REF. SIMESE N° 145.361/2020: Enmienda "A" al Contrato DGAF/UGP – N° 83/2019 "Ejecución y/o Rehabilitación de Obras Civiles de Unidades de Salud Familiar de Concepción" – ID N° 355.836, suscrito con la Empresa CONSTRUCTORA FENAR, en el marco del Programa de Desarrollo Infantil Temprano – Préstamo BID N° 2.667/OC-PR.-

Asunción, 23 de octubre de 2020

DICTAMEN A.J. N° /559 /2020

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

En relación al expediente registrado en mesa de entrada con el N° 145.361, en fecha 22 de octubre de 2020, en el cual se destaca el Memorándum DGAF N° 1073/2020, por el cual se pone a consideración el proyecto de Resolución "Por la cual se da conformidad a la suscripción de la Enmienda "A" al contrato DGAF/UGP N° 83/2019 Ejecución y/o rehabilitación de obras civiles de unidades de Salud Familiar de Concepción" – ID N° 355.836, suscritos entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la CONSTRUCTORA FENAR, en el marco del Programa de Desarrollo Infantil Temprano – Préstamo BID N° 2627/OC PRY, a ser financiados con contrapartida local conforme a Disponibilidad Presupuestaria", esta Dirección General señala cuanto sigue:

- Resolución AJ N° 380.-

Esta Dirección General procede a cotejar, primeramente, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución AJ N° 380 de fecha 28 de mayo de 2020 "POR LA CUAL SE ESTABLECE LAS FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", cuyas directrices hacen a nuestra metodología de trabajo en el presente proceso:

REQUERIMIENTO	
Informe fundado de la UGP	✓
Dictamen de la Asesoría Jurídica de la DOC sobre el proceso de contratación, el informe de evaluación y la recomendación de adjudicación. -	No Aplica
Cuadro comparativo entre los precios propuestos.-	No Aplica
Proyecto de Resolución en medios impreso y magnético, suscrito por los responsables.-	✓

La Dirección General de Asesoría Jurídica realiza una verificación formal del expediente, consistente en constatar la presencia de las documentaciones sustanciales, que funden la necesidad de aprobar la enmienda sugerida, a modo de evitar una duplicación en las tareas o funciones que son propias de la UGP. -

Abg. Mónica Medina
Dirección Gral. de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S.

Abog. Carlos Alberto Espínola
Director
Dirección de Normas y Verif. Contractual
D.G.A.J. - M.S.P. y B.S.

Que, aunque el presente proceso se trata de una contratación excluida, ello no obsta a que esta Dirección General se ciña a los requisitos establecidos en la Resolución AJ N° 380 y utilice este sistema de análisis y revisión, atendiendo a los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en los préstamos que dan lugar a este tipo de contratación. -

- Nota UGP N° 861/2020.-

Que, por Nota de fecha 18 de setiembre de 2020, el Gerente del Programa de Desarrollo Infantil Temprano menciona: "...el pedido se origina en la instrucción recibida según Memorándum DGAF N° 719/2019, en cumplimiento a la Resolución SG N° 266/19 POR LA CUAL SE APRUEBA LA NUEVA TIPOLOGÍA DE LA UNIDAD DE SALUD DE LA FAMILIA – USF ESTÁNDAR TIPO, por la cual la Dirección de Recursos Físicos, según Nota N° 1871 y N° 2313 sugiere la implementación y ejecución por parte de las dependencias responsables del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social".-

Que, continúa expresando cuanto sigue: "...luego del análisis realizado y en virtud de la Cláusula DÉCIMA CUARTA – MODIFICACIÓN DE LAS OBRAS, en su punto C, Contrato Modificatorio del contrato de obras; establece que esta modalidad de modificación de la OBRA se aplicará sólo en los casos extraordinario en los cuales la OBRA deba ser complementada o por otras circunstancias que determinen una modificación en las características sustanciales en el diseño de la OBRA y un incremento o disminución independientes a la emisión de Órdenes de Cambio. Si el contrato modificatorio implicase un incremento o disminución superiores al 15 % del valor y/o del plazo inicial del contrato, se deberá solicitar la No Objeción del BID". -

- No objeción del BID. -

El Banco Interamericana de Desarrollo (BID), no financiará la propuesta de Enmienda "A", según Nota CPR/C/2020/1336 de fecha 10 de setiembre de 2020, en la cual manifiesta cuanto sigue: "En lo que respecta a la enmienda propuesta para la USF de Hugua Poí, el Banco analizó las justificaciones técnicas remitidas y estableció que se produjo una variación sustancial entre el proyecto ejecutivo aprobado y las modificaciones actualmente propuestas. En función de los intercambios de información realizados con la UGP, entendemos que estas variaciones son necesarias para que esta USF pueda funcionar en condiciones estructurales adecuadas. Sin embargo, la desviación mencionada, en términos fiduciarios, corresponde a otra contratación distinta a la que se licitó y contrató, y por tanto desvirtúa el objeto inicial del contrato. - En base a lo expuesto, el Banco considera que los adicionales propuestos para la USF de Hugua Poí no podrán ser financiados con recursos del financiamiento que se constituyan como contrapartida local para hacer frente a este adicional". -

Abg. Mónica Medina
Direccion Gral. de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S.

Abog. Carlos Alberto Espínola
Director
Dirección de Normas y Vent. Contractual
D.G.N.C.P. - S.N.C.P.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCION GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

- Memorándum AJ N° 2.365/2020 - Memorándum MV N° 376/2020.-

En fecha 08 de octubre de 2020, la Dirección de Normas y Verificación Contractual dependiente de la Dirección General de Asesoría Jurídica, expuso – Mediante Memorándum AJ 2.365- seis aspectos a la Gerencia del Programa de Desarrollo Infantil Temprano, a fin de que la misma proporcione las aclaraciones correspondientes. En fecha 01 de octubre de 2020, por Memorándum MV N° 367/2020, la Gerencia del Programa de Desarrollo Infantil Temprano, remite la respuesta a cada uno de los planteamientos de la Dirección General de Asesoría Jurídica:

Conforme al Contrato Principal, específicamente cláusula décima cuarta. Modificación de las Obras, inciso c. Convenio Modificatorio del contrato de obras, se establece que: ... "Las Ordenes de Trabajo, Orden de Cambio o Contrato Modificatorio deben ser emitidos y suscritos de forma previa a la ejecución de los trabajos por parte del Contratista" ...; la Enmienda -al ser suscrita- evidenciará que la obra fue ejecutada y entregada antes de la firma del convenio.

Respuesta: Todo el proceso modificatorio está basado en los requerimientos de cada unidad a fin de dar cumplimiento a las exigencias de seguridad, funcionalidad e identidad corporativa no contemplados en los proyectos originales, pero obligatorios para las habilitaciones de rigor actuales, y en cumplimiento a la Resolución SG N° 226/19 POR LA CUAL SE APRUEBA LA NUEVA TIPOLOGÍA DE LA UNIDAD DE SALUD DE LA FAMILIA – USF ESTANDAR TIPO A para su respectiva implementación y ejecución por parte de las dependencias responsables del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, incorporando además la ejecución de la Caseta de Residuos y el Tóten, igual situación se da para la incorporación de Placas Identificadoras de Inauguración y la incorporación de dos lavamanos en el exterior de la USF a efectos de garantizar la higiene de manos de los usuarios, requerimientos que emanan de las instancias rectoras del MSPyBS, a los que desde las unidades técnicas del Programa se concluye que, son ineludibles y por tanto corresponde dar cumplimiento a los mismos.- Tal como se visualiza en el expediente de referencia, los procesos han observado todos los aspectos que hacen al marco administrativo y técnico que hacen a las competencias de esta unidad técnica, en base a las necesidades suscitadas:

1) Modificaciones de Proyectos por ajustes relacionados a las características de los terrenos y sitios afectados por las obras, y por el estado de construcciones existentes que han implicado determinaciones referentes a la seguridad e integridad física de los usuarios finales, pues es nuestra misión garantizar la calidad y seguridad no solo de la estructura sino además del cumplimiento de los estándares de bioseguridad, confort, asepsia y otros parámetros no contemplados en los proyectos proveídos a nuestra dependencia; parámetros que necesariamente debemos compensar y revertir hasta el cumplimiento de las condiciones y normas universales y nacionales que emanan para la habilitación de un edificio parte del sistema sanitario;

Abg. Mónica Medina
Direccion Gral. de Asesoria Jurídica
M.S.P. y B.S.

Abog. Carlos Alberto Espínola
Director
Dirección de Normas y Verif. Contractual
D.G.A.J. - M.S.P. y B.S.

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

2) Modificaciones por adecuaciones normativas de estandarización de tipologías por parte de la Unidad Rectora: Dirección de Recursos Físicos del MSPyBS;

- Modificaciones por adecuaciones en el marco de la contingencia de emergencia sanitaria por COVID; hemos en consecuencia con nuestros expertise y con la obligación de proponer soluciones a estos eventos de fuerza mayor, elevado a las instancias correspondientes en base al análisis de la Fiscalización de Obras y de las instancias legales de UGP.-

No se observa un análisis ni estudio de mercado de los costos unitarios, para determinar el costo-beneficio de: caseta de basuras + totten + placa de bronce y de los costos de lavamanos y grifería.

Respuesta: Los costos unitarios de todos los Rubros cuyos detalles son coincidentes con los del contrato original, mantienen los mismos ofertados en la planilla contractual, en cuanto a los Rubros que no figuran en la planilla contractual, con anterioridad se adjuntaron los desgloses y análisis de costos correspondientes. No obstante, se adjuntan nuevamente planillas de desglose de precios de los rubros indicados.-

Los montos a ampliar deben estar garantizados, de la misma manera en que fueron garantizados los montos del contrato principal.

Respuesta: Efectivamente, los montos ampliados, una vez firmadas las enmiendas de contrato posibilitarán las ampliaciones de rigor de las pólizas en igual correspondencia al volumen de obra y nuevo monto, respectivamente. Debe entenderse que dichas ampliaciones de pólizas requieren como condición previa la firma de las nuevas condiciones contractuales vía enmienda, este es un requisito de las empresas aseguradoras.-

Considerando que las obras debieron ser ejecutadas y entregadas antes de la firma de las enmiendas remitidas, solicitamos el informe del estado de ejecución actual de las obras, con el porcentaje de avance y montos ejecutados-pagados, acompañados de las documentaciones respaldatorias.

Respuesta: Informamos que las mismas se encuentran con los siguientes avances:

N°	LOCAL USF	LLAMADO	ID	LOCALES	AVANCE	AVANCE FÍSICO PROMEDIO
1	JHUGUA POTY	CP N° 03-2019	355.586	1	96,58%	99,09%

Abg. Mónica Medina
Dirección Gral. de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S.

Abog. Carlos Fernández
Director
Dirección de Obras y Ref. Contractual
D.G.N.J. - M.S.P. y B.S.

Se solicita descargo relativo a la observación del Banco Interamericano de Desarrollo en cuanto a la significativa variación entre el proyecto aprobado y las modificaciones propuestas, que ha llevado a dicha entidad a rechazar prestar el financiamiento con recursos del Programa.-

Respuesta: Respecto a este punto, cabe mencionar que para esta USF, el proyecto ejecutivo contempló adecuaciones con rubros específicos que incluyeron cantidades mínimas insuficientes de rubros de reparaciones de la Unidad, que llevado al momento de la ejecución no contemplaba la totalidad del requerimiento real, de aspectos funcionales de confort, seguridad estructural, asepsia que hacen a los acabados de las obras que por el deterioro natural fueron afectados e incidieron en el aspecto general de la misma y de aspectos socio–culturales de la comunidad para quien va destinada dicha obra.- La inclusión de estos aspectos fundamentales, obras necesarias para el óptimo desempeño funcional de las Unidades de Salud Familiar y contempladas en las otras Unidades, sumado al monto menor del presupuesto destinado al mismo en comparación a las demás unidades, incidieron en la variación sustancial entre el proyecto ejecutivo y las modificaciones propuestas.- Cabe mencionar, que el financista BID analizó las justificaciones técnicas y considera y de acuerdo con lo expresado en la Nota de No Objeción NOB – CPR/C/2020/1336 que "las variaciones son necesarias para que esta USF pueda funcionar en condiciones estructurales adecuadas", indicando además que los motivos que respaldan la decisión de no financiar con recursos del programa dichas variaciones, corresponden a un aspecto netamente de "términos fiduciarios" y a los límites y condiciones que esta supone, en el marco del contrato de préstamo.-

Se solicita el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria correspondiente.-

Respuesta: Se visualiza CDP N° 000004286/2020, de fecha 19/10/2020, por un valor total de Gs. 166.527.587.-

- Fundamento Legal.-

El presente llamado, se encuentra exceptuado de las disposiciones establecidas en la Ley 2051/03 de "Contrataciones Públicas" de conformidad a lo establecido en su Artículo 2: CONTRATACIONES EXCLUIDAS. *Quedan excluidas de la aplicación del presente ordenamiento, las siguientes contrataciones: c) Las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la presente ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial.-*

Abg. Mónica Medina
Direccion Gral. de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S

Abog. Carlos Alberto Espinola
Director
Dirección de Normas y Proc. Contractual
D.G.A.J. - M.S.P. y B.S.

La Resolución S.G. N° 704 del 29 de noviembre de 2018 "POR LA CUAL SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DE UNIDAD EJECUTORA DE PROYECTOS (UEP), DEPENDIENTE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS, APROBADA POR LA RESOLUCIÓN S.G. N° 279 DE FECHA 26 DE MAYO DE 2015, POR LA UNIDAD DE GESTIÓN DEL PROGRAMA (UGP) Y SE APRUEBA SUS FUNCIONES PRINCIPALES; ASÍ COMO SE CREA EL COMITÉ DEL RIISS-CONE-MAIDIT, FINANCIADO CON EL PRÉSTAMO BID N° 2667/OC-PR", en su Artículo 1°, resuelve modificar la denominación de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) por la de Unidad de Gestión del Programa (UGP) y en su Art. 4° dispone que la Unidad de Gestión del Programa (UGP) coordinará sus acciones y se relacionará directamente con la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF) para la ejecución del Programa.-

La Resolución S.G N° 98 de fecha 13 de marzo de 2020, en su Artículo 1°, dispone que la Unidad de Gestión del Programa (UGP), del Programa de Desarrollo Infantil Temprano -PDIT, financiado por el Préstamo BID N° 2667/OC-PR, coordinará sus acciones y dependerá directamente de la Dirección General de Gabinete, incorporando para el efecto su estructura organizacional a dicha Dirección General.

La Resolución S.G. N° 98 de fecha 13 de marzo de 2020, en su artículo 4° ratifica a la Dirección General de Administración y Finanzas, como Ordenador de Gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y se encargará de los procesos de pagos que correspondan a la ejecución del préstamo BID N° 2667/OC-PR.

El Artículo 19°, del Decreto N° 21.376/98 *"POR EL CUAL SE ESTABLECE LA NUEVA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL"*, dispone que compete al Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, ejercer la administración de la Institución; y el numeral 7, del Art. 20°, del citado Decreto, 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, reglamenten su organización y determine sus funciones.

- <u>Recomendaciones.-</u>

Esta Dirección General recomienda que se modifique el párrafo segundo de la Hoja N° 2/3 del Proyecto de Resolución "Por la cual se da conformidad a la suscripción de la Enmienda "A" al contrato DGAF/UGP N° 83/2019 Ejecución y/o rehabilitación de obras civiles de unidades de Salud Familiar de Concepción" – ID N° 355.836, suscritos entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la CONSTRUCTORA FENAR, en el marco del Programa de Desarrollo Infantil Temprano – Préstamo BID N° 2627/OC-PRY", quedando redactado como sigue:

Abg. Mónica Medina
Direccion Gral. de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S

Abog. Carlos Alberto Espinola
Dirección General Contencioso
D.G.A.J. - M.S.P. y B.S.

"Que, de las constancias remitidas para el análisis, se visualiza que el presente llamado, cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 4286, de fecha 19/10/2020, por un valor total de Gs. 166.527.587 (Guaraníes ciento sesenta y seis millones, quinientos veintisiete mil, quinientos ochenta y siete)"

Asimismo, en la Hoja 3/3 del Proyecto, en el Artículo 4°, sugerimos sea excluida la frase "previa emisión del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) correspondiente".-

- Conclusión.

El presente dictamen se basa sólo en el contenido del informe de la Gerencia del Programa de Desarrollo Infantil Temprano, hallándose el presente dictamen, circunscripto a las formalidades que la ley exige para este tipo de acto administrativo, prescindiendo de las motivaciones o necesidades concretas que se invocan en cada caso y otras cuestiones o especificaciones de carácter eminentemente técnico, económico y financiero, ya que son propias en cada acto administrativo y del área u órgano requirente que genera el pedido.

Por tanto, en base a las consideraciones expuestas precedentemente y las documentaciones tenidas en consideración para el efecto, es criterio de esta Dirección General que S.E., el Señor Ministro, cuenta con facultades legales para suscribir el proyecto de Resolución por la cual se da conformidad a la suscripción de la Enmienda "A" al Contrato DGAF/UGP N° 83/2019 "Ejecución y/o Rehabilitación de Obras Civiles de Unidades de Salud Familiar de Concepción", ID N° 355.836, suscriptos entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la CONSTRUCTORA FENAR, en el marco del Programa de Desarrollo Infantil Temprano – Préstamo BID N° 2667/OC-PR, a ser financiados con contrapartida local conforme a disponibilidad presupuestaria", de conformidad a las atribuciones legales establecidas en el Decreto N° 21.376/8, Artículo 19, que destaca la competencia del Ministro de Salud Pública y Bienestar Social en el ejercicio de la administración de la Institución a su cargo, dictando las resoluciones que regulen la actividad de los diversos programas y servicios, reglamente su organización y determine sus funciones.

ES NUESTRO DICTAMEN. -

Abg. Mónica Medina
Direccion Gral. de Asesoría Jurídica
M.S.P. y B.S

Abog. Carlos Alberto Espinola
Director
Dirección de Normas y Verif. Contractual
D.G.A.J. - M.S.P. y B.S.

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

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
SECRETARIA GENERAL
MESA DE ENTRADA
SIMESE N° 145361 FECHA 23.10.2020
HORA 11:02 FUNC. RESP.