DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES

DICTAMEN - DOC Nº 708/2021

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° 374/2018
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	:	31 – AGOSTO – 2021 EXP. 64.639/2021

1. ANTECEDENTES

a) Contrato Abierto N° 374/2018, suscrito con la firma QUIMFA S.A.

b) Nota PND N° 222/2021 del 15 de marzo de 2021.

c) Memorando DPE/DGL/DGGIES N° 072/2021 del 16 de marzo de 2021.

d) Memorándum D.P.U.R.M. N° 447/2021 del 31 de marzo de 2021.

e) Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 1210 del 09 de abril de 2021.

f) Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 1422 del 22 de abril de 2021.

g) Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 2316/21 del 04 de mayo de 2021.

h) Memorándum DOC N° 239/2021 del 05 de mayo de 2021.

i) Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 3500 del 27 de agosto 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.

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 - D.O.C.

El presente caso surge a partir de la nota PND N° 222/2021 del 15 de marzo de 2021, emitida por el Programa Nacional de Diabetes, en la cual solicita el impulso de la ampliación de las cantidades del Contrato Abierto N° 374/2018, suscripto el 28 de diciembre del 2018 con la firma QUIMFA 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 del 20% de la cantidad de los bienes que constituyen el Lote N° 4 - Ítem N° 1, que totaliza un valor propuesto de guaraníes novecientos setenta y dos millones (Gs. 972.000.000), 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° 374/2018 operó el 28 de diciembre 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 el Memorándum D.P.U.R.M. N° 447/2021 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° 1422 del 22 de abril de 2021:

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 DIABATES" 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

Abg. MARGARITA MIERES FORNERON
JEFA DEPARTAMENTO
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA
M.S.P. y B.S.

Patricia González Burgos
Directora Operativa de Contrataciones

[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*"

hospitales especializados y de referencia nacional, la Insulina Lenta Análoga está indicada para el tratamiento de la diabetes mellitus tipo 1, diabetes gestacional, diabetes tipo 2 refractaria a antidiabéticos orales o en descompensaciones por patología Inter recurrentes. 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, 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 QUIMFA S.A., la cual prestó su conformidad a través de la nota del 14 de abril de 2021.

Se constata, igualmente, que la solicitud de ampliación cuenta con el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria N° 2316 del 04 de mayo de 2021, por el monto total de la variación contractual impulsada.

Conforme a lo expresado, se vislumbra que el Contrato Abierto Nº 374/2018 se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, de acuerdo a lo previsto en la Adenda N° 3 del 31 de diciembre de 2020, con

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

Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones

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.

Resulta pertinente indicar que, como resultado de una observación formulada por la Secretaría General de la Institución, a través de providencia obrante en el expediente original, la Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud procedió a la corrección de la marca consignada en la solicitud de ampliación del Lote N° 4.1, conforme a la modificación introducida por efecto de la Adenda N° 02 al Contrato Abierto N° 374/2018.

Conforme a lo anterior, por Nota D.G.G.I.E.S./D.G. N° 3500 del 27 de agosto de 2021 se introdujo el ajuste indicado al requerimiento de ampliación, con la aclaración de que la denominación actual de la marca del lote indicado es "LANTUS 100 UI/ML", de procedencia alemana.

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.

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. CONCLUSIÓN

Conforme al análisis previo, esta asesoría eleva a consideración la autorización de la adenda de ampliación de monto de hasta el 20% del Contrato Abierto N° 374/2018 del 28 de diciembre del 2018, suscrito entre la firma QUIMFA 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 MERES FORNERON
JEFA
ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA - D.G.G.
M.S.P. y B.S.

C.P. Patricia González Burgos
Directora
Dirección Operativa de Contrataciones
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

64639

[3] Resolución DNCP Nº 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*".

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES (D.O.C.)

RECIBIDO: Oscar Franco
Secretaría de Gestión Documental
D.O.C. - D.G.A.F.
MSP y BS

FECHA: 02 AGO. 2021

HORA: 08:30

Nº 64634/21

FIRMA: