REF. SIMESE N° 113.023/2019: Enmienda "A" a los Contratos DGAF/UGP – N° 44, 47, 48, 49, 58 y 60/2019 "Ejecución y/o Rehabilitación de Obras Civiles de Unidades de Salud Familiar de San Pedro Sur" – ID N° 355.835, suscritos con la Empresa CONSTRUCTORA FENAR, en el marco del Programa de Desarrollo Infantil Temprano – Préstamo BID N° 2.667/OC-PR.-

Asunción, 17 de agosto de 2020

DICTAMEN A.J. N° 1.118 /2020

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

En relación al expediente registrado en mesa de entrada con el N° 113.023, en fecha 07 de agosto de 2020, en el cual se destaca el Memorándum DGAF N° 676/2020 de fecha 14 de julio de 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" a los contratos DGAF/UGP N° 44, 47, 48, 58 y 60/2019 Ejecución y/o rehabilitación de obras civiles de unidades de Salud Familiar de San Pedro Sur" – ID N° 355.835, suscritos en fecha 21 de agosto de 2019 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, 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	
Dictamen fundado de la UOC	✓
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 DGAF o la UGP.-

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

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAR
DIRECCIÓN GENERAL ASESORÍA JURÍDICA
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 DGAF/UGP N° 522/2020.-

Que, por Nota de fecha 15 de junio 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 – UDF 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, 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), ha emitido su no objeción a la propuesta de Enmienda "A", según Nota CPR/C/2020/828, de fecha 11 de junio de 2020, conforme al siguiente detalle:

EJECUCIÓN Y/O REHABILITACIÓN OBRAS CIVILES SAN PEDRO SUR
CP N° 02/2019 * ID N° 355.835

EMPRESA	USF	CONTRATO	MONTO	AJUSTES	MONTO FINAL	ORIGINAL	ENMIENDA	FINALIZACIÓN DEL CONTRATO
CONSTRUCTORA FENAR	Santo Domingo	N° 44	641.987.548	120.575.388	762.562.936	13/03/2020	12/05/2020	11/07/2020
	Toro Piru	N° 47	543.617.749	100.355.262	643.973.011	13/03/2020	12/05/2020	11/07/2020
	Sgto. Montania	N° 48	559.298.618	102.743.183	662.041.801	14/03/2020	13/05/2020	12/07/2020
	Sanguinas Cue	N° 49	283.494.692	127.416.390	410.911.082	14/03/2020	13/05/2020	12/07/2020
	San Isidro del Norte	N° 58	579.348.586	106.805.411	686.153.997	13/03/2020	12/05/2020	11/07/2020
	Vyarenda	N° 60	543.554.016	117.242.633	660.796.649	13/03/2020	12/05/2020	11/07/2020

Abog. Carlos Alberto Espinola
Director
Dirección General de Contrataciones
M.S.P. y B.S.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAFAÑE
Director General de Asesoría Jurídica

- Memorándum AJ- DOC N° 382/2020 de fecha 07 de julio de 2020.-

Que, la Asesoría Jurídica y Técnica de la Dirección Operativa de Contrataciones se expidió en los siguientes términos: *"Que, los procesos que tienen la naturaleza del presente, son desarrollados por la Dirección General de Asesoría Jurídica, específicamente, por la Dirección de Normas de esa dependencia, por lo tanto, la evaluación de los alcances y términos del convenio son facultad y atribución de la dirección general citada.- Que, según lo dispuesto por la Resolución SG N° 059 de fecha 21 de febrero de 2020, en su Anexo I punto 12) 10.4 que expresa cuanto sigue:... Para Adendas a Contratos la UOCs, las Sub UOCs y UEP – Programa de Desarrollo Infantil Temprano deberán remitir a la Dirección Operativa de Contrataciones (DOC) la propuesta de adenda argumentando el motivo que ha generado la modificación planteada. La DOC otorgará expresamente la autorización de adenda al contrato. (Sic)- Que, en ese sentido de ideas, esta Asesoría Jurídica no encuentra reparos a la viabilidad del proceso, por lo que se remiten los antecedentes administrativos para los trámites de rigor".-*

- Memorándum AJ N° 1.646/2020 - Memorándum MV N° 311/2020.-

En fecha 29 de julio de 2020, la Dirección de Normas y Verificación Contractual dependiente de la Dirección General de Asesoría Jurídica, expuso – Mediante Memorándum AJ 1646- seis aspectos a la Gerencia del Programa de Desarrollo Infantil Temprano, a fin de que la misma proporcione las aclaraciones correspondientes. En fecha 06 de agosto de 2020, por Memorándum MV N° 311/2020, 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: ... "El o los contratos modificatorios que establezcan modificaciones en la forma, cantidad o calidad de la obra o cualquier parte de la misma y que determinen incremento o disminución del monto del Contrato, solo podrán ser autorizados hasta un valor máximo total igual al 20% del monto total del contrato"...así también, establece..."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, se 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,

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

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAR
DIRECCIÓN GENERAL ASESORÍA JURÍDICA
M.S.P. Y B.S.

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.- En cuanto a las ampliaciones que superan el 20%, la Supervisión de Obras se ha circunscripto en lo determinado en las Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, que indica en el documento GN-2349-9 cuanto sigue:

"En el caso de los contratos sujetos a revisión ex - ante, antes de conceder una prórroga sustancial del plazo estipulado para la ejecución de un contrato, o aceptar alguna modificación o dispensa de las condiciones de tal contrato, incluida la emisión de una orden de cambio del mismo (salvo en casos de extrema urgencia), que en conjunto eleven el monto original del contrato en más del 15% del precio original, el Prestatario debe solicitar al Banco su no objeción a la prórroga propuesta o modificación u orden de cambio. Si el Banco determina que lo propuesto no está de acuerdo con las disposiciones del Contrato de Préstamo o del Plan de Adquisiciones, debe informar al Prestatario al respecto a la brevedad posible, indicando las razones de dicha determinación".-

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;

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

3) Modificaciones solicitadas por la Dirección de Recursos Físicos, 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, el legajo completo del proceso cuyo elemento conclusivo constituye toda la documentación técnica que dado que, se enmarca dentro de las políticas del BID ha obtenido la NO OBJECIÓN respectiva.-

Abog. Carlos Alberto ...
Director
Dirección de Planos y Mant. Contractual
D.G.A.I., M.S.P. y B.S.

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAR
DIRECCIÓN GENERAL ASESORÍA JURÍDICA

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.-

Según Planilla de Ampliaciones de Plazos, se hace mención que la Fiscalización de Obra ha constatado los eventos de fuerza mayor que se detallan en el dictamen, sin embargo, no se encuentra anexado al expediente dictamen sobre el análisis de los efectos climáticos y efectos de emergencia sanitaria COVID-19, en ese sentido, no se desprende del expediente o mejor dicho no se observa análisis alguno que demuestre como resultado el de otorgar 14 días de prórroga de ejecución más 11 días por emergencia sanitaria y más 35 días por obras adicionales por ajustes de proyecto ejecutivo, cuya sumatoria total es de 60 días de prórroga de ejecución en cada contrato suscrito con la empresa Consorcio Levy-Gamarra. Plazo Original de ejecución y entrega de la obra según contrato principal es de 180 días calendario, con la prórroga sería de 240 días calendario.

Respuesta: Se adjuntan nuevamente Dictámenes Técnicos de Pertinencia obrante en el Legajo remitido al Banco Interamericano de Desarrollo, presentada por la Firma Fiscalizadora Compañía de Ingenieros Asociados (CIA S.A.) de todas las USF ejecutadas por la Firma CONSTRUCTORA FENAR.-

No se observa en el expediente las Órdenes de Inicio de las obras, a ser realizadas por la firma en cuestión, considerando que de ahí se parte para establecer los plazos de finalización de la obra y de culminación de la vigencia del contrato.

Respuesta: Se adjuntan copias de las Órdenes de Inicio – Contrato original, en cuanto a las modificaciones del legajo contractual, estas se realizarán una vez firmadas las enmiendas.-

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.-

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

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAR
DIRECCIÓN GENERAL ASESORÍA JURÍDICA
M.S.P. y B.S.

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	Santo Domingo	CP N° 02/2.019	355.835	1	73,42 %	100,00%
2	Toro Piru			1	68,23%	100,00%
3	Sgto. Montania			1	66,51%	100,00%
4	Sanguinas Cue			1	70,99%	100,00%
5	San Isidro del Norte			1	77,87%	100,00%
6	Vyarenda			1	77,48%	100,00%

Considerando que a la fecha nos encontramos en espera de la emisión de la resolución y la correspondiente firma de enmiendas contractuales, las obras se encuentran pendientes de Certificación Final, pues todos los procedimientos afectados por la enmienda se encuentran supeditados a dicho acto administrativo.-

Sin embargo, dada la coyuntura de emergencia sanitaria en el país, y vista la necesidad improrrogable y superior de dotar al sistema sanitario y los Servicios de Atención Primaria de la Salud, de la infraestructura necesaria para poder operar en condiciones de seguridad, confort funcional y asepsia, la Coordinación de Infraestructura, en correspondencia a las determinaciones de las instancias superiores, así como en la necesidad de garantizar las labores del equipo ejecutor compuesto por obreros de la construcción, quienes deben necesariamente rotar y racionalizar el tiempo y espacio de trabajo en condiciones de seguridad siguiendo un régimen estricto del protocolo sanitario y las políticas del BID que rigen estos temas, ha solicitado a la Supervisión y Fiscalización CIA S.A., que las obras sean gerenciadas y ejecutadas en su totalidad, tanto las previstas en los contratos originales, como aquellas obras adicionales necesarias para dar cumplimiento a los parámetros normalizados y estandarizados, dictados por las instancias misionales de la Dirección de Recursos Físicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a fin de precaver las condiciones de salubridad bajo el régimen aprobado por el protocolo para operaciones en tiempos de COVID-19 que hoy día son condición prioritaria para operar estos servicios.-

Abog. Sandro Ramírez
Director
Dirección de Planif. y Desa. Comunitaria
M.S.P. y B.S.

ABOG. GUSTAVO DANIEL VILLAR
DIRECCIÓN

- 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.-*

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.

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

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAR
DIRECCIÓN GENERAL ASESORÍA JURÍDICA

- 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 resolver sobre el otorgamiento de conformidad a la Enmienda "A" a los Contratos DGAF/UGP N° 44, 47, 48, 49, 58 y 60/2019 "Ejecución y/o Rehabilitación de Obras Civiles de Unidades de Salud Familiar de San Pedro Sur", ID N° 355.835, suscriptos en fecha 21 de agosto de 2019 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, 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.-

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

ABOG. GUSTAVO IRALA VILLAR
DIRECCIÓN GENERAL ASESORÍA JURÍDICA

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
SECRETARÍA GENERAL
MESA DE ENTRADA
SIMESE N° 113023 FECHA 27/08/2020
HORA: 15:06 FUNC. RESP. Jorge