MINISTERIO DE
HACIENDA
Secretaría General

SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION
Nº Ent. S.T.P. 56.- Hora: 09:56'.-
Fecha Registro: 15 ENE 2015
Recibido por: Esteban Guillén.-

(Con 7 fojas).-

Asunción, 14 de enero de 2015

S.G. Nº 29.-

SEÑOR
OSCAR VILLAGRA, SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
ASUNCIÓN, PARAGUAY

Tengo el agrado de dirigirme a usted para hacer referencia a la nota STP/S.E. Nº 1038 de fecha 22 de diciembre de 2014, a través de la cual se eleva a conocimiento y consideración de esta Cartera de Estado, el Pliego de Bases y Condiciones de Precalificación del Proyecto: "*Mejoramiento de las Rutas Nacionales Nºs. II "Mariscal José Félix Estigarribia" y VII "Doctor José Gaspar Rodríguez de Francia*", en el marco de la Ley Nº 5102/2013 y su Decreto reglamentario Nº 1350/2014 (Exp. M.H. Nº 511/2015).

Al respecto, sírvase encontrar adjunto con la presente, para su conocimiento y fines pertinentes, fotocopia del Dictamen Técnico Nº 1 de fecha 5 de enero del corriente año, elaborado por la Dirección del Sistema de Inversión Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de este Ministerio, sobre el contenido del Pliego de Bases y Condiciones de "*Precalificación de empresas para el contrato de diseño, financiación, construcción, mantenimiento, operación y explotación de dos rutas nacionales (Nºs. 2 y 7)*" a nivel de pre-factibilidad, de conformidad a las prerrogativas establecidas en los Artículos 10º de la Ley Nº 5102/2013 y 40º del Decreto Nº 1350/2014.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.

MINISTERIO DE HACIENDA
Secretaría General

ALBERTO ALFONZO
SECRETARIO GENERAL

SSEE/SG/ccd.

Fres 3

MINISTERIO DE HACIENDA

invirtiendo en el bienestar de la gente
sistema nacional de inversión pública

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA

DIRECCIÓN DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

DEPARTAMENTO DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADA

DICTAMEN TÉCNICO DEL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES DE PRECALIFICACIÓN

PROYECTO: "MEJORAMIENTO DE LAS RUTAS NACIONALES N° II MARISCAL JOSÉ FÉLIX ESTIGARRIBIA Y N° VII "DOCTOR JOSÉ GASPAR RODRÍGUEZ DE FRANCIA".

(Artículo 10° de la Ley N° 5102/13 y Artículo 40° del Decreto Reglamentario N° 1350/14)

05 de Enero del 2015

Cuatro 4

MINISTERIO DE HACIENDA

invirtiendo en el bienestar de la gente
sistema nacional de inversión pública

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Rutas de Nuevo Rumbo

Asunción, de enero del 2015

DICTAMEN Nº 01/2015

Referencia: "Dictamen Técnico del Pliego de Bases y Condiciones de Precalificación de Empresas, para el Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento, Operación y Explotación de dos Rutas Nacionales (Nº 2 y 7)"

I. Cuestión Planteada

La Secretaría Técnica de Planificación a través de la Nota STP/S.E. Nº 1038 de fecha 22 de diciembre del 2014, remite al Ministerio de Hacienda el Pliego de Bases y Condiciones de "Precalificación de Empresas para el Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento, Operación y Explotación de dos Rutas Nacionales (Nº 2 y 7)", que fuera enviado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones por medio de la nota M.O.P.C. Nº 1128/2014 de fecha 19 de diciembre de 2014, en el marco del Proyecto de Iniciativa Pública "***Mejoramiento de las Rutas Nacionales Nº II Mariscal Estigarribia y Nº VII Doctor José Gaspar Rodríguez de Francia***". La remisión se realiza en base a lo establecido a la ley Nº 5102/2013 y el artículo 40 de su Decreto Reglamentario Nº 1350/2014, solicitando el dictamen correspondiente.

El Art. 40 del Decreto Reglamentario expresa cuanto sigue: "*La Administración Contratante elaborará el Pliego de Bases y Condiciones de precalificación (Pliego de Precalificación), el que deberá ser aprobado por ella, previo dictamen favorable de la Unidad de PPP y del Ministerio de Hacienda*".

En tal sentido, el Ministerio de Hacienda, de acuerdo a sus funciones legales establecidas en al artículo 10º de la Ley Nº 5102/2013 y su Decreto reglamentario se aboca en exponer el parecer técnico sobre los riesgos fiscales que se pudieren derivar del documento remitido y de los aspectos formales del mismo.

MINISTERIO DE HACIENDA
Sub-Secretaría de Estado de Economía
D.S.I.P.

Cinco 5

II. Antecedentes

El Grupo Técnico Interinstitucional de Evaluación - APP (GTIE-APP) conformado por la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el Ministerio de Hacienda se reúnen en la instalaciones de la STP el 04 de diciembre del 2014, según consta en Acta Nº 9 del GTIE - APP, para analizar preliminarmente la decisión del MOPC de llevar adelante un proceso de Precalificación de Empresas para el Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento, Operación y Explotación de las Rutas Nº 2 y 7"

Durante el desarrollo de la reunión han surgido algunas dudas de carácter legal y técnico respecto al procedimiento para el llamado a Precalificación, de los cuales se hace exposición en los siguientes puntos.

III. Cuestiones planteadas en el Grupo Técnico Interinstitucional de Evaluación APP (GTIE-APP).

El principal planteamiento que ha surgido en el GTIE-APP refiere a la pertinencia jurídica para efectuar el llamado a Precalificación en la etapa de Pre-factibilidad en la que se encuentra el proyecto y antes de la aprobación definitiva del Poder Ejecutivo vía Decreto. El segundo punto debatido hace mención a si el procedimiento de Precalificación es un proceso independiente al procedimiento de Licitación Pública.

En tal sentido, este planteamiento que alude a la naturaleza real de la Precalificación, supondría que el Pliego de Bases y Condiciones para esta etapa conformaría de forma intrínseca el Proceso Licitatorio y que por lo tanto debería estar aprobado al momento de efectuar la Precalificación, y no considerarla como una etapa independiente al proceso de licitación propiamente.

MINISTERIO DE HACIENDA
Secretaría de Estado de Economía
D.G.I.P.

Seis 6

Estos planteamientos esbozados en el Grupo Técnico Interinstitucional de APP (GTIE-APP) tuvieron fundamento en la interpretación efectuada en los preceptos normativos establecidos tanto en el art. 21 de la Ley N° 5102/13 y en el art. 37 de la reglamentación.

IV. Argumentos Jurídicos de la Administración Contratante. Dictamen D.A.J. N° 1591/2014.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en carácter de Administración Contratante ha manifestado por Dictamen D.A.J N° 1591 de fecha 17 de diciembre del 2014, adjuntado por Nota M.O.P.C. N° 1128/2014, su parecer a la pertinencia jurídica sobre la viabilidad legal para lanzar la precalificación sin la aprobación previa por Decreto del Poder Ejecutivo; y en referencia a la consideración del Procedimiento de Precalificación como proceso independiente al procedimiento de Licitación Pública.

Fundamentado en disposiciones normadas en la reglamentación, específicamente en los arts. 39, 40, 41, y recurriendo a una interpretación literal y sistemática aplicada a ambos casos, el MOPC ha expuesto en su Dictamen sus respectivos argumentos en los siguientes términos:

"En primer lugar, el procedimiento de precalificación se configura como un procedimiento previo e independiente al procedimiento de licitación pública, de manera que no puede ser compartida la interpretación de que la precalificación sea la fase inicial del procedimiento de licitación."

"Asumir que el Pliego de la licitación debe encontrarse aprobado al momento del inicio de la precalificación quitaría de todo sentido el objetivo de la propia precalificación, que en el fondo tiene como objeto seleccionar un grupo de interesados, que reúnan la cualificación exigida, para poder iniciar con ellos un diálogo sobre el Proyecto y su marco licitatorio y contractual que permita en su caso realizar modificaciones y ajustes antes de su aprobación definitiva por el Poder Ejecutivo para su publicación".

"...la aprobación formal del Proyecto por parte del Poder Ejecutivo, establecida en el artículo 37 de la reglamentación, debe realizarse cuando el Proyecto se encuentra definido y listo para ser

MINISTERIO DE HACIENDA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
PAZ - JUSTICIA
Subsecretaría de Estado de Economía
D.S.I.P.

Siete 7

publicado, esto es, inmediatamente antes del inicio del proceso de licitación y no antes del procedimiento de precalificación, de forma que su validación vincule a la Administración Contratante y suponga la imposibilidad de introducir posteriores modificaciones por las partes".

Finalmente el MOPC concluye:

1) "El procedimiento de precalificación puede ser realizado como un proceso independiente del proceso de licitación. De acuerdo al Decreto Reglamentario, el proceso de precalificación previa cuenta un pliego independiente, dictámenes específicos y reglas especiales. Por tanto, resulta razonable que la aprobación del Proyecto por el Poder Ejecutivo mediante Decreto deberá realizarse respecto del Pliego de Bases y Condiciones de la licitación pública, para su posterior publicación y no respecto del Pliego de Precalificación.

2) Resulta inexigible la aprobación formal mediante Decreto por parte del Poder Ejecutivo para el inicio del procedimiento de precalificación, cuando que dicha aprobación debe otorgarse previo a publicación de la Licitación Pública."

Con estos argumentos, la Administración Contratante ha emitido su parecer legal en los dos puntos relevantes:

- En el primer punto la Administración Contratante hace la diferencia entre ambos procesos, considerando la etapa de precalificación como un proceso independiente del proceso de licitación por disponer de un pliego independiente, dictámenes propios y reglas específicas.

- En el segundo planteamiento para el M.O.P.C. no resulta obligatorio la aprobación formal mediante Decreto Ejecutivo para el inicio del procedimiento de precalificación, cuando que dicha aprobación debe concederse previa a la publicación de la Licitación Pública.

VI. Conclusión.

La Administración Contratante ha desarrollado sus argumentos que sustentan la decisión de realizar un llamado de Precalificación en esta etapa del proceso de evaluación en que se

MINISTERIO DE HACIENDA

Delio B

encuentra el Proyecto. Ha emitido dictamen jurídico sobre la pertinencia jurídica, a través del Dictamen D.A.J. Nº 1591 del 17 de diciembre de 2014. Es por tanto, competencia de la Administración Contratante tomar la decisión de precalificar o no un proyecto.

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda se limita a analizar lo planteado en base al parecer emitido por el M.O.P.C. como Administración Contratante desde la perspectiva de los riesgos fiscales. En el eventual supuesto de que la Administración Contratante demandare mayor fundamento legal, ésta podría remitir los antecedentes a la Procuraduría General de la República a efectos de expedirse en relación a cuestiones de índole jurídico. Si no lo considera necesario, se sugiere que remita a la Procuraduría el documento para poner en conocimiento la decisión de realizar la Precalificación.

Es importante resaltar que tanto en la Etapa de Precalificación, pero aún más en la Etapa Licitatoria es necesario mantener estándares técnicos, económicos y financieros acordes a la magnitud de la inversión que implica este proyecto. Con esos parámetros la Administración Contratante debe asegurar la participación y capacidad de los interesados, acreditando fehacientemente la debida solvencia financiera, técnica y experiencia de los mismos, a fin de minimizar los potenciales riesgos fiscales salvaguardando el uso correcto de los recursos de los contribuyentes garantizando el éxito del proyecto.

Con respecto a la capacidad de gestión y experiencia de los proponentes en construcción de infraestructuras públicas similares al desarrollo de este primer Proyecto de PPP, es importante mantener el monto establecido o al menos utilizar el piso de inversión de **USD 20 MILLONES**, el cual es coherente con una de las variables fijadas en el Índice de Elegibilidad del PhD. Sergio Hinojosa en el Estudio de Valor por Dinero Cualitativo implementado para la Etapa de Pre-factibilidad del Proyecto y el cual fue plasmado en el Dictamen Técnico del Ministerio de Hacienda emitido pertinentemente.

MINISTERIO DE HACIENDA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
PAZ Y JUSTICIA
Sub-Secretaría de Estado de Economía
D.S.I.P.

Nueve 9

POR TANTO, habiendo formulado las manifestaciones y observaciones precedentes al Pliego de Bases y Condiciones de Precalificación de Empresas, para el Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento, Operación y Explotación de dos Rutas Nacionales (Nº 2 y 7), esta Cartera de Estado no encuentra reparo para la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones de Precalificación.

MINISTERIO DE HACIENDA
Secretaría de Estado de Economía
D.S.I.P.
REPUBLICA DEL PARAGUAY
PAZ Y JUSTICIA

Folio 10