DICTAMEN - DOC Nº 749/2021

A	:	C.P. RITA ESTELA VILLALBA NOGUERA, Directora General DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS / DGAF
PROCESO	:	LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 49/2017 "ADQUISICIÓN DE REACTIVOS E INSUMOS PARA REGIONES SANITARIAS COBERTURA 24 MESES PARA EL MSPBS" PLURIANUAL – ID N° 329.785
ASUNTO	:	ADENDA DE AMPLIACIÓN DE MONTO DEL CONTRATO ABIERTO N° 022/2018
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	:	13 – SETIEMBRE – 2021

EXP. 67.355/2021

1. ANTECEDENTES

a) Contrato Abierto N° 022/2018, suscrito con la firma INDEX S.A.C.I.

b) Nota del 19 de abril de 2021 del Hospital Distrital de Lambaré.

c) Nota DGGIES/DR N° 55/2021 del 28 de mayo de 2021.

d) Nota del 11 de mayo de 2021, del Hospital Distrital de Lambaré.

e) Nota de conformidad de INDEX S.A.C.I. del 28 de junio de 2021.

f) Nota DGGIES/DG N° 2739/2021 del 07 de julio de 2021.

g) Nota DGGIES/DG N° 3109/2021 del 30 de julio de 2021.

h) Memorando ASJT DOC N° 728/2021 del 13 de setiembre de 2021.

i) Fotocopia del Endoso N° 004/005 de la Póliza N° 1509022499, expedida por la aseguradora La Consolidada de Seguros.

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.

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.

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

El análisis presente es instado por la Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud, a través de la Nota DGGIES/DG N° 2739/2021 del 07 de julio de 2021, ante la propuesta de ampliación del monto original del Lote N° 18 del Contrato Abierto N° 022/2018, suscrito el 07 de marzo de 2018 con la firma INDEX S.A.C.I.

En tal contexto, resulta que la modificación pretendida consiste en una ampliación de hasta el 20% de la cantidad de los bienes que constituyen el Lote N° 18, por un valor propuesto de guaraníes mil cuatrocientos cincuenta y cuatro millones seiscientos treinta y dos mil (Gs. 1.454.632.000), que supera el umbral de una Licitación Pública Nacional, conforme a las previsiones de la Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".

En igual sentido, 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° 022/2018 operó el 07 de marzo de 2018, 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 DGGIES/DG N° 3109/2021 del 30 de julio de 2021, que expresa que *"No se dispone de pedidos de reactivos para el Hospital General de Lambaré (...) Los mismos se encuentran consolidándose desde la Dirección de la Red Nacional de Laboratorios, Dirección General de Desarrollo de Servicios y Redes de Salud. Los pedidos de adendas de ampliación del 20% se realizan con el objeto de evitar un posible desabastecimiento de productos vitales para el correcto desempeño del laboratorio, mientras continúan las gestiones respectivas para una nueva licitación"*, 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 DGGIES/DG N° 2739/2021 del 07 de julio de 2021:

1. <u>Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación</u>:

"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]

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
JEFA
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA - D.G.G
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*"

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

"El suministro de estos reactivos son de suma importancia y necesario en los hospitales en la red de hospitales de referencia nacional, los reactivos favorecen una intervención médica oportuna, dado que se determinan mediante pruebas de laboratorio, el diagnóstico y detección de afecciones, post quirúrgico, post traumático y permite para el tratamiento oportuno y eficaz.

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, 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 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 observa que la propuesta de ajuste contractual fue sometida a consideración de la firma INDEX S.A.C.I., la cual prestó su conformidad a través de la nota del 28 de junio de 2021.

Se constata que la previsión presupuestaria para la ampliación se encuentra en trámite, según se desprende del Memorando ASJT DOC N° 728/2021, por lo cual deberá supeditarse la firma de la adenda correspondiente a la efectiva obtención de la certificación presupuestaria.

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

Conforme a lo expresado, se vislumbra que el Contrato Abierto N° 022/2018 se encuentra vigente hasta el cumplimiento total de las obligaciones, de acuerdo a lo previsto en la Cláusula Sexta del mismo contrato.

Asimismo, nos encontramos con que la garantía contractual exigida a la empresa proveedora se encuentra vigente, de acuerdo a lo previsto en el Endoso N° 004/005 de la Póliza N° 1509022499, expedida por la aseguradora La Consolidada de Seguros, extendida hasta el 30 de junio de 2022.

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°, es competencia de la Máxima Autoridad institucional la suscripción de los instrumentos de autorización, en el marco de procesos de contratación que, en su monto total, excedan el valor de 40.000 jornales mínimos.

Se recomienda enfáticamente que el administrador de contrato difiera la emisión de órdenes de compra y/o realice cualquier otro acto de ejecución relacionado con la ampliación propuesta, en tanto la adenda respectiva no sea debidamente publicitada 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.

4. <u>CONCLUSIÓN</u>

Conforme al análisis previo, esta asesoría eleva a consideración la autorización de la adenda de ampliación de monto de hasta el 20% del Lote N° 18 del Contrato Abierto N° 022/2018 del 07 de julio de 2021, suscrito entre la firma INDEX S.A.C.I. y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), en el marco de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 49/2017 "ADQUISICIÓN DE REACTIVOS E INSUMOS PARA REGIONES SANITARIAS COBERTURA 24 MESES PARA EL MSPBS" PLURIANUAL – ID N° 329.785.

ES NUESTRO DICTAMEN.

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

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES (D.O.C.)
MARIA MERCEDES BENITEZ
RECIBIDO:
MSP BS - DOC
FECHA: 14 SET. 2021 HORA: 13:17
67355/21 FIRMA:

RECIBIDO
15-09-2021
DGAF
67355