INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

000159

DIJ/DDC/N° 992 /2020

DICTAMEN

PARA: GERENCIA DE ABASTECIMIENTO Y LOGÍSTICA.-
DE: DIRECCIÓN JURÍDICA.-
Departamento de Dictámenes y Contratos.-
Sección Procesos de Contrataciones Públicas.-
REFERENCIA: MEM-0197-2020-000096, MEM-2703-2019-000134, NOT-0275-2019-000252, MEM-0197-2020-000187.-
Adenda Contrato N° 258/2019 – LPN N° 14/2018.-

LUGAR Y FECHA: Asunción, 23 de Noviembre de 2020.-

1. ANTECEDENTES:

- Providencia de fecha 13 de Noviembre de 2020 de la Dirección de Infraestructura, providenciada en fecha 16 de Noviembre de 2020 a la Dirección Jurídica.-
- Informe de Auditoria AI/ICM/N° 016/2020.-
- Memorándum DDI/DFO/N° 781/2020 de fecha 13 de Noviembre de 2020 del Dpto. de Fiscalización de Obras.-
- Nota presentada en fecha 14 de Agosto de 2020 por la contratista Tecnoedil S.A.-
- Memorándum DDI/DFO/N° 577/2020 de fecha 24 de Agosto de 2020 del Dpto. de Fiscalización de Obras.-
- Memorándum DOP/UCVP/N° 55/2020 de fecha 19 de Octubre de 2020, de la Unidad de Control y Verificación de Precios.-
- Correo electrónico de justificación del Administrador del Contrato.-

2. CONSULTA:

La Dirección de Infraestructura, a través de la Gerencia de Abastecimiento y Logística solicita dictamen jurídico para la elaboración de un Convenio Modificatorio al Contrato N° 258/2019, suscrito con la firma TECNOEDIL S.A., en el marco de la *Licitación Pública Nacional N° 14/2018 "Diseño y Construcción del Centro de Medicina Física, Rehabilitación, Psicología y Salud Mental". ID: 339735.-*

3. MARCO LEGAL:

- Ley N° 2051/2003, Art. 55, inc. b).-
- Resolución DNCP N° 5695/2019
- Contrato N° 258/2019.-

4. ANÁLISIS:

La solicitud realizada por la Dirección de Infraestructura como Administradora del Contrato versa sobre la viabilidad de la formalización de un Convenio Modificatorio al Contrato N° 258/2019 a fin de realizar una adecuación al Bloque 6 para el traslado de todo el Servicio de Nefrología.-

Por Memorándum DDI/DFO/N° 577/2020 de fecha 24 de Agosto de 2020 el Dpto. de Fiscalización de Obras realiza un informe acerca de las etapas por las cuales fue pasando el proyecto de la presente solicitud de adenda, mencionando que el proyecto original se contemplaba que los bloques 01, 02 y 03 funciones para los Servicios de Medicina Física y Rehabilitación, el Bloque 04 para Psicología y los Bloques del 05 al 06 para Salud Mental, no obstante, la especialidad de Psicología fue trasladada a otro predio, por lo cual, se decidió que se readecuara el bloque 04 y el bloque 05 de tal forma que tengan la funcionalidad de los bloques 05 y 06 y se trasladen los mismos y sean aptos para salud mental, y que el bloque 06 se readecuara en su funcionalidad como Centro de Hemodiálisis. Así también, en el citado memorándum se menciona: *"Debido a que el bloque de Nefrología requiere de una ampliación en superficie, se crea un bloque intermedio que se conecta con el bloque 06, el cual tendría por objeto el apoyo al mismo con varias funcionalidades a cumplir, entre ellas, por ejemplo, las de depósito de insumos y medicamentos, sala de espera, oficinas de recepción, administración, sala de planta de oxígeno y sala de planta de vacío. En cuanto a los precios nuevos, hemos realizado las verificaciones encuadrándose todos dentro del rango en cumplimiento de la Resolución DNCP N° 1890/20. Así mismo existen algunos ítems que por su complejidad han sido presentados el presupuesto mínimo... en los cuales contiene un solo precio referencial. Se consultó*

Abog. Ana Laura Escolar A. Mat. CSJ Nº 22.875 Sección Procesos de Contrataciones Públicas Dirección Jurídica - IPS

NORA MURDOCH GUIRLANDO ABOGADA - MAT. Nº 7.125 DIRECTORA - DIRECCIÓN JURÍDICA INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

LA MISIÓN DEL IPS ... "Garantizar el acceso oportuno a los beneficios del Seguro Social, difundiendo y otorgando ... ales, económicas y de salud en bienestar de sus asegurados".
"Omoañete hekopete umi pytyvõ Seguro Social-qua, omyasãi ha ome'ẽvo pytyvõ, viru ha tesãi omombaretévo umi mba'apohára reko".

sobre la falta de cumplimiento de la Resol. DNCP N° 1890/20 en su anexo "Método para la elaboración de Precios Referenciales", en su penúltimo punto, Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los precios de referencia".-

Respecto a la pertinencia de la solicitud de adenda, el Dpto. de Fiscalización de Contratos a través de Memorándum DDI/DFO/N° 652/2020 de fecha 30 de Septiembre de 2020 ha mencionado cuanto sigue:
"La presente adenda se origina por la solicitud de la Dirección del Centro de Salud Mental y la Dirección de Hospitales del Área Central por Memorándum MEM-2703-2019-000134 y del Servicio de Nefrología del Hospital Central presentado por MEM-0275-2019-000252, para la readecuación del bloque 6 para el funcionamiento del Centro de Hemodiálisis. El traslado de psicología al predio del Edificio Ex Estadísticas y Censos, surge de una decisión de la Máxima Autoridad del IPS, hecho que incide en el aprovechamiento de los espacios del bloque 06 para albergar aproximadamente 50 unidades para Hemodiálisis sumados a los ya existentes en el Servicio de Nefrología del Hospital Central".-

"Las causas técnicas consisten entre otras cosas a la alta demanda de asegurados que requieren del tratamiento de hemodiálisis en continuo crecimiento, la falta de espacio físico en el actual servicio de Nefrología del Hospital Central, los altos costos que implican a la Institución los Contratos de Tercerización de Hemodiálisis que en los últimos 3 años el IPS ha gastado más de G. 65.000.000.000 en contratos con empresas privadas, además del proyecto que estaba planificado en el Hospital Geriátrico como primer centro de hemodiálisis ambulatoria que jamás se concretó".-

"Con la readecuación del bloque 06 para el Servicio de Hemodiálisis, el IPS tendrá un ahorro anual correspondiente a la disminución de traslado de pacientes a Sanatorios Privados, que con esta adenda creemos que no implican condiciones más favorables a la Contratista".-

Por su parte, se observa que los precios de los ítems a ser incluidos han sido analizados por la Unidad de Control y Verificación de Precios que por Memorándum DOP/UCVP/N° 55/2020 de fecha 19 de Octubre de 2020 donde se menciona cuanto sigue: *"... que la razonabilidad de los mismos es de responsabilidad del administrador del Contrato que cuenta con profesionales (arquitectos e ingenieros) que manejan todas las especificaciones técnicas en base a las cuales analizan los precios de las Contratistas. En vista a que no existe una reglamentación que establece un mecanismo de análisis de precios de ítems nuevos a incluir, esta Unidad verificó las planillas obrantes tomando los parámetros establecidos en la Resolución DNCP N° 1890/20 y se observa que los precios ofertados para los ítems nuevos no sobrepasan los parámetros establecidos en la misma (-20% y +10%), conforme a la documentación recopilada y adjunta al expediente por parte del Administrador del Contrato".-*

A su vez, la Auditoría Interna de la Institución, emitió su parecer a través del Informe AI/ICM/N° 016/2020, en el que concluyó lo siguiente: *"1. El monto de la presente solicitud de Convenio Modificatorio según verificación de la planilla de cómputo métrico presentada, asciende a G. 4.155.848.463, lo que representa el 15,25 % del precio del Contrato al Contrato N° 258/2019 adecuándose a lo contemplado en el Art. 62 de la Ley N° 2051/03". Los precios de los ítems a ser incluidos, fueron realizados por el Dpto. de Proyectos y analizados por la Unidad de Control y Verificación de Precios, que al respecto menciona: en vista a que no existe una reglamentación que establece un mecanismo de análisis de precios de ítems nuevos a incluir, esta Unidad verificó las planillas obrantes tomando los parámetros establecidos en la Resolución DNCP N° 1890/2020 y se observa que los precios ofertados para los ítems nuevos no sobrepasan los parámetros establecidos en la misma (-20% y +10%), conforme a la documentación recopilada y adjunta al expediente por parte del Administrador del Contrato. 2. La Auditoría Interna no cuenta en su plantel de funcionarios con profesionales del área de Ingeniería o Arquitectura que puedan emitir opinión calificada y aprobar la presente solicitud de adenda modificatoria... por lo tanto es responsabilidad de la Dirección de Infraestructura, las evaluaciones de los Informes Técnicos que avalen las modificaciones solicitadas en cumplimiento de la Ley N° 2051/2003, Art. 62, en donde: las solicitudes deberán ser remitidas a esta auditoría previa a su realización".-*

En este sentido, resulta importante mencionar que de acuerdo a la modalidad del llamado debemos considerar lo dispuesto en el art. 55 inc. "b" de la Ley N° 2051/03 que establece: *"Las contratantes*

Abog. Ana Laura Escolar A. Mat. CSJ Nº 22.875 Sección Procesos de Contrataciones Públicas Dirección Jurídica - IPS

NORA MURDOCH GUIRLAND ABOGADA - MAT. Nº 7.125 DIRECTORA - DIRECCIÓN JURÍDICA INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

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..."
Asimismo, el pedido de ampliación deberá adecuarse a lo que establece la Resolución DNCP N° 5695/2019, que dispone cuanto sigue:

> **Art. 56°.-** *Interés Público. Modificaciones al amparo del Interés Público comprometido. Las modificaciones a los contratos, amparadas en las disposiciones contenidas en el Artículo 55 inciso b) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberán considerar, a más de las reglas que surgen del propio texto del Artículo en cuestión, una limitación del 20% (veinte por ciento) del valor total del contrato, de forma separada o conjunta, incluidas las modificaciones realizadas conforme a los Artículos 62 o 63 de la citada Ley, según sea el caso. En ningún caso las modificaciones podrán significar la alteración sustancial de la finalidad y naturaleza del contrato".-*
>
> **Art. 57°.-** *"Requisitos del dictamen. El Dictamen que justifique la modificación contractual al amparo del Artículo 55 Inciso b) de la Ley N° 2051/03, deberá cumplir necesariamente con los siguientes requisitos:*
> *a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.*
> *b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.*
> *c) 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.*
> *d) 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,*
> *ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03, y*
> *iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.*

Al respecto, la Dirección solicitante refiere el motivo que lleva a la modificación contractual bajo la figura prevista en el Art. 55 inc. b), en los siguientes términos:

a) Exposición acabada y circunstanciada de los motivos que justifican la modificación.
La presente Adenda al Contrato N° 258/19 se origina por la solicitud de la Dirección de Hospitales del Área Central por Memorándum MEM-2703-2019-000134 y del Servicio de Nefrología del Hospital Central presentado por MEM-0275-2019-000252, para la Readecuación del Bloque 6 para el funcionamiento del Centro de Hemodiálisis. El mismo albergará aproximadamente 50 unidades para Hemodiálisis para tratamiento sumados a los ya existentes en el Servicio de Nefrología del Hospital Central, que posibilitará el descongestionamiento de los ya habilitados en dicho nosocomio.-

b) Una explicación clara que sustente de qué forma se encuentra comprometido el interés público.
El Contrato N° 258/19 adjudicada a la Firma **Tecnoedil S.A**. **es considerado como de Interés Público e Institucional, encontrándose dentro del Programa de Gobierno actual, a fin de descongestionar el actual Hospital Central, dotando a los asegurados de todas las comodidades con mayor facilidad de acceso y de movilidad.** Por tanto dotar del Centro de Hemodiálisis descongestionará a la alta demanda de asegurados que requieren del tratamiento de Hemodiálisis, en continuo crecimiento, la falta de espacio físico en el actual Servicio de Nefrología del Hospital Central, los altos costos que implican a la Institución los contratos de Tercerización de hemodiálisis que en los últimos 3 años el IPS ha gastado más de Gs. 65.000.000.000 en contratos con empresas privadas, además del Proyecto que estaba planificado en el Hospital Geriátrico como PRIMER CENTRO DE HEMODIALISIS AMBULATORIA aprobado por Resolución C.A. 054-024/13 de fecha 04/07/2013 que jamás se concretó.-

c) ***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.***
En el Proyecto original se contemplaba que los Bloques 01, 02 y 03 funcione para los Servicios de Medicina Física y Rehabilitación, el Bloque 04 para Psicología y los Bloques del 05 al 06 para Salud Mental, no obstante, la especialidad de Psicología fue trasladada a otro predio, y en vista de que el Bloque 6 quedaba sin dicha función la Gerencia de Salud decidió la readecuación el bloque 04 y el

Abog. Ana Laura Escolar A.
Mat. CSJ Nº 22.875
Sección Procesos de Contrataciones Públicas
Dirección Jurídica - IPS

NORA MURDOCH GUIRLAND
ABOGADA - MAT. Nº 7.125
DIRECTORA - DIRECCIÓN JURÍDICA
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

bloque 05, de tal forma a que tengan la funcionalidad de los bloques 05 y 06 y se trasladen los mismos y sean aptos para Salud Mental, y que el Bloque 06 se readecuara en su funcionalidad como Centro de Hemodiálisis.
El traslado del Servicio de Psicología al predio del Edificio Ex Estadísticas y Censos, surge de una decisión de la Máxima Autoridad del IPS, hecho que incide en el aprovechamiento de los espacios del Bloque 6 para albergar a aproximadamente 50 unidades para Hemodiálisis para tratamiento sumados a los ya existentes en el Servicio de Nefrología del Hospital Central. Esta situación no pudo ser prevista, al tiempo de programación pues la decisión tomada por la Máxima autoridad del PS surge posterior a la fecha del llamado.-

d) 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,
El Proyecto que estaba planificado en el Hospital Geriátrico como PRIMER CENTRO DE HEMODIALISIS AMBULATORIA aprobado por Resolución C.A. 054-024/13 de fecha 04/07/2013 jamás se concretó, El hecho de proceder a la Readecuación del Bloque 6 para los fines antedichos, resulta una solución más ventajosa, en el menor tiempo que conllevaría un llamado a Licitación Pública y menos costosa para el IPS, en la cual se incorpora la tecnología necesaria para asegurados, pacientes y funcionarios.-

ii. No existiría violación a los principios previstos en el Artículo 4° de la Ley N° 2051/03, y

La presente formalización de adenda al Contrato no consistiría en absoluto en una violación a los principios del Art. 4° de la Ley N° 2051/03, por la razón de que en un principio esta ampliación no había sido prevista en el Llamado LPN N° 14/18. Por tanto no constituye un elemento que genere una violación al principio de igualdad, libre competencia y transparencia.

iii. No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato.
No se alteran, de manera sustancial, la naturaleza ni la finalidad del contrato, si se consideran:

1. Los "OBJETIVOS ESTRATÉGICOS", enunciados en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2024, del IPS, en los primeros puntos, se cita específicamente:
1°) Ampliar la población obligada al Seguro Social integral, priorizando la formalización, promoviendo la educación, la inclusión de nuevos colectivos y modalidades de trabajo.
2°) Estructurar una red integrada e integral de servicios de salud, con enfoques preventivos y asistenciales, contemplando la ampliación de la población objetivo y la demografía.
Por lo que claramente, al promover una obra, por la que se Estructura una red integrada de servicios de salud, con enfoques preventivos y asistenciales, se definen la naturaleza y finalidad, del contrato, que además, si se apunta, a la ampliación de la población, obligada al seguro social, deben necesariamente, cubrirse especialidades cada vez más crecientes, como la de Nefrología, incluyendo para ello, un bloque de esa especialidad.-

Además, si consideramos lo establecido DECRETO – LEY N° 1.860/50. POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 18.071, DEL 18 DE FEBRERO DE 1943 DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL., en su Art. 1°. "Declaraciones fundamentales. El Seguro Social CUBRIRÁ, de acuerdo con los términos de la presente Ley, los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados de la República.", texto que claramente, refuerza la "NATURALEZA Y FINALIDAD", de cualquier contrato de infraestructura, que pueda dar respuestas a las declaraciones fundamentales de cobertura a los asegurados, del Instituto de Previsión Social.-

Cabe mencionar que entre los antecedentes remitidos a esta Dirección, se observa en la carpeta 1 todos los antecedentes que guardan relación al origen de la presente solicitud de adenda, es decir, comunicaciones notas mediante entre el Servicio de Nefrología, Dirección Médica del IPS y Dirección de Infraestructura, durante el año 2019, con intervención también de la entonces Gerencia de Salud. Sin embargo, consideramos que previamente a someter el presente expediente a consideración de la Máxima Autoridad Institucional, el mismo deberá ser analizado por la actual Gerencia de Salud, quien deberá otorgar su visto bueno a la modificación planteada por corresponder a cuestiones de servicios de salud.-

Abog. Ana Laura Escolar A.
Mat. CSJ Nº 22.875
Sección Procesos de Contrataciones Públicas
Dirección Jurídica - IPS

NORA MURDOCH GUIRLAND
ABOGADA - MAT. Nº 7.125
DIRECTORA - DIRECCIÓN JURÍDICA
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

En virtud a los términos de la conclusión del informe de Auditoría Interna, que expresa su parecer al pedido de Adenda modificatoria al Contrato N° 258/2019, además de los informes técnicos favorables y de justificación del Administrador del Contrato y la de Unidad de Control y Verificación de Precios, no encontramos impedimentos legales para otorgar el parecer favorable a la solicitud de modificación, siempre y cuando, se cuente con parecer favorable también de la Gerencia de Salud.-

5. CONCLUSIÓN:

De lo expuesto precedentemente y conforme a la recomendación de la Auditoría Interna, a través del cual otorga parecer favorable a la solicitud de modificación contractual, además de la justificación emanada por la Dirección Administradora del Contrato, resultaría jurídicamente viable la elaboración de un Convenio Modificatorio al Contrato N° 258/2019, suscrito con la firma TECNOEDIL S.A., en el marco de la *Licitación Pública Nacional N° 14/2018 "Construcción del Centro de Medicina Física, Rehabilitación, Psicología y Salud Mental"* en el marco del Art. 55 de la Ley N° 2051/2003, en concordancia a la Resolución DNCP N° 5695/2019.-

Cabe mencionar que la adecuación de los ítems y montos es responsabilidad exclusiva del Administrador del Contrato. Asimismo, se deberá solicitar la ampliación de la garantía prevista en el contrato en los mismos términos establecidos en el PBC, y en este sentido, corresponde elevar a consideración del Consejo de Administración la modificación solicitada, a fin de que acto administrativo mediante autorice lo requerido.-

Por otra parte, se recomienda a la Gerencia de Abastecimiento y Logística que se proceda a realizar la verificación correspondiente a fin de determinar si el proveedor no se encuentra comprendido dentro de lo dispuesto en el Art. 40 inc. c) de la Ley N° 2051/03, o con alguna suspensión o inhabilitación por parte de la DNCP o el Consejo de Administración.-

Asimismo, se deja constancia que la presente solicitud de modificación contractual deberá contar con el parecer favorable de la Gerencia de Salud, tomando en consideración que no obra visto bueno expresado nota mediante la conformidad previamente a ser analizada por la Máxima Autoridad.-

Atentamente.-

Abog. Ana Laura Escolar A.
Mat. CSJ Nº 22.875
Sección Procesos de Contrataciones Públicas
Dirección Jurídica - IPS

NORA MURDOCH GUIRLAND
ABOGADA - MAT. Nº 7.125
DIRECTORA - DIRECCIÓN JURÍDICA
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

LA MISIÓN DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL "Garantizar el acceso oportuno a los beneficios del Seguro Social, difundiendo y otorgando prestaciones sociales, económicas y de salud en bienestar de sus asegurados".
"Omoañete hekopete umi pytyvõ Seguro Social-qua, omyasãi ha ome'ẽvo pytyvõ, viru ha tesãi omombaretévo umi mba'apohára reko".