de impulsar un proyecto de APP deberá comunicar a la DGPPPP el perfil del proyecto que desea iniciar, dicha dirección comunicará a su vez al Ministerio de Hacienda el proyecto que la Administración Contratante desea impulsar.
<b>Estudio de Pre-factibilidad</b>	Seguidamente, la Administración Contratante deberá presentar a la STP un estudio de pre-factibilidad del proyecto, el cual permita evaluar la viabilidad del mismo. El estudio de pre-factibilidad será evaluado por la DGPPPP y por el Ministerio de Hacienda, emitiendo ambas instituciones un dictamen al respecto. El estudio rechazado será devuelto a la Administración Contratante para reformularlo y volver a presentarlo.
<b>Estudio de Factibilidad</b>	En caso de existir dictamen favorable de las instituciones antes mencionadas, la Administración Contratante deberá presentar un estudio de factibilidad del proyecto, el cual deberá nuevamente ser aprobado por la DGPPPP y por el Ministerio de Hacienda. En caso de que el estudio no cumpla las disposiciones contempladas en el Decreto N°1350/14, la DGPPPP rechazará la misma. Si el estudio estuviese incompleto se le devolverá a la Administración Contratante para completar los requisitos faltantes.
<b>Decreto del Poder Ejecutivo</b>	Aprobados los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, el proyecto será remitido al Poder Ejecutivo para su consideración, pudiendo éste introducir modificaciones al proyecto recibido, y aprobarla mediante decreto.
<b>Código SNIP</b>	El Ministerio de Hacienda a través de la Sistema Nacional de Inversión Pública otorgará el Código SNIP a los proyectos aprobados.

##### b. Proceso para una Iniciativa Privada:

<b>Estudio de Pre-factibilidad</b>	El proponente privado interesado en propulsar un proyecto de APP deberá presentar el estudio de pre-factibilidad del proyecto ante la DGPPPP, quien en coordinación con la Administración Contratante y el Ministerio de Hacienda evaluará el estudio presentado, y emitirán
------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	un dictamen al respecto, optando por la aceptación, con o sin modificaciones, o el rechazo del proyecto.
<b>Declaración de Interés Público</b>	En caso de que el proyecto sea aprobado, se declarará el proyecto como de iniciativa de interés público. La declaración de interés público comprende que el proyecto es socialmente rentable (supremacía del interés general sobre el particular) y compatible con las políticas públicas del Estado, y por lo tanto, constituye una opción eficiente, eficaz y sostenible para la gestión o uso de infraestructuras y prestación de servicios de calidad.
<b>Estudio de Factibilidad</b>	Declarado de interés público el proyecto, el proponente deberá elaborar y presentar un estudio de factibilidad, conforme a los requerimientos que la DGPPPP y la Administración Contratante determinen.  El estudio será evaluado por la DGPPPP, la Administración Contratante y el Ministerio de Hacienda, emitiendo las mismas un dictamen al respecto.
<b>Decreto del Poder Ejecutivo</b>	En caso de que el dictamen de las anteriores instituciones sea favorable, se enviará el proyecto al Poder Ejecutivo para su consideración y eventual aprobación o rechazo.
<b>Código SNIP</b>	El Ministerio de Hacienda a través de la Sistema Nacional de Inversión Pública otorgará el Código SNIP a los proyectos aprobados.

Es important

e mencionar que, antes del Estudio de Pre-factibilidad el Proponente de iniciativa privada tiene la opción de presentar su proyecto a nivel de perfil (sin realizar estudios técnicos u económicos). Sin embargo, dicha presentación requerirá la declaración de interés preliminar por parte de la Administración Contratante. La declaración de interés preliminar solo representa la intención del Estado de conocer más acerca del proyecto presentado por el Proponente de iniciativa privada, igualmente el Proponente deberá cumplir las disposiciones mencionadas en la Etapa Inicial para las Iniciativas Privadas (Resolución DGPPPP 01/2020).

## 2. Licitación Pública.

Aprobado el proyecto de APP por Decreto del Poder Ejecutivo (tanto para la Iniciativa Pública como para la Iniciativa Privada), se realizará el llamado público a licitación. El llamado público a licitación es realizado a efectos de permitir que el mayor número de Oferentes se presenten y seleccionar al Participante Privado que pueda prestar el bien o servicio más eficiente y eficaz.

El llamado público a licitación y el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación (el "Pliego") serán publicados en el sitio web de la Administración Contratante, en el portal del Sistema de Información de Contrataciones Públicas y en un diario de gran circulación nacional.

En términos generales la Licitación Pública comprende las siguientes pautas:

<b>Oferta</b>	Es la propuesta presentada por el Oferente en respuesta al llamado de licitación realizado.  La misma estará compuesta por la "Oferta Técnica", que contendrá los antecedentes generales y los documentos técnicos exigidos en el Pliego, y por la "Oferta Económica" (artículo 49 del Decreto N° 1350/14).
---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

<b>Presentación de las ofertas</b>	<p>Los Oferentes deberán presentar las ofertas en el día y la hora fijada en el Pliego, en sobres separados señalando cual corresponde a la oferta técnica y cual a la oferta económica.</p> <p>Las ofertas deberán presentarse en idioma castellano o en su defecto acompañadas de traducción oficial, salvo el caso de los anexos técnicos y folletos, que podrán ser presentados en el idioma original.</p> <p>Los costos asociados a la preparación y presentación de las ofertas son a cargo exclusivo de los Oferentes.</p>
<b>Apertura de las ofertas</b>	<p>Las ofertas serán recibidas en un acto público por una Comisión de Apertura en el día, hora y lugar indicados en el Pliego.</p> <p>En el acto de apertura de las ofertas solo se abrirá la Oferta Técnica de cada Oferente a efectos de verificar si se han incluido los antecedentes solicitados. Los sobres con la Oferta Económica serán sellados y firmados por cada miembro de la Comisión de Apertura, solo será abierta cuando sea aceptada la oferta técnica correspondiente.</p>
<b>Evaluación de las ofertas</b>	<p>Las ofertas serán evaluadas por separado por una Comisión de Evaluación, la cual emitirá un dictamen en concordancia con la magnitud del proyecto, su complejidad o la documentación exigida.</p> <p>La Comisión de Evaluación evaluará primeramente la Oferta Técnica, labrará un Acta de Calificación, en la cual determinará si la oferta presentada es técnicamente aceptable o no. Serán técnicamente no aceptables las ofertas que no cumplieren sustancialmente con lo dispuesto en el Decreto Reglamentario N°1350/14 y en el Pliego. En caso de no existir ofertas técnicamente aceptables, la Comisión de Evaluación recomendará que la licitación sea declarada desierta.</p>
<b>Evaluación de la Oferta Económica</b>	<p>La apertura de los sobres de las ofertas económicas se realizará en el día y la hora fijada en el Pliego, se dará conocer el resultado de la evaluación técnica de las ofertas, y solo se abrirán los sobres de las ofertas que hayan sido declaradas técnicamente aceptables.</p> <p>La Comisión de Evaluación verificará si las ofertas económicas se ajustan al Pliego, caso contrario serán rechazados. En caso de no existir ofertas económicamente válidas, la Comisión de Evaluación recomendará declarar desierta la licitación.</p>
<b>Adjudicación</b>	<p>Recibida la recomendación de la Comisión de Evaluación, la Administración Contratante dictará resolución que decida la adjudicación de la licitación, la cual será notificada a los Oferentes y publicada en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas de la DNCP.</p> <p>La adjudicación de la licitación se decidirá en base a un sistema de puntuación predeterminado en el Pliego, en base a factores establecidos en la Ley y en el Decreto reglamentario. En caso de no existir ofertas válidas, la Administración Contratante declarará desierta la licitación.</p> <p>No obstante, la Administración Contratante podrá, previo dictamen del Ministerio de Hacienda y la DGPPPP, desistir del proyecto en cualquier momento antes de la suscripción del contrato por razones de interés público, mediante resolución debidamente fundada, esta</p>

---

### 3. Constitución de la Sociedad de Objeto Específico (SOE).

El Oferente adjudicado en la licitación deberá, dentro del plazo fijado en el Pliego, constituir en la República del Paraguay una sociedad anónima, con la cual se celebrará y formalizará el contrato de APP. El Oferente adjudicado se constituirá en accionista mayoritario de la sociedad, conforme al porcentaje determinado en el Pliego, el cual no será inferior al 51% (artículo 62 del Decreto N°1350/14).

Dicha sociedad se constituirá únicamente y en forma exclusiva para el desarrollo y ejecución del proyecto adjudicado, con un sistema de contabilidad independiente y autónoma al del Oferente adjudicado. La sociedad durará como mínimo el plazo de duración del contrato de APP, más 2 (dos) años o el tiempo que dure la garantía de las obras o servicios adjudicados. El Pliego dispondrá el objeto y demás requisitos que deba cumplir la sociedad.

### 4. Formalización y suscripción del Contrato de App.

La Administración Contratante elaborará la proforma del contrato de APP y la remitirá para su evaluación a la STP, al Ministerio de Hacienda y a la Procuraduría General de la República.

Si la proforma del contrato es aprobada por las instituciones antes mencionadas, la Administración Contratante, por medio de su titular firmará el Contrato de APP con la Sociedad de Objeto Específico.

El contrato de APP contendrá claramente los derechos, obligaciones y responsabilidades aplicables a las partes. Entre los puntos más resaltantes se encuentran, por ejemplo: el régimen financiero del proyecto; el régimen de distribución de riesgos; la remuneración del Participante Privado; las forma de pago; el sistema de control de la ejecución del contrato; los procedimientos de solución de controversias, modificación, suspensión y extinción del contrato, entre otros. Algunos de los puntos referidos, y otras cuestiones contractuales, están regulados expresamente por la Ley N° 5102/13 y el Decreto N°1350/14.

## VI. Fondo Fiduciario de APP.

La Ley N°5102/13, en su artículo 11 dispone la creación de un Fondo Fiduciario de Garantía y Liquidez para Contratos de Participación Público Privada (el "Fondo Fiduciario"), para cumplir con las obligaciones que adquiera el Estado al suscribir un contrato de APP.

El Fondo Fiduciario será constituido como un Fideicomiso, conforme a lo dispuesto en la Ley N°921/96 "De Negocios Fiduciarios". El Estado, a través del Ministerio de Hacienda será el Fideicomitente, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) será el Fiduciario y el Fideicomisario será el Participante Privado.

Los mismos suscribirán el Contrato de Fideicomiso de Administración y Pagos del Fondo de Garantía y Liquidez para Contratos de Participación Público Privada, conocido como el "Contrato Fiduciario", en dicho contrato se establecerán las condiciones, derechos y obligaciones de las partes, así como los demás elementos de la normativa fiduciaria vigente (artículo 15 del Decreto N°1350/14)

Los recursos del Fondo Fiduciario provendrán en primera instancia del presupuesto de la Administración Contratante (artículo 10 inciso f. de la Ley N°5102/13). Sin embargo, conforme se señala en el artículo 11 del mismo cuerpo legal, los recursos del fondo podrán provenir, entre otros de:

- a) Hasta el 25% de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) con fuente del Tesoro y con destino a obras de infraestructura;
- b) Un porcentaje de los pagos del Participante Privado a la Administración Contratante;
- c) Aportes resultantes de los pagos del Participante Privado a la Administración Contratante en caso de superávits u otro caso particular;

