DICTAMEN DOC N° 198/2021

A: : C. P. RITA ESTELA VILLALBA NOGUERA, DIRECTORA GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS / DGAF

PROCESO: : CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 12/2021 "SERVICIO DE DESPACHO ADUANERO PARA EL PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES – AD REFERÉNDUM – COVID-19" ID N° 395.990

ASUNTO: : DICTAMEN COMPLEMENTARIO AL DICTAMEN DOC N° 174/2021.

DE: : ABG. ALBERTO JARA IRALA, COORDINADOR
DIRECCION OPERATIVA DE CONTRATACIONES / DOC

ABG. MARCO GIMÉNEZ, DICTAMINANTE
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA Y TÉCNICA / DOC

FECHA: : 29 – MARZO – 2021 EXP. 31.994/21

1. ANTECEDENTES

a) Dictamen DOC N° 174/2021 del 22 de marzo de 2021.

b) Resolución S.G. N° 176 del 23 de marzo de 2021.

c) Nota D.O.C. – D.P.C.E. N° 35/21 del 24 de marzo de 2021.

d) Nota DNC N° 4908 del 26 de marzo de 2021.

2. NORMATIVA APLICABLE

a) Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" y su modificatoria.

b) Decreto N° 2992 del 09 de diciembre de 2019 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003 -DE CONTRATACIONES PÚBLICAS-" y su modificatoria la Ley N° 3439/2007".

c) Ley N° 6524/2020 "QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA EN TODO EL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY ANTE LA PANDEMIA DECLARADA POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD A CAUSA DEL COVID-19 O CORONAVIRUS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, FISCALES Y FINANCIERAS".

d) Ley N° 6702/2021 "QUE AMPLÍA LA VIGENCIA DE LOS ARTÍCULOS 1°, 6°, 10, 11, 12, 20, 42, 43, 44 Y 45 DE LA LEY N° 6524/2020".

e) Decreto N° 3456/2020 "POR EL CUAL SE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL".

f) Decreto N° 3506/2020 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 6524/2020".

g) Resolución DNCP N° 4572/20 "POR LA CUAL SE REGLAMENTAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN"

ABOG. LL. M. MARCO GIMENEZ
DICTAMINANTE
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

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 dependencias han obrado dentro del ámbito de sus atribuciones legales, en el pleno ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad.

En el marco de la CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 12/2021 "SERVICIO DE DESPACHO ADUANERO PARA EL PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES – AD REFERÉNDUM - COVID-19" ID N° 395.990, esta asesoría se ha expedido a través del Dictamen DOC N° 174/2021 del 22 de marzo de 2021, en la evaluación de los argumentos expuestos por la Dirección del Programa Ampliado de Inmunizaciones, en su calidad de solicitante del impulso del llamado, recomendando la acreditación del supuesto de excepción, la aprobación del proceso y la conformación del correspondiente comité para la evaluación de ofertas.

Cabe señalar que la adopción de la vía de la excepción para la adquisición de los servicios pretendidos se ajustó a la casuística prevista en el Art. 33, inciso c) de la Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", que autoriza la gestión de procedimientos de contratación excepcionales, en los casos en los que se encuentre comprometida la seguridad nacional[1].

En consecuencia, fue dictada la Resolución S.G. N° 176 del 23 de marzo de 2021, emitida por la Máxima Autoridad de esta Cartera y que autorizó el llamado y tuvo por acreditada la configuración del supuesto de excepción.

Conforme a los parámetros previstos en la reglamentación vigente, esta Convocante solicitó a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) la difusión del proceso de contratación, el 24 de marzo de 2021, por medio de la Nota D.O.C. – D.P.C.E. N° 35/21 y, operada la verificación pertinente, fue emitida la nota de reparo DNC N° 4908 del 26 de marzo de 2021, que observa, entre otras cuestiones, que para la acreditación del supuesto de excepción conforme al Art. 33, inciso c) de la Ley N° 2051/2003, además de la justificación de la insuficiencia de los procedimientos ordinarios, la existencia de una ley o decreto que defina el criterio de aplicación tal excepción.

Al respecto, esta dependencia señala que las exigencias previstas por el Decreto N° 2992/2019 "QUE REGLAMENTA LA LEY N° 2051/2003 Y SU MODIFICATORIA", en su Art. 73, como requisito para la invocación de la seguridad del Estado, por parte de las Convocantes, al tiempo de promover llamados excepcionales, se encuentran ciertamente reunidas en el caso de la CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 12/2021.

Los requisitos referidos se circunscriben a dos aspectos en particular: La evidencia del impacto nocivo de la prosecución de llamados ordinarios en el ámbito de la seguridad estatal, por un lado y que el criterio se encuentre definido por un decreto del Poder Ejecutivo o una ley del Congreso.

---

[1] Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". Art. 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: (...) c) se realicen con fines de garantizar la seguridad de la nación*"

ABOG. LL. M. MARCO GIMENEZ
DICTAMINANTE
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

Al respecto, el Dictamen DOC N° 174/2021 recoge el parecer institucional respecto a la ineficacia de un procedimiento ordinario de contratación, en los términos siguientes "*La configuración del riesgo queda plasmada no solamente en la mora propia de la observancia de los plazos correspondientes al procedimiento de licitación pública nacional, sino en la exposición de los distintos grupos de riesgo ante la falta de inmunización, entre los que se destaca el personal sanitario que se encuentra como primer frente de respuesta ante los requerimientos asistenciales en los distintos nosocomios del sistema de salud*".

En este sentido, debe recalcarse que la noción de seguridad nacional no se restringe a los tradicionales cometidos de defensa territorial, de la soberanía y de la independencia, tal y como se plasma en la Política Nacional de Defensa 2019 – 2030 de la República del Paraguay, emitida por el Consejo de Defensa Nacional, que reconoce como intereses vitales de la Nación "*la integridad de la población nacional, su territorio, el patrimonio de la República, tanto tangible como intangible, dentro y fuera del país*" y como objetivo nacional permanente "*el bienestar del pueblo paraguayo, fundados en la dignidad, la libertad, la igualdad y la justicia*"[2].

De esta forma, la amplitud de concepto nos obliga a la armonización de criterios en la administración, central y descentralizada, para la protección de todos aquellos bienes que constituyan condiciones de aseguramiento de la estabilidad y protección de los recursos del país, como garantía de seguridad interna.

En tal tenor, ante la ausencia de un decreto o una ley que, de manera específica, refiera a los criterios de determinación del riesgo de la seguridad del Estado, la obligación de defensa de la misma nos dirige a la obtención del auxilio necesario en otras normativas vigentes y, en consideración al contexto mundial y nacional y la referida situación de vulnerabilidad de todo el sistema de salud nacional, nos encontramos con que la Ley N° 6524/2020 "QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA EN TODO EL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY ANTE LA PANDEMIA DECLARADA POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD A CAUSA DEL COVID-19", extendida en vigencia por la Ley N° 6702/2021, establece mecanismos de respuesta en los procesos de contratación estatal, destinados a asegurar la predictibilidad y solidez en la respuesta estatal ante la pandemia.

De esta forma, la referida norma impone a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en su Art. 10, la obligación en la adopción de medidas expeditivas de contratación por vía de las excepciones, para bienes y servicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a las demás instituciones afectadas directamente por la emergencia nacional.

En igual tenor, el Art. 11 de la Ley N° 6524/2020 autoriza a esta Cartera a la adquisición de bienes, contratación de servicios y construcción de obras mediante procedimientos simplificados, estableciendo los criterios de transparencia y eficiencia como aquellas que guíen la labor de la misma.

En las competencias, deberes y funciones delimitadas en los artículos indicados, se observa el mandato legal orientado a que, de manera colaborativa, las instituciones involucradas en las adquisiciones y contrataciones vinculadas al ámbito de la salud nacional garanticen la defensa de los intereses de la población, en consonancia con la citada política nacional de defensa de la seguridad.

La declaración del estado de emergencia nacional, reglamentada por medio del Decreto N° 3506/2020, responde a un escenario de evidente constatación en el año 2020 y que se ha visto, a pesar de las medidas adoptadas, empeorado debido al crecimiento en los contagios y fallecimientos

[2] CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL. Política Nacional de Defensa 2019 – 2030. Página 11.

ABOG. LL. M. MARCO GIMENEZ
DICTAMINANTE
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.

como consecuencia del COVID-19, tal y como se desprende de los informes emitidos por esta misma repartición, que indican un alza en las víctimas fatales, conforme a lo indicado a continuación:

Víctimas fatales del COVID – 19 en el Paraguay, en la semana del 21 al 28 de marzo de 2021	
21/03/2021	35
22/03/2021	39
23/03/2021	49
24/03/2021	51
25/03/2021	41
26/03/2021	48
27/03/2021	45
28/03/2021	60

La alarmante situación referida no solo constituye una amenaza potencial, sino una realidad instalada en los distintos nosocomios que constituyen el frente de respuesta del sistema de salud, por lo cual esta dependencia considera como justificada la configuración de la vulneración de la seguridad nacional en virtud a las disposiciones legales referidas y se recomienda, en consecuencia, la elevación a consideración de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, de los argumentos complementarios esbozados previamente y, en consecuencia, el levantamiento del reparo al pedido de difusión de la CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN N° 12/2021 "SERVICIO DE DESPACHO ADUANERO PARA EL PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES – AD REFERÉNDUM - COVID-19" ID N° 395.990.

En el contexto previo, debe resaltarse que el presente llamado corresponde a la contratación de servicios de despacho aduanero, imprescindibles para el ingreso a territorio nacional de las vacunas contra el COVID-19, cuyo arribo es inminente y la mora en la tramitación del presente llamado podría significar no solamente dificultades mayores en la logística de manejo de las mismas, sino un desmedro en la situación de los grupos vulnerables que se encuentran a la espera de la inmunización.

Que, 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

Que, en conclusión, con base en las observaciones formuladas, es criterio de esta Asesoría Jurídica someter a consideración de la autoridad institucional el presente dictamen complementario del Dictamen DOC N° 174/2021, para su eventual comunicación a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

ES NUESTRO DICTAMEN.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y FINANZAS
REPUBLICA DEL PARAGUAY

C.P. Rita E. Villalba Noguera
Directora General
Dirección General de Administración y Finanzas
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

ABOG. LL. M. MARCO GIMENEZ
DICTAMINANTE
ASESORIA JURIDICA Y TECNICA - D.O.C.
M.S.P. y B.S.