

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

Asunción, 3 de septiembre de 2021

VISTO: El proyecto de ley N.º 6807/2021, «Que modifica y amplía los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º de la Ley N.º 3637/2009 “Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social – Fonavis”», sancionado por el Honorable Congreso Nacional, el 19 de agosto de 2021, y recibido en la Presidencia de la República el 26 de agosto del corriente año; y

CONSIDERANDO: Que el artículo 238, numeral 4), de la Constitución de la República del Paraguay atribuye a quien ejerce la Presidencia de la República la facultad de vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes.

Que las motivaciones de la actuación del Poder Ejecutivo, en el marco del proceso de formación y sanción de las leyes deben ceñirse, principalmente, al cumplimiento del ordenamiento jurídico constitucional, conforme con el deber establecido en el artículo 238, numeral 3), de la ley suprema.

Que la observancia de la Constitución implica defender los derechos de la población y asegurar las reglas del funcionamiento del proceso político establecido para la actuación de los poderes constituidos.

Que existen fundamentos suficientes para la objeción del proyecto de ley N.º 6807/2021, de conformidad con los siguientes argumentos.

N° 22

CEXTER/2021/4594

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-2-

Que el proyecto de ley N.º 6807/2021, plantea la modificación y ampliación de varios artículos de la Ley N.º 3637/2009, «Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social – Fonavis» con el fin de incorporar criterios de control de la gestión administrativa, agregándole legitimidad a los procesos, igualdad del derecho al acceso a los programas, libre competencia de oferentes y transparencia administrativa. Pretende, además, disponer que los prestadores de servicios y las constructoras, en el marco del Fondo Nacional de la Vivienda Social – FONAVIS, deben estar clasificados dentro de la Ley N.º 4457/2012, «Para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)».

Que el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), por Nota MUVH/NSG 1116, del 2 de setiembre de 2021, se ha expedido en los siguientes términos.

«Que el Estado, a través del FONAVIS, concede un subsidio (ayuda sin cargo de restitución) a personas físicas individualizadas con su grupo familiar, para posibilitar a los mismos el acceso a una vivienda digna. Éstos, utilizan ese subsidio concedido por el Estado, para contratar a un prestador de servicios SAT (Servicios de Asistencia Técnica) y a una constructora y así materializar su vivienda».

«El particular, haciendo uso de su subsidio, contrata los servicios sociales y constructivos de empresas habilitadas por el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) mediante un proceso de evaluación que habilita a quienes se adecuen a los requisitos preestablecidos. Estos subsidios otorgados a personas físicas no están afectados a los procesos

N° _____

CEXTER/2021/4594

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-3-

licitatorios. El Objeto del Gasto 877 Transferencias al Fondo Nacional de la Vivienda Social – FONAVIS del Clasificador Presupuestario de la Ley de Presupuesto General de la Nación indica que los recursos destinados al fondo nacional serán utilizados exclusivamente para otorgar subsidios a los beneficiarios del MUVH».

«El MUVH como entidad rectora de la política habitacional, reglamenta y canaliza la ejecución de obras, regulando su desarrollo, estableciendo parámetros de costo, de calidad, plazos de ejecución y otros elementos que garanticen el uso del aporte estatal, en viviendas y no en otros conceptos».

«Sin embargo, es necesario advertir algunos puntos: respecto al proyecto en cuestión el artículo 4º, último párrafo pretende disponer que: “No podrán comprometerse pago alguno que no encuentre expresamente previsto en el Presupuesto General de la Nación. Los subsidios sólo podrán ser adjudicados una vez que se cuente con fuente de financiamiento y con disponibilidad presupuestaria dentro del Objeto del Gasto correspondiente”».

«Este párrafo es objetable en razón a la naturaleza de la ejecución de obras del FONAVIS. Es necesario mencionar que, los subsidios se adjudican a lo largo de cada ejercicio fiscal, en la medida que los beneficiarios califiquen como tales, y, los proyectos cumplan con las exigencias técnicas y jurídicas. Por otro lado, los cronogramas de obras, parten muchas veces a mitad de año o hacia el final, dividiendo la ejecución en dos ejercicios. Esto obliga a programar proyectos plurianuales, y a realizar los desembolsos también en dos ejercicios. Entonces,

N° _____

CEXTER/2021/4594

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-4-

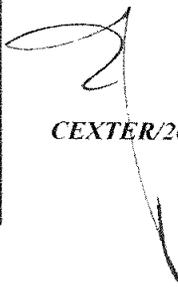
esta mención riñe con la optimización y mejor distribución de los recursos, que a su vez limitaría dar alcance a una mayor cantidad de familias paraguayas subsidiadas para la construcción de viviendas sociales, debido a que muchos proyectos del programa FONAVIS son plurianuales [...]».

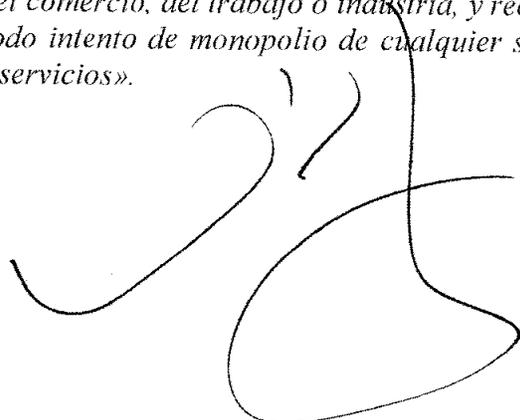
«Que referente a los artículos 7º, inciso e) y 8º, incisos g), h), i) y j) del proyecto de ley N.º 6807/2021 disponen que los prestadores de servicios y las constructoras en el marco del FONAVIS, deben estar clasificados dentro de la Ley N.º 4457/2012, «Para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)».

«Es importante destacar que esa mención a la clasificación MIPYMES, excluye a un sector importante del ámbito constructivo, y que son justamente las empresas de mayor capacidad técnica y solvencia financiera para hacer frente a importantes obras de construcción de viviendas, y que hoy forman parte del registro institucional del MUVH».

«Por otro lado, no se puede desconocer que el principio constitucional de la libre competencia, se podría ver lesionado por el presente proyecto de ley con la limitación para operar en el marco de las MIPYMES. El referido principio constitucional de la libre competencia permite la igualdad de oportunidades a todos y es una garantía para el libre ejercicio del comercio, del trabajo o industria, y rechaza enfáticamente todo intento de monopolio de cualquier sector productivo o de servicios».

N° _____


CEXTER/2021/4594



“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-5-

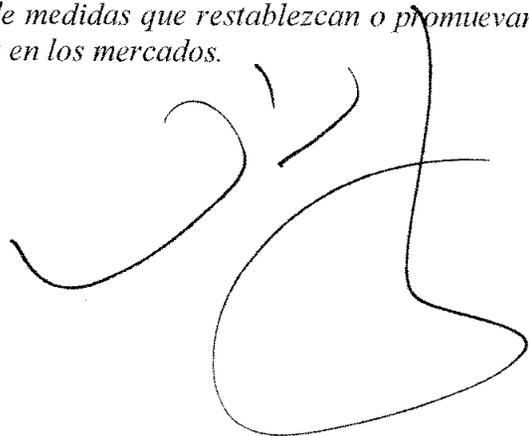
«El proyecto de ley, al pretender enmarcar a los prestadores de servicios y a las constructoras del FONAVIS dentro de la clasificación establecida en la Ley N.º 4457/2012, «Para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) ocasionaría discriminación, favoreciendo a un sector con los eventuales beneficios de obras de construcción, y perjudicando seriamente a otro sector del mismo rubro».

«No se puede desconocer, y es necesario mencionar que, en el marco del FONAVIS, el Estado, anualmente, ejecuta numerosos proyectos constructivos, siendo necesario para el MUVH contar con suficientes prestadores de servicios y constructoras para la ejecución de las obras, siendo dañino que se excluya a sectores del mismo rubro, que reúnen condiciones de solvencia técnica y financiera para la construcción de viviendas».

Que la Ley N.º 4956/2013 «Defensa de la Competencia» crea la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) y le otorga la atribución de emitir opinión sobre los anteproyectos que afecten a la competencia. Por su parte, el Decreto N.º 1490/2014 «Por el cual se reglamenta la Ley N.º 4956/2013 “Defensa de la Competencia”», en el artículo 29, establece que son funciones del Directorio de la CONACOM emitir opinión, exhortar y recomendar a las autoridades legislativas políticas o administrativas, sobre la implementación de medidas que restablezcan o promuevan la libre competencia en los mercados.

N° _____


CEXTER/2021/4594





PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-6-

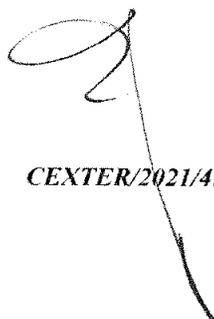
Que la Comisión Nacional de la Competencia mediante la Nota CONACOM/D/PD N.º 214/2021 ha elevado la Opinión del Directorio D/10/2021 en el cual se ha observado cuanto sigue.

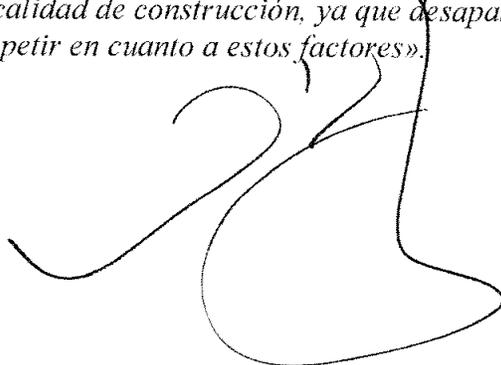
«En caso de promulgarse la ley, solo las MIPYMES podrán realizar obras en el marco de la misma. [...] Esto constituye en efecto una restricción a la competencia, al no permitir la participación en el mercado de constructoras que se encuentran fuera de dicha clasificación. Al proceder al análisis de la norma, la CONACOM no encuentra los motivos declarados que llevan a que, a través del proyecto de ley bajo estudio, se busque limitar que la construcción de las viviendas con estos subsidios deba realizarse necesariamente por medio de constructoras que califiquen como MIPYMES».

«Para justificar dicha medida, se necesitaría un estudio de proporcionalidad que analice los costos y beneficios sociales de la restricción de la competencia, tanto para el mercado como para los consumidores».

«Dicho estudio debe considerar aspectos como el impacto mismo de la falta de competencia provocada por una regulación que favorece a ciertos sectores determinados y que sería discriminatoria. El hecho de contar con un menor número de oferentes puede generar poder de mercado que a su vez aumente los precios. De hecho, la falta de competencia puede desembocar de por sí en aumentos de precios y reducción de la calidad de construcción, ya que desaparece el incentivo de competir en cuanto a estos factores».

N° _____


CEXTER/2021/4594



“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-7-

«Asimismo, la limitación de la competencia pretendida podría fomentar la cartelización, si hubiese intercambio de información o cooperación entre la reducida cantidad de agentes económicos que quedan habilitados a hacer las obras. Esto podría derivar en una repartición de la demanda o la concertación de precios excesivos. También debe considerarse el impacto en sí de la exclusión misma de empresas mayores, que podrían contar con suficiente capacidad técnica y económica para ejecutar los proyectos. [...]».

«Finalmente, debería estudiarse el impacto que esta normativa tendría en mercados relacionados como el de cada elemento de la cadena de suministro del sector de infraestructura. A la fecha, sin embargo, no consta para la institución que se cuente con dicho estudio que justifique las restricciones a la competencia que se pretende implementar, por lo que el proyecto de ley carecería de justificación suficiente. Tampoco se observa que la restricción de competencia pretendida sea prevista con algún grado de temporalidad de manera a contrarrestar cuestiones de urgencia que puedan justificar su imposición. Por lo tanto, puede concluirse que el proyecto de ley no se encuentra debidamente justificado y que, de promulgarse, la norma restringiría injustificadamente el derecho constitucional de la libre competencia».

La atribución para vetar los proyectos de leyes sancionadas por el Congreso, de acuerdo con el mencionado artículo 238 (4) de la Constitución, contempla la posibilidad de que dicha objeción presidencial sea parcial. Para ello, por imperio de la misma disposición que concede dicha facultad, deben formularse las observaciones u objeciones que fundamentan la


CEXTER/2021/4594

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-8-

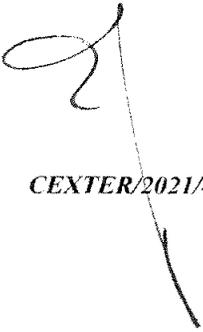
decisión, pues, en virtud del artículo 208 de la ley suprema, la reevaluación del proyecto de ley —por ambas Cámaras— radica en el estudio de los reparos expuestos por el Poder Ejecutivo.

Como ha quedado asentado, la libre concurrencia —objetivo con el cual la Constitución se encuentra comprometido y considera valioso— podría resultar afectada, toda vez que no existe evidencia que justifique, en términos de proporcionalidad, el modo en que reeditarían las limitaciones a favor de las MIPYMES. En ese sentido, es la parte del precepto que alude a las pequeñas y medianas empresas, nada más, la que genera tensión con el orden constitucional. Es dicha parte del texto normativo la que, en principio, lo torna jurídicamente inviable. Además, su prescindencia no vuelve insubsistente al resto del texto normativo, sino que, por el contrario, adquiere coherencia con la omisión de dicho fragmento del cuerpo normativo. Tal es así que, en definitiva, resulta pertinente, a efectos de propiciar el reexamen más concreto del proyecto de ley, vetar específicamente la parte de los preceptos que aluden a las pequeñas y medianas empresas, por tratarse del modo más consistente con el fundamento de la objeción.

Que, teniendo en cuenta lo mencionado, este proyecto a pesar de contar con varios aspectos positivos adolece de los defectos ya mencionados, por lo que resulta pertinente formular algunas objeciones al texto del proyecto de ley, específicamente en los siguientes artículos:

N° _____

CEXTER/2021/4594



“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-9-

Que, el artículo 7º, inc. e) dispone: «Dictar reglamentos y procedimientos, que contemplen las características que deben reunir las instituciones que financien créditos complementarios a los subsidios, las condiciones que deben reunir los prestadores de servicios y constructoras, **clasificadas dentro de las pequeñas y medianas empresas según la ley N° 4.457/2012 “PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES)** que intervengan en la ejecución de proyectos de viviendas y sus obligaciones, así como también ejercer la función contralora y disciplinaria de los mismos, aplicando sanciones administrativas, sin perjuicio de comunicar a los organismos competentes según el caso.» Se objeta, entonces, el artículo 7 (e) en la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas, subrayado y en negritas, dejando inalterable los demás términos no objetados del artículo.

Que, el artículo 8º inc. g) dispone: «A los efectos de materializar los subsidios en unidades habitacionales para grupos organizados, los beneficiarios deberán contratar un servicio de asistencia técnica (sat) y una constructora **clasificada dentro de las pequeñas y medianas empresas según la ley N.º 4457/12**, quienes colaboran con el MUVH en el cumplimiento de la presente ley.» Se objeta, entonces, el artículo 8 (g) en la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas, subrayado y en negritas, dejando inalterable los demás términos no objetados del artículo.

Que, el artículo 8º inc. h) dispone: «Tanto el servicio de asistencia técnica (sat), como la constructora **clasificada dentro de las pequeñas y medianas empresas según la ley**

N° _____


CEXTER/2021/4594



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-10-

N.º 4457/12, deberán formar parte de un registro especial administrado por el MUVH quien reglamentará las funciones, obligaciones, capacidad de construcción de viviendas acorde a los proyectos, así como las garantías necesarias para resguardar el patrimonio público, además de los aspectos operativos y sanciones administrativas ante eventuales incumplimientos, garantizando la materialización del subsidio estatal.» Se objeta, entonces, el artículo 8 (h) en la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas, subrayado y en negritas, dejando inalterable los demás términos no objetados del artículo.

Que, el artículo 8º, inciso. i) dispone: «Los beneficiarios de subsidios individuales, deberán contratar a una constructora registrada, clasificada dentro de las pequeñas y medianas empresas según la ley N.º 4457/12.» Se objeta, entonces, el artículo 8 (i) en la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas, subrayado y en negritas, dejando inalterable los demás términos no objetados del artículo.

Que, el artículo 8º inc. j) dispone: «En todos los casos, el MUVH convalidará esos contratos entre el beneficiario y el prestador de servicios y la constructora clasificada dentro de las pequeñas y medianas empresas según la ley N.º 4457/12.» Se objeta, entonces, el artículo 8 (j) en la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas, subrayado y en negritas, dejando inalterable los demás términos no objetados del artículo.

N° _____

CEXTER/2021/4594



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-11-

Que por las consideraciones expuestas, al Poder Ejecutivo no le resta otra opción que objetar parcialmente el citado proyecto de ley N.º 6807/2021, conforme con los argumentos que anteceden.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

N° _____

Art. 1º.- *Objétase, parcialmente, el artículo 1º del proyecto de ley N.º 6807/2021 «Que modifica y amplía los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º de la Ley N.º 3637/2009 “Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social–Fonavis”», sancionado por el Honorable Congreso Nacional, el 19 de agosto de 2021, por los argumentos expuestos en el Considerando de este decreto, en cuanto a las modificaciones y ampliaciones de los siguientes artículos:*

- 1- Artículo 4º, con relación al último párrafo*
- 2- Artículo 7º, inciso e), con relación a la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas.*
- 3- Artículo 8º, inciso g), con relación a la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas.*
- 4- Artículo 8º, inciso h), con relación a la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas.*
- 5- Artículo 8º, inciso i), con relación a la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas.*
- 6- Artículo 8º, inciso j), con relación a la frase que alude a las pequeñas y medianas empresas.*

CEXTER/2021/4594

“Sesquicentenario de la Epopeya Nacional 1864 - 1870”



PRESIDENCIA de la REPÚBLICA del PARAGUAY
MINISTERIO de URBANISMO, VIVIENDA y HÁBITAT

Decreto N° 5936

POR EL CUAL SE OBJETA PARCIALMENTE EL PROYECTO DE LEY N.º 6807/2021, «QUE MODIFICA Y AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 1º, 4º, 7º, 8º Y 9º DE LA LEY N.º 3637/2009 “QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL – FONAVIS”».

-12-

- Art. 2º.- Devuélvese al Honorable Congreso Nacional el proyecto de ley N.º 6807/2021, a tenor de lo que prescribe el artículo 208 de la Constitución de la República del Paraguay.*
- Art. 3º.- El presente decreto será refrendado por el Ministro de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.*
- Art. 4º.- Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.*

N° _____



Presidencia de la
REPÚBLICA
del **PARAGUAY**

CEXTER/2021/4594