DICTAMEN (A.J.) - D.O.C. Nº 1040/2019

A : C.P. Alcides Velázquez, Director General.-
Dirección General de Administración y Finanzas.

De : Abg. Pablo Lezcano Roa, Director
Dirección Operativa de Contrataciones.-

Abg. Marco Giménez, Encargado
Asesoría Jurídica y Técnica – D.O.C.-

Ref. : PARECER SOBRE ACREDITACIÓN DEL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN, APROBACIÓN DEL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES, AUTORIZACIÓN DEL LLAMADO Y CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS, CORRESPONDIENTE A LA CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN Nº 36/2019 - "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DE LA MICRO RED DE SALUD EN EL MUNICIPIO DE LIMPIO DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL" – PROYECTO HEFA – PLURIANUAL – ID Nº 372.706.-

Fecha : 13 de noviembre de 2.019

Me dirijo a Usted, en referencia a los antecedentes administrativos relacionados a la CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN Nº 36/2019 - "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DE LA MICRO RED DE SALUD EN EL MUNICIPIO DE LIMPIO DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL" – PROYECTO HEFA – PLURIANUAL – ID Nº 372.706.-

Que, por Memorándum D.O.C. – D.P.C.E. Nº 291/2019, recibido en la Asesoría Jurídica de la Dirección Operativa de Contrataciones, en fecha 13 de noviembre de 2019, el Departamento de Procesos Complementarios y Excepciones, remitió los antecedentes originales del llamado, el borrador del Pliego de Bases y Condiciones para su verificación y consecuente suscripción de la presente resolución.-

Que, el proceso tienen origen en la NOTA DRF Nº 2085/2019, de fecha 23 de octubre de 2019, a través de la cual la Dirección de Recursos Físicos manifiesta cuanto sigue: *"Me dirijo a Usted y por su intermedio a quien corresponda en atención al proyecto de la referencia y en específico a los compromisos asumidos por el Ministerio en el Acta de Negociaciones suscripta con la KOICA para la Formación y Consolidación de la Micro Red de Salud en el Municipio de Limpio. Al respecto pongo a su conocimiento que ya están dadas las condiciones para iniciar el proceso de gestión para la contratación de las obras de contrapartida. Es importante resaltar la proximidad de los plazos de culminación previstos por la KOICA (marzo para el primer grupo de obras) por lo cual, considerando que para las obras complementarias se estima un plazo de tres meses de ejecución, es imperiosa la necesidad de dar inicio en la mayor brevedad posible. Cabe destacar que para ejecutar las obras complementarias fue necesario contar con un avance mínimo de las obras principales a cargo de la KOICA siendo que las complementarias se*

ABG. LL. M. MARCO GIMÉNEZ
Encargado
Asesoría Jurídica y Técnica - D.O.C.
MAT. C.S.J. Nº: 19.024

componen por ejemplo de; abastecimiento de la red de agua, tanque inferior, motobomba y conexión hasta el tanque superior (KOICA) que ya deberá estar instalado por lo cual el trabajo debe ser ejecutado en paralelo; muralla frontal, cercado perimetral, portones exteriores, estacionamiento, veredas, empastado, casetas de basuras, tótem, canal de drenaje, entre otros, todos ellos rubros que solamente pueden ser ejecutados una vez que ya no se requiera el ingreso de grandes maquinarias, abastecimiento de materiales, movimiento de suelo etc. En la experiencia de esta Dirección, me permito recomendar la contratación de las mismas empresas que se encuentran ejecutando las obras principales con la KOICA, considerando la complejidad y retrasos que podría ocasionar la presencia de dos o más contratistas en el mismo sitio, pues dicha situación implicaría la presencia de varios equipos de trabajos diferentes, contar así mismo con centros de acopios de materiales separados lo cual en muchos terrenos no es factible por las dimensiones, superposición de cronogramas de ejecución, problemas de seguridad y coordinación entre las diversas técnicas constructivas de acuerdo a las ofertas de cada contratista, esas entre otras situaciones que pondrían en riesgo la exitosa culminación de las obras en el plazo establecido. Los trabajos a ser ejecutados deben encararse por Lotes, estando el Lote Nº 1 compuesto por 9 Unidades de Salud de la Familia y el Lote Nº 2 por 11 Unidades de Salud de la Familia, recomendando además un pago de anticipo financiero para los mismos."- (Sic.)

Que, asimismo, la Dirección de Recursos Físicos consigna los montos de la proceso en cuestión, los cuales están detallados en el siguiente cuadro:

Lote	Cantidad de USF	Monto
Fase 1	9	2.313.130.620
Fase 2	11	2.417.352.325
Total	**20**	**4.730.482.945**

Que, se encuentra adjunto a la nota citada las Planillas de Cómputo Métrico y Presupuesto Referencial de las USF (Unidades de Salud Familiar) detalladas en el cuadro anterior.-

Que, los fundamentos fueron ampliados por medio de la Nota DRF Nº 2208/2019, de fecha 05 de noviembre de 2019, a través de la cual la Dirección de Recursos Físicos expone cuanto sigue: *"Me dirijo a Usted con relación al PROYECTO de referencia, y a fin de ampliar el contenido de la NOTA DRF Nº 2085/2019 de fecha 23/10/2019.* ***DE LA CONTRATACIÓN DE LAS MISMAS EMPRESAS:*** *Que, esta Dirección de Recursos Físicos, solicita la contratación de las mismas empresas que se encuentran ejecutando las obras correspondiente a cada uno de los lotes que se llevan a cabo en el marco de Proyecto HEFA, como compromiso asumido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en el Acta de Negociaciones suscripta con la KOICA para la formación y consolidación de la micro red de salud en el Municipio de Limpio, en base a las siguientes consideraciones:* ***DE LA COMPLEJIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL LLAMADO:*** *Que, teniendo en cuenta que el objeto del proceso es la consolidación de la micro red de salud del municipio de Limpio, se expone que su complejidad se establece a partir de que está compuesto por diversos elementos y etapas constructivas interrelacionadas, es decir, una depende de la otra para su debida ejecución y complementación, a los efectos de llevar a una óptima conclusión de la obra en su debido tiempo y forma. Que, a modo de ejemplo podemos mencionar que el marco del abastecimiento de la red de agua, la KOICA, a través de la empresa constructora ya contratada por la misma, proveerá el tanque superior, y para su funcionamiento se requiere de la ejecución en paralelo de trabajos complementarios como ser: provisión y colocación de tanque*

inferior, motobomba y conexión hasta el tanque superior. Que, de lo expuesto se denota un elemento que obliga a esta Cartera de Estado a contratar con las mismas empresas que están llevando a cabo la ejecución de las veinte unidades de salud de familia, divididas en LOTE 1 y LOTE 2. ***DE LA SUPERPOSICIÓN DE PERSONAL, TAREAS Y MAQUINARIAS:*** *Que, otra cuestión técnica que abala la contratación es que de contratarse a otra firma ocasionaría una superposición de personal de trabajo, de tareas a llevar a cabo y de maquinarias, puesto que la ejecución de los trabajos se evidenciaría esa superposición, situación que podría ocasionar un retraso en la ejecución de todos los frentes de trabajo. Que, con la contratación de las mismas empresas no habría la necesidad de que los materiales provengan de distintos lugares, con lo cual se agilizará la ejecución de los mismos. Asimismo, de superponerse los trabajos de debería de establecer criterios de responsabilidad de los contratados, y de presentarse lo mencionado sería en detrimento del tiempo y la forma que necesita el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para llevar a cabo sus fines en lo referente a políticas de salud. Que, otro punto relevante es la dificultad que se tendría para la sincronización de los cronogramas de trabajo si se contratara a otra firma que no sean las que están ejecutando los trabajos actualmente.* ***DE LA PROXIMIDAD DE LOS PLAZOS DE ENTREGA:*** *Que, se opta por la solicitud de llevar a cabo este proceso por la Vía de Excepción, en razón de la proximidad del cumplimiento de los plazos de entrega, por lo tanto, de realizarse un proceso ordinario implicaría plazos más extensos, que llegarían a cumplirse, prácticamente, con los plazos de ejecución de la obra, con lo cual, se retrasaría indefectiblemente la entrega y puesta en funcionamiento de las Unidades de Salud Familiar. Que, al respecto, es importante resaltar que las Unidades de Salud Familiar son estructuras físicas donde trabaja un equipo de salud de la familia compuesto por personal blanco y agentes comunitarios, con el fin de la atención médica de un territorio social determinado, por lo tanto, es de suma relevancia que las obras en cuestión terminen en tiempo y forma."* (Sic.)

Que, las firmas contratadas por la KOIKA en lo relacionado a sus obligaciones contraídas en el convenio son: FASE 1: EMPRESA CONSTRUCTORA ECO S.A., RUC 80020860-9, con un avance de obras hasta la fecha de 66.75% (9 USFs) y FASE 2: APONTE LATORRE S.A., RUC 80022538-4, con un avance de obras hasta la fecha de 39.38% (11 USFs).-

Que, en ese contexto, entendemos que la urgencia se encuentra manifiesta, en el sentido del tiempo de realizar un proceso licitatorio normal, se pondría en riesgo la continuidad de las obras en el plazo establecido y en las condiciones originalmente pactadas en el convenio, situación que podría ir en detrimento de la prestación de los servicios de salud de esta Cartera de Estado.-

Que, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, presta servicios de salud que en ocasiones son urgentes, y justamente, son las Unidades de Salud Familiar las encargadas de derivar casos de urgencia a los establecimientos especializados, es por ello, que se denota la necesidad de cumplir con los plazos establecidos en el convenio, lo que podría llevarse a cabo con este proceso, es decir, contratando a las mismas empresa que ya están ejecutando el contrato con la KOIKA, ya que con la contratación se evitaría situaciones como superposición de personal, de maquinarias y de tareas.-

Que, la autorización para aplicar los procedimientos de excepción a la Licitación deberá garantizar en forma irrestricta el respeto de los Principios Generales establecidos en el Art. 4° de la Ley 2051/03, variando exclusivamente los plazos de los procedimientos de una Licitación ordinaria, para las adquisiciones previstas por esta Cartera de Estado, y velando por la debida difusión, publicidad y todos los aspectos que garanticen al Estado Paraguayo las mejores condiciones de contratación.-

Que, el presente llamado no cuenta con Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, emitido por la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en consecuencia, se encuentra subordinado a la aprobación legal correspondiente, por ello, previa formalización del contrato deberá presentarse la disponibilidad presupuestaria correspondiente.-

Que, el Decreto N° 21909/2003 reglamentario de la Ley 2051/2003 "De Contrataciones Públicas" en el Art. 33° dispone que: *Los Pliegos de Bases y Condiciones que elaboren las respectivas Unidades Operativas de Contratación deberán ajustarse a la Ley, al Reglamento y a los Pliegos Estándar elaborados por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Además, deberán ser aprobados por acto administrativo de la autoridad competente de la Convocante.-* (Sic.)

Que, la Dirección Operativa de Contrataciones ha considerado oportuno la conformación de un Comité de Evaluación, a los efectos de verificar, analizar y emitir una opinión técnica y legal sobre el presente proceso licitatorio, designando para el efecto a los representantes de las siguientes dependencias: Dirección Operativa de Contrataciones y Dirección General de Administración y Finanzas.-

Que, obra en el expediente la remisión de los antecedentes originales del pedido de Contratación por la Vía de la Excepción, adjuntando para el efecto, el Pliego de Bases y Condiciones.-

Que, analizado el Pliego de Bases y Condiciones elaborado para el llamado de referencia colegimos que cumple con las exigencias previstas en el Art. 20 y el Art. 37 de la Ley N° 2051/2003 "De Contrataciones Públicas" y las disposiciones reglamentarias concordantes y se adecua al formato Estándar aprobado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.-

Que, conforme lo expresa la recurrente, la urgencia impostergable que es invocada en este caso como supuesto de excepción, ya es suficientemente probada, concreta, objetiva e inmediata...".-

Que, es así, que el MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL, debe implementar y efectuar providencias que velen por la efectiva atención de la salud de los pacientes, adoptando medidas necesarias para la correcta ejecución de las obras desarrolladas a través del Acta de Negociación entre entidades.-

Que, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, debe velar y salvaguardar la vida de las personas que acuden a los establecimientos y servicios, en concordancia con lo establecido en la Carta Magna, artículos 68 y 69, que obligan al Estado Paraguayo preservar la vida y la integridad de las personas a través de los Servicios de Salud.-

Que, al respecto, la Ley 2051/03 dice: "Artículo 33. CASOS DE EXCEPCIÓN. *"Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: ... g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes* ***por razones técnicas o urgencias impostergables;...*** *En estos casos, la máxima autoridad del organismo..., vía resolución y previo dictamen fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC), dará por acreditado el supuesto de excepción en el que determine el procedimiento de contratación..."* (Sic.) Lo resalado y subrayado es nuestro.-

Que, por Resolución S.G. N° 032, de fecha 14 de febrero de 2019, "POR LA CUAL SE REESTRUCTURAN LAS UNIDADES OPERATIVAS DE CONTRATACIONES Y SUB UNIDADES OPERATIVAS DE CONTRATACIONES DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, Y SE ESTABLECEN DIRECTIVAS PARA LA REORGANIZACIÓN DE PROCESOS" que en su Artículo 15, dispone: *autorizar a la Dirección General de Administración y Finanzas a suscribir los documentos relativos a aprobaciones de llamados y adjudicaciones, correspondientes a las siguientes modalidades: contrataciones directas, licitaciones por concurso de ofertas, correspondientes a la UOC N° 1, establecidas en la ley N° 2051/03; y Licitación Pública Nacional hasta 125.000 jornales mínimos, previa autorización de la Dirección General de Gabinete. La designación de los Miembros del Comité de Evaluación será establecida en cada Resolución de Aprobación del Pliego de Bases y Condiciones y Carta Invitación. Los firmantes de los contratos y los convenios modificatorios serán establecidos en cada resolución de adjudicación y modificación de contratos respectivamente.-* (Sic.)

Que, en base a lo observado en el expediente y de acuerdo a lo expuesto, el criterio es que se proceda con los trámites administrativos de rigor, a los efectos que la Máxima Autoridad de esta Cartera de Estado suscriba la Resolución que acredite el supuesto de excepción, apruebe el Pliego de Bases y Condiciones, autorice el llamado y designe los Miembros del Comité de Evaluación de Ofertas en el marco de la CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 36/2019 - "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DE LA MICRO RED DE SALUD EN EL MUNICIPIO DE LIMPIO DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL" – PROYECTO HEFA – PLURIANUAL – ID N° 372.706.-

ES MI DICTAMEN.-

ABG. LL. M. MARCO GIMÉNEZ
Encargado
Asesoría Jurídica y Técnica - D.O.C.
MAT. C.S.J. Nº: 19.024

ABG. PABLO LEZCANO ROA
DIRECTOR
DIRECCIÓN OPERATIVA DE CONTRATACIONES
MSP y BS.