Ministerio de SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

SIMESE 176.662/2020 PROYECTO DE RESOLUCION POR LA CUAL SE AUTORIZA LA AMPLIACION DEL MONTO DEL LOTE N° 7.1 DEL CONTRATO ABIERTO N° 018/19, SUSCRIPTO CON LA FIRMA **EXXEL TECHNOLOGIES SA.** EN EL MARCO DE LA LICITACION PUBLICA NACIONAL N° 71/2018 **"ADQUISICION DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA CUBRIR NECESIDADES DEL PND"**. – PLURIANUAL - ID. N° 349.029. –

Asunción, 21 de Junio de 2021. –

DICTAMEN A.J. N° 1177/2021

Señor
Abg. Walter Insfrán, Director General
Dirección General de Gabinete
Presente

La **Dirección General de Administración y Finanzas –DGAF-**, remite por **Memorándum N° 802/2021**, de fecha 18-06-2021, el **Dictamen DOC N° 460/2021** de la **Dirección Operativa de Contrataciones**, en el cual se considera justificado el pedido y se concluye la procedencia del mismo para ampliación del monto del Contrato Abierto N° 018/19 –entre el **MSPYBS y EXXEL TECHNOLOGIES SA**–. –

Dice la **Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud –DGGIES-**, en su Nota N° 2344, del 11-06-2021, que la razón del pedido de aumento del 10% de la cantidad adjudicada en el Contrato 018/19, es para tener cobertura o disponibilidad por 2 meses el medicamento **"INSULINA LENTA ANALOGA DEGLUDEC"** –item 7.1-. En tanto culmina el proceso ordinario de compras. El pedido es consentido y justificado por la **Dirección de Planificación y Uso Racional de Medicamentos**. Se invoca interes público e imposibilidad de haberse previsto a través de un proceso ordinario. Desvirtuando que el pedido pueda trasgredir los principios proclamados en el art. 4to. de la Ley 2051/03. El trámite se incia a instancias del **Programa Nacional de Diabetes –PND-**. –

El **Contrato N° 018/19** –del 05-03-2019–, firmado con el MSPYBS involucra a la empresa **EXXEL TECHNOLOGIES SA**, devenido de la Licitación Pública Nacional N° 71/2018. Se agrega la Adenda N° 02, de fecha 31-12-2020, por la cual se extiende la vigencia del Contrato hasta el próximo 31-12-2021. –

La ampliación del monto que se pide es de **Gs. 1.725.120.000**.-. Consta conformidad por parte de la empresa contratada. Está pendiente el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria. –

El **Dictamen DOC N° 460/2021** -Dirección Operativa de Contrataciones-, en su rol de ector de los Procesos de Compras del Ministerio de Salud, expone el marco jurídico que hace al caso y eleva a consideración de la máxima autoridad el proyecto de Resolución para su consideración y rúbrica. Habiendo concluido que los presupuestos del caso se muestran concordantes con las exigencias establecidas en la norma legal para los procesos de contrataciones publicas. Subsumiendo el caso en el art. 55 de la Ley 2051/03, concordante con la Resolución DNCP que establece los presupuestos para el acto administrativo que se pide. –

POR TANTO, en mérito a lo expuesto precedentemente, su Excelencia, el Señor Ministro, tiene potestad para considerar y suscribir el proyecto de Resolución, conforme a las facultades que le otorga el Decreto N° 21.376/98. –

ES NUESTRO DICTAMEN. –

OBSERVACION: tener presente los procesos por la vía ordinaria como la de Excepción. –

ABG. GABRIEL SANTACRUZ MORO
Coordinador General
Dirección General de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S.

Abg. Gustavo Iraia Viñas
Director General
Dirección General de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
SECRETARIA GENERAL
MESA DE ENTRADA
SIMESE N° 176669/20 FECHA 21/06/21
HORA 12:19 FUNC. RESP.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES

DICTAMEN - DOC Nº 460/2021

A	:	C.P. RITA ESTELA VILLALBA NOGUERA, Directora General DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS / DGAF
PROCESO	:	LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 71/2018 "ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA CUBRIR NECESIDADES DEL PND" PLURIANUAL - ID N° 349.029
ASUNTO	:	ADENDA DE AMPLIACIÓN DE MONTO DEL CONTRATO ABIERTO N° 018/2019 – LOTE 7.1
DE	:	C.P. PATRICIA GONZÁLEZ BURGOS, Directora DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES / DOC ABG. MARGARITA MIERES FORNERÓN, Jefa DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA / ASJT
FECHA	:	17 – JUNIO – 2021

EXP. 176.662/2020

1. ANTECEDENTES

a) Contrato Abierto N° 018/2019, suscrito con la firma EXXEL TECHNOLOGIES S.A.

b) Nota PND N° 039/2021 del 18 de enero de 2021.

c) Memorando DPE/DGL/DGGIES N° 003/2021 del 19 de enero de 2021.

d) Memorándum D.P.U.R.M. N° 317/2021 del 05 de marzo de 2021.

e) Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 1142/2021 del 31 de marzo de 2021.

f) Memorando ASJT DOC N°267/2021 del 27 de abril de 2021.

g) Memorándum D.P.U.R.M. N° 787/2021 del 03 de junio de 2021.

h) Nota de conformidad de la firma EXXEL TECHNOLOGIES S.A., del 09 de junio de 2021.

i) Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 2344 del 11 de junio de 2021.

2. NORMATIVA APLICABLE

a) Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".

b) Decreto N° 2992/2019 "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003 -DE CONTRATACIONES PÚBLICAS- Y SU MODIFICATORIA".

c) Resolución DNCP N° 5695 del 30 de diciembre de 2019, dictada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

3. ANÁLISIS

De manera preliminar al análisis, corresponde indicar que a través del presente dictamen se realiza una verificación cuantitativa relativa al cumplimiento de las condiciones formales de la solicitud planteada.

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

En cada una de las fases previas han intervenido diversas dependencias de la Institución y, en tal gestión, el celo administrativo propio de la labor estatal nos lleva a asumir que tales instancias han obrado dentro del ámbito de sus atribuciones legales, en el pleno ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad.

El presente caso surge a partir de la nota PND N° 039/2021 del 18 de enero de 2021, emitida por el Programa Nacional de Diabetes (PND), en la cual solicita el impulso de la ampliación de las cantidades del Contrato Abierto N° 018/2019, suscripto el 05 de marzo del 2019 con la firma EXXEL TECHNOLOGIES S.A., en el marco del llamado identificado LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 71/2018 "ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA CUBRIR NECESIDADES DEL PND" PLURIANUAL - ID N° 349.029.

En tal contexto, resulta necesario señalar que la modificación pretendida consiste en una ampliación de la cantidad de los bienes que constituyen el Lote N° 7 - Ítem N° 1, que totaliza un valor propuesto de guaraníes mil setecientos veinticinco millones ciento veinte mil (Gs. 1.725.120.000), con arreglo a lo referido en el Memorándum D.P.U.R.M. N° 787/2021 del 03 de junio de 2021 y Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 2344 del 11 de junio de 2021.

Cabe acotar que la solicitud original del Programa Nacional de Diabetes contemplaba la ampliación del 20% del lote de referencia del Contrato Abierto N° 018/2019, sin embargo, a través del Memorando ASJT DOC N°267/2021 del 27 de abril de 2021, la Dirección Operativa de Contrataciones solicitó a la Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud (DGGIES) el ajuste de tal requerimiento al mínimo indispensable en tanto opere la culminación de los procesos ordinarios en curso, para la adquisición de insulina, en sus distintas formas.

Como respuesta a lo anterior, la DGGIES procedió a restringir el pedido de ampliación al Lote 7.1 del Contrato Abierto N° 018/2019 conforme al monto ya indicado, que permitirá una cobertura de dos (2) meses, conforme a lo detallado en la Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 2344 del 11 de junio de 2021.

En cuanto al régimen normativo aplicable a la ampliación instada, debe advertirse que el Art. 63 de la misma ley, impone un tope a la posibilidad de que las convocantes y los proveedores acuerden el incremento en la cantidad de bienes, admitiendo tal operativa en la ventana de doce (12) meses posteriores a la suscripción del contrato y que, en el caso que nos convoca, se encuentra superada, en atención a que la firma del Contrato Abierto N° 018/2019 operó el 05 de marzo de 2019, lo que torna inviable la ampliación, con ajuste a las reglas del citado Art. 63[1].

Sin embargo, ante la urgencia comunicada por la dependencia administradora del contrato, en la Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 1142 del 31 de marzo de 2021, esta asesoría considera posible impulsar el procedimiento de modificación unilateral del contrato, prevista en la normativa vigente.

En tal sentido, la utilización del mecanismo designado por el Art. 55, inciso b)[2] de la Ley N° 2051/2003 permitirá, excepcionalmente, la gestión de la ampliación intentada y, al respecto, deviene necesaria la exposición de las justificaciones exigidas por el Art. 57 de la Resolución DNCP N° 5695/2019 y, con dicho fin, se exponen los siguientes argumentos, recogidos en la Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 1142 del 31 de marzo de 2021:

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
JEFA
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

[1] Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". Art. 63 "*Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos*"

[2] Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". Art. 55 "*Las contratantes gozan de los siguientes derechos: (...) b) a modificar unilateralmente el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, si hubiere mérito*"

C.P. Patricia González Burgos
Directora

1. Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación:

"Se insta agotar las instancias en el marco de la Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", a fin de garantizar el suministro a los servicios de salud de referencia nacional, de la red del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El stock crítico, temporal ante los plazos de los llamados en curso y la necesidad de garantizar al paciente un tratamiento oportuno y adecuado, obliga a recurrir al amparo del Artículo 55 de la Ley N° 2051/03, precautelando la obligación del Estado de velar por la salud.

Cabe señalar que las intervenciones y tratamientos oportunos implican ahorro al Estado y ante la recuperación de la salud en tiempos mínimos, se genera la oportunidad a que otra persona tenga acceso con mayor inmediatez al Hospital" [sic]

2. Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público:

"El Programa Nacional de Diabetes (PND) amparado en la Ley N° 5372/2014 de "ATENCIÓN INTEGRAL A LA DIABETES" en sus artículos 16, 18 y 25 hace mención a la necesidad de proveer los medicamentos e insumos necesarios. El suministro de este medicamento es vital e imprescindible en los hospitales especializados y de referencia nacional, la insulina lenta análoga está indicada para el tratamiento de la diabetes mellitus tipo 1, diabetes gestacional y diabetes tipo 2 refractaria a antidiabéticos orales o en descompensaciones por patología intercurrentes. Se administra sola como insulina basal, asociada a insulina de acción rápida en bolos o en combinación con antidiabéticos orales.

Que los antecedentes y fundamentos configuran el interés superior, considerando que el Estado paraguayo está obligado a garantizar el derecho a la vida y a la salud, asumiendo el compromiso institucional de velar por el cumplimiento de las normativas vigentes y evitar daños y perjuicios que podría ocasionar al no brindar en tiempo y forma a un determinado paciente el tratamiento" [sic]

3. Las razones por las cuales dichas circunstancias no pudieron ser previstas al tiempo de la programación del llamado que derivó en el contrato a ser modificado:

"Que consideramos que todas estas situaciones no pudieron ser previstas a la hora de la programación del llamado, puesto que la necesidad inmediata de utilización, se dio durante la etapa de ejecución del contrato y los eventos no son predecibles (cáncer otros detallados en el punto precedente), por lo que se optó conforme a las reglamentaciones ampliar el monto del contrato; y dada la trascendencia que implica no contar con los mismos, es fundamental garantizar la provisión continua al sistema de salud" [sic]

4. Una explicación clara de los motivos por los cuales:

I. La aplicación de un procedimiento ordinario o excepcional no resulta conveniente para la satisfacción de las necesidades que originan la contratación:

"Que dichas modificaciones se referían a la etapa de ejecución contractual, por lo que resolverlo a través de un procedimiento ordinario iba a implicar un mayor atraso en la provisión oportuna de medicamentos, debido a que la no continuidad del contrato implicaba no contar con el medicamento, lo cual iba a traer aparejada una situación muy grave, considerando su naturaleza e implicancia" [sic]

II. No existiría violación a los principios previstos en el Art. 4° de la Ley N° 2051/03:

"En dicha ampliación no existiría violación a los principios previstos en el Art. 4° de la Ley N° 2015/03, considerando que la Institución ha previsto la seguridad y costo que aseguren al Estado mejores

Abg. MARGARITA MIERES FERNERON
ASESORIA JURIDICA TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

condiciones, ya que mantiene el precio adjudicado; garantizando la libre competencia, la transparencia e igualdad en los procesos administrativos en las etapas de competencia para esta licitación en particular, que fueron en virtud a las necesidades de las personas" [sic]

III. No se alteran de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato:

"Que no se alteran la naturaleza ni la finalidad del contrato, manteniendo las especificaciones técnicas, el precio y todas las condiciones programadas durante el proceso licitatorio y pactado en el contrato, con la finalidad de brindar el servicio en forma oportuna y eficaz a los pacientes" [sic]

Por otra parte, se encuentra agregada a los antecedentes la aceptación de EXXEL TECHNOLOGIES S.A. de la propuesta modificada por la DGGIES, con la nota del 09 de junio de 2021.

No se observa, por otra parte, el arrimo del correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, por lo cual, en caso de prosperar la autorización de la adenda respectiva, deberá supeditarse su suscripción a la obtención de la certificación presupuestaria.

Conforme a lo expresado, se vislumbra que el Contrato Abierto N° 018/2019 se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, de acuerdo a lo previsto en la Adenda N° 2 del 31 de diciembre de 2020, con lo que se constata la eficacia temporal del contrato de referencia y el llenado de las previsiones del Art. 43[3] de la Resolución DNCP N° 5695/2019.

En análisis de todo lo elucubrado, puede afirmarse que los requisitos para la gestión de la adenda de ampliación de monto se encuentran llenados, por lo cual, es criterio de esta asesoría someter a consideración de las autoridades competentes la decisión del caso.

Que, el Art. 19° del Decreto N° 21.376/98 "POR EL CUAL SE ESTABLECE LA NUEVA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL" reconoce la competencia del Ministro de Salud Pública y Bienestar Social de ejercer la administración de la Institución, asimismo en el numeral 7, del Art. 20°, se establece que es función específica del Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, entre otras, la de dictar resoluciones que regulen la actividad de los diversos programas y servicios, reglamente su organización y determine sus funciones.

Que, conforme a la Resolución S.G. N° 090 del 18 de febrero de 2021, en su Art. 8°, la potestad para la extensión de autorizaciones en el marco de procesos de contratación que excedan, en su cuantía, los 40.000 jornales mínimos, corresponde a la Máxima Autoridad de la institución, como se constata en el caso sometido a análisis.

Se advierte la importancia de que el Administrador del Contrato difiera la emisión de las órdenes de compra y/o cualquier otro acto de ejecución de las prestaciones a cargo de la firma adjudicada hasta la efectiva publicación de la adenda respectiva por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Finalmente, vale indicar que las opiniones vertidas en el presente dictamen constituyen recomendaciones no vinculantes y, en tal sentido, no representan una limitación al ejercicio de las facultades que, legal y reglamentariamente, le corresponden al destinatario de las mismas.

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
USFA
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.G.C.
M.S.P. y B.S.

[3] Resolución DNCP N° 5695/2019. Art. 43 "*Vigencia del contrato. Todos los procesos descriptos en el presente Capítulo, deberán realizarse durante la vigencia del contrato al cual hagan referencia*".

C.P. Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

4. CONCLUSIÓN

Conforme al análisis previo, esta asesoría eleva a consideración la autorización de la adenda de ampliación de monto del Lote 7.1 Contrato Abierto N° 018/2019 del 05 de marzo del 2019, suscrito entre la firma EXXEL TECHNOLOGIES S.A. y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), en el marco de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 71/2018 "ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA CUBRIR NECESIDADES DEL PND" PLURIANUAL - ID N° 349.029.

ES NUESTRO DICTAMEN.

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
JEFA
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

C.P. Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES

Expte
18-06-2021
176662

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES (D.O.C.)
RECIBIDO: MARIA MERCEDES BENITEZ
MSP - BS - DOC
18 JUN. 2021 HORA: 07:50
176662/20 FIRMA: