Dictamen DNCP/DJ N° 17.397/19

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	23 de diciembre del 2019
ID:	339730; 339726
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	'LPN N° 20/18 Proyecto y Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Hospital Central en 66 KV – Ad Referéndum 2019' ; 'LPN N° 19/18 Proyecto y Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Ingavi en 66 KV'
Entidad Convocante:	Instituto de Previsión Social.
Denunciante:	Protección al Denunciante/Caso N° 389.
Tema General:	• Marco Legal
Tema Específico:	• Falta de permisos, habilitaciones, autorizaciones o aprobaciones emitidas por la autoridad competente. • Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos

RESULTADO

1. **Ordenar el cierre del caso N° 389.**
2. **Comunicar a quien corresponda.**

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad del denunciante por las supuestas irregularidades en la planificación, adjudicación y eventual ejecución del contrato en los procesos de licitación llevados a cabo en el marco de los proyectos para la construcción e interconexión de la subestación Hospital Central IPS y el Hospital IPS Ingavi, por no contar con Convenio de Cooperación Interinstitucional con la ANDE, estudios de Impacto Ambiental, asistencia técnica de los profesionales de la ANDE, como aprobación de proyectos por parte de las municipalidades de Asunción y Fernando de la Mora. La Convocante remite los antecedentes documentales de ambos llamados en atención a la naturaleza de los mismos, alega que cuenta con la licencia de impacto ambiental, Convención Interinstitucional con la Ande por vigencia de 20 años, acuerdos específicos con vigencia de 10 años, equipo técnico conformado por profesionales de la Ande en atención a la naturaleza de los llamados, como notas de solicitud de aprobación de las municipales correspondiente. Por ende, se ordena el cierre de la investigación preliminar.

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónica e individualizada como Caso N° 389 en fecha 21 de noviembre del 2019 refiere: "...Soy un vecino del Hospital Central del Instituto de Previsión Social, preocupado por la manera en que se están llevando a cabo los procesos de licitación para la construcción de una estación subestatica dentro del predio ubicado en nuestro barrio, por lo que vengo a denunciar irregularidades cometidas en los antecedentes, planificación, adjudicación y eventual ejecución contractual de los siguientes Llamados:

- **LPN 20-18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV - AD REFERENDUM 2019 – id 339730.**
- **LPN 19-18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS INGAVI EN 66 KV – id 339726,**

ANTECEDENTES MEDIATOS:

CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE) Y EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS), cuya última renovación data del mes de octubre del año 2017.

Por resolución CA 022/2018 se modifica el convenio marco suscripto en el año 2017, esta modificación se realizó en el mes de abril del 2018.

Según portal de la ANDE, el convenio suscripto entre el IPS y la ANDE, ÚNICAMENTE INCLUYE AL HOSPITAL DE INGAVI para la construcción de una subestación, lo cual se podrá verificar accediendo al siguiente enlace: https://www.ande.gov.py/interna.php?id=5704#.XdNZrFdKjIU

Según la publicación citada previamente el HOSPITAL CENTRAL del IPS no contaría con un convenio marco para la realización de la licitación objeto de la presente denuncia, por lo que llama poderosamente la atención que a la fecha ya se encuentren suscriptos los contratos con las firmas adjudicadas, puesto que, el mencionado proyecto igualmente carece de Estudio de Impacto Ambiental, situación que torna absolutamente irregular la publicación del Llamado en la plataforma de la DNCP, por lo que todo lo actuado debe ser investigado por el órgano rector de las contrataciones, dada las manifiestas irregularidades que se dieron en la tramitación de este proyecto y el que corresponde al Hospital Ingavi.

LLAMADO A LPN 19-18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS INGAVI EN 66 KV – id 339726:

- FECHA DE PUBLICACION PORTAL DNCP: 02/08/2018
- SISTEMA DE ADJUDICACION: Por Lote

MODIFICACIONES AL PBC: (24) Adendas Modificatorias. Algunas adendas modifican Especificaciones Técnicas del Llamado, sin embargo, no se puede constatar que la ANDE halla verificado técnicamente la factibilidad de las modificaciones aprobadas por el IPS.

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL: No se visualiza en los antecedentes del Llamado. La falta de Declaración de Impacto Ambiental es una irregularidad grave, teniendo en cuenta que la misma es un requisito previo e ineludible para la ejecución de este tipo de proyectos, tal como lo establece el artículo Nº 12, de la Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", es decir, el proyecto se encuentra actualmente con contrato firmado, sin que se haya previsto esta autorización ambiental, lo cual evidencia que existe una alta posibilidad de que debido a la envergadura del proyecto y los intereses económicos de las firmas adjudicadas, esta autorización se otorgue de manera forzosa e irregular, puesto, que existe la posibilidad de que el MADES considere necesaria la modificación del proyecto original en aspectos sustanciales, violándose de esta manera las siguientes normativas que rigen el presente llamado: Ley 2051 de Contrataciones Públicas cuyo Artículo 15 dispone: "ESTIMACIÓN DE COSTO": "... Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios ...." Igualmente, las Condiciones Generales del Contrato establecen: 36.3. Autorizaciones administrativas 36.3.1. El Contratante se encargará de obtener todas las autorizaciones administrativas que requiera el Contratista, tales como las relativas a la ocupación temporal de propiedades públicas o privadas, los permisos sobre vías públicas y las LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN, necesarios para la realización de las obras objeto del Contrato. Conforme a lo mencionado previamente, está claro que sin el Estudio de Impacto Ambiental esta licitación jamás debió publicarse teniendo en cuenta la envergadura y características especiales del proyecto (sub estación), por lo que la única explicación que existe para que el mismo se encuentre adjudicado, con contrato suscripto, es que existen fuertes intereses para que el proyecto se lleve adelante a tambor batiente, todo ello en desmedro de los habitantes de una zona densamente poblada como lo es las inmediaciones del nobel Hospital de Ingavi, siendo pobladores que desconocen las consecuencias negativas a la salud que generan este tipo de proyecto. Igualmente, a mi criterio resultaría altamente riesgoso que se implemente este proyecto a metros de este Hospital, afectando de esta manera a los pacientes, trabajadores y prestadores de servicios de esta unidad sanitaria.

- **APROBACIÓN MUNICIPAL DEL PROYECTO:** No se visualiza en los antecedentes del Llamado, según PBC es un requerimiento que debe ser tramitado por el Contratista adjudicado.

EVALUACION DE OFERTAS: No se verifica entre la documentación publicada en el portal de la DNCP, que se haya solicitado la ASISTENCIA TECNICA DE LOS PROFESIONALES DE LA ANDE para evaluación y análisis de las ofertas, situación que llama la atención de sobre manera, dado que estimamos que si bien el Ips se ha encargado de la Ejecución del proyecto, todos los planos, proyectos ejecutivos y especificaciones técnicas habrían sido elaborados por personal de la ANDE, que cuenta con funcionarios altamente capacitados y con vasta experiencia para el efecto, en este sentido existe una prerrogativa legal que faculta a los comité de evaluación a pedir este tipo de asistencia, según lo establece el Artículo 27 de la Ley N° 2051/03.- COMITÉS DE EVALUACIÓN. "Las Convocantes constituirán un Comité de Evaluación para la calificación de las propuestas de los oferentes, conformado por los funcionarios que se requieran y con la asistencia técnica profesional externa que se llegare a estimar conveniente.

LLAMADO A LPN 20-18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV - AD REFERENDUM 2019 – id 339730.

Igualmente se ha podido verificar lo siguiente:

FECHA DE PUBLICACION: 07/01/2019.

SISTEMA DE ADJUDICACION: Por Lote.

MODIFICACIONES AL PBC: 7 Adendas modificatorias. Igualmente se verifica que no se contaría con la intervención de los técnicos de la ANDE para la modificación de las EETT.

IMPACTO AMBIENTAL: Me remito a lo manifestado en relación al Hospital Ingavi, sin dejar de puntualizar que el barrio en el cual se encuentra empotrado el Hospital Central del IPS, es un barrio residencial, que cuenta con áreas de esparcimiento como lo es el PARQUE DE LA SALUD, zona que se vería directamente afectada por el proyecto que a la fecha se encuentra adjudicado con contrato suscripto, por lo que, ante la falta de este estudio, se torna critica la situación de los vecinos del barrio y los usuarios, funcionarios y prestadores de servicio de este nosocomio.

EVALUACION DE OFERTAS: Me remito a lo manifestado en relación al Hospital Ingavi, puesto que no se observa dentro del informe de evaluación la intervención de los técnicos de la ANDE.

OTRAS JUSTIFICACIONES FACTICAS Y JURIDICAS QUE MERECEN SER CONSIDERADAS

El IPS propone adecuar las instalaciones eléctricas en el presente año, de manera a lograr la instalación de Subestación IPS CENTRAL, en 66 Kv, en el mismo predio donde se encuentra ubicado el Hospital Central del IPS, a fin de lograr el abastecimiento continúo de energía eléctrica al Hospital Central y brindar seguridad y protección ambiental a los ciudadanos.

Este tipo de obras debe contar con la Licencia Ambiental, expedida por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), Institución encargada de la administración conforme Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental y Decretos Reglamentarios 453/13 y 954/13, dentro del siguiente marco normativo vigente:

La Constitución Nacional garantiza la defensa del ambiente, protege la diversidad ecológica, los intereses difusos, la salud pública y la calidad de vida. Título I, Sección I, Artículo 6; Sección II Art. 7 - Del Derecho a un Ambiente saludable; Art. 8 - De la Protección Ambiental: Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, esta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas. ..." El Art. 38 – Del Derecho a la Defensa de los Intereses Difusos: Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) es una institución autárquica, descentralizada de la Administración Pública, regida por las disposiciones civiles y comerciales en todo lo que no estuviera en oposición a las normas contenidas en la Ley Nº 966 y su posterior ampliación por Ley N° 976/82. Fue creada con el objeto primordial de satisfacer en forma adecuada las necesidades de energía eléctrica del país, con el fin de promover su desarrollo económico y fomentar el bienestar de la población, mediante el aprovechamiento preferente de los recursos naturales de la Nación.

Según disposiciones que la rigen, para lograr esa finalidad corresponde a la ANDE, entre otras, "proyectar, construir y adquirir obras de generación, transmisión y distribución eléctrica, y otras instalaciones y bienes necesarios para el normal funcionamiento de los servicios eléctricos".

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

La Ley determina además que los inmuebles que la ANDE necesite para la expansión y mejoramiento del servicio de energía eléctrica son de utilidad social y sujetos a expropiación; concediéndole los derechos de:

- usar el espacio público sin perjudicar el uso principal, cumpliendo ordenanzas municipales y normas técnicas nacionales de seguridad;
- establecer servidumbres en propiedades públicas y privadas;
- atravesar propiedades de terceros con líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica e instalaciones accesorias.
- ejercer la servidumbre constituida sin innovación de obras, plantaciones o cercas.

II.- POR TANTO, a los efectos de la proyección de las OBRAS DE ADECUACIÓN DE INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA EN LA SEDE CENTRAL DEL IPS- ASUNCIÓN, debe siempre tenerse presente, y en forma preliminar, lo concerniente al impacto ambiental y social que generará y en consecuencia realizar la gestión de las correspondientes licencias ambientales y el diseño de las medidas de mitigación, que deberán responder a las exigencias del derecho ambiental vigente.

III.- Las actividades propias de las obras proyectadas, como resulta lógico, generan impactos ambientales negativos y positivos en el entorno. Por lo que atendiendo a las disposiciones de la Ley Nº 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, (EIA), se deben adecuar las actividades de las obras mencionadas, tanto en etapa de planificación, como de construcción y operación a dicho marco normativo.

En efecto, el Art. 1° dispone: Declarase obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental. Se entenderá por Impacto Ambiental, a los efectos legales, toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos.

El Art. 2°: Se entenderá por Evaluación de Impacto Ambiental, a los efectos legales, el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución.

El Art. 7°: Se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: h) Usinas y líneas de transmisión eléctrica.

El Art. 11° La Declaración de Impacto Ambiental, constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado, bajo la obligación del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y sin perjuicio de exigírsele una nueva Evaluación de Impacto Ambiental en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente.

DECRETO 453/13 QUE Reglamenta la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental. El Art. 2°: Se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: h) Usinas y líneas de transmisión de energía eléctrica:

1.- Centrales o instalaciones de producción de energía eléctrica de cualquier tipo con potencia nominal de al menos 100 MW.

2.- Líneas de transmisión eléctrica con una potencia superior a los 100.000 voltios.

3.- Subestaciones eléctricas.

Decretos 10.071/07 y la Resolución MADES 293/18 fijan los Límites Máximos Permisibles (LMP) para la exposición de las personas a las Radiaciones No Ionizantes (RNI), generadas por líneas de transmisión de electricidad, que en obras de envergadura como las proyectadas son de obligatorio cumplimiento.

IV.- Entre los antecedentes a la vista de la obra proyectada no se ubican datos relacionados con la Recolección, selección, análisis y evaluación de la información secundaria y primaria, relevantes para los fines de la evaluación ambiental del proyecto, como para contar con un diagnóstico ambiental del área de influencia del proyecto, que identifique las áreas críticas.

Se requiere información sobre los impactos y su calificación (áreas, características, magnitud, importancia, certidumbre, reversibilidad, duración, plazo, etc.), sea en la etapa de construcción como también el de la etapa de operación y así poder determinar los potenciales impactos en el Medio Físico, considerando en la selección del terreno distancia de estaciones de servicio, del hospital, de escuelas, por ej., así como otras características importantes (Suelo, Calidad del aire, Agua superficial (calidad, escurrimiento y drenaje), Erosión y Sedimentación. b)- Potenciales Impactos en el Medio Biológico: vegetación natural, Barreras para la flora terrestre, Humedales, Paisaje y Áreas singulares. c)- Potenciales Impactos en el Medio Socioeconómico: Valores históricos y recreativos, Valor de inmuebles, Salud y seguridad, Red de transporte, Empleo y Demanda de energía eléctrica.

Los impactos ambientales negativos más significativos asociados a estas tareas y que a simple vista pueden notarse son de carácter directo, se darán con seguridad, aunque quizás con carácter transitorio: contaminación del aire con polvo, gases y articulados, ruidos molestos, generación de residuos. Así como durante la construcción de las obras civiles y montajes electromecánicos, por alteración de las áreas por efecto de la construcción de la Sub Estación, transporte de arena, piedra triturada, que, si bien son impactos negativos, son temporales y podrían ser minimizados a través de sistemas adecuados.

En cuanto al impacto asociados a la operación de la subestación, a) Exposición a campos electromagnéticos: cuando menos no consta entre los antecedentes el área sujeta a servidumbre dentro del inmueble, así como las mediciones de campos electromagnéticos realizados por ANDE según sus experiencias.

Todo diseño de Subestaciones Eléctricas, así como sus ampliaciones, nace de la necesidad inherente al crecimiento de los Sistemas de Distribución o para mejorar las ya existentes.

Las características principales que sirven de base para el diseño de la Subestación Eléctrica, considerando criterios técnicos de construcción, operación y mantenimiento, definición de las características del sitio, características del equipo, tipo de Subestación Eléctrica, diagrama de integración al sistema eléctrico, ubicación geográfica, entre otros, corresponden ser

realizadas y autorizadas por la ANDE así como cualquier modificación de estas, para su integración en la carpeta técnica que forma parte de las bases de licitación.

Estudios ambientales Previos mencionado en el ítem II. Los estudios ambientales son necesarios para preparar o corresponder por sí mismos a manifestaciones de impacto ambiental, informes preventivos, estudios técnicos justificativos y otros documentos especiales que requieran las autoridades de competencia en la protección ambiental.

Respecto a la autorización en materia de impacto ambiental deben ser gestionadas conforme disposiciones mencionadas en el ítem III.

Licencia ambiental y estudio técnico justificativo. La manifestación de impacto ambiental es el documento mediante el cual se da a conocer, el impacto ambiental significativo y potencial que generarían las actividades de construcción y operación de una subestación eléctrica de distribución, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

En este caso se estima, atendiendo las disposiciones ambientales vigentes, que la licencia o permiso ambiental al proyecto de construcción de una subestación eléctrica de distribución, debe ser obtenida antes de iniciar su construcción, a fin de evitar sanciones administrativas, multas o en su caso suspensión temporal o definitiva de la obra de construcción.

V.- POR LO EXPUESTO, ESTIMAMOS SE REQUIERA UN ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PRELIMINAR, con el siguiente objetivo: La identificación, predicción, interpretación y comunicación, en tiempo y forma, de los probables impactos ambientales que podrían producirse durante la etapa de construcción y operación de la Línea de Transmisión,

- El planteamiento de medidas para la mitigación o la eliminación de los efectos negativos de los potenciales impactos ambientales y sociales que pueden afectar el entorno natural y social del área de influencia de la actividad.
- El potenciamiento de los impactos ambientales positivos en cuanto a los beneficios económicos y sociales tanto al Hospital Central como al IPS, así como a las poblaciones que viven en el área de influencia del Proyecto considerando fundamentalmente la conservación del entorno natural y el patrimonio cultural.
- El compromiso institucional del IPS y de la ANDE con respecto a la implementación de las medidas necesarias para la adecuada protección ambiental y social en el área de influencia del Proyecto,
- Todo ello mediante la suscripción de un Convenio Específico que tampoco se ha encontrado entre los antecedentes de la obra proyectada.

Cabe destacar igualmente que el Art. 66 de la Ley 836/80 "Código Sanitario" expresa: "Queda prohibida toda acción que deteriore el medio natural, disminuyen su calidad, tornándola riesgosa para la salud".

En este sentido, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y los entes involucrados en el control del correcto proceder del IPS durante la tramitación de estos llamados, deben tener en cuenta lo estipulado en la Ley Nº 716/96 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente", que en el Artículo 10 expresa: "Serán sancionados con penitenciaría de seis a dieciocho meses y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: c) Los que injustificadamente se nieguen a cooperar en impedir o prevenir las violaciones de las regulaciones ambientales, o los atentados, accidentes, fenómenos naturales peligrosos, catástrofes o siniestros". La actitud permisiva de los interesados en este tema, al no regular, controlar o permitir infringir en las faltas o violaciones a las leyes y disposiciones ambientales podría enmarcarse en lo estipulado por el Art. 1º de la Ley Nº 716 "Que sanciona delitos contra el medio ambiente", que

reza: "Esta Ley protege el medio ambiente y la calidad de vida humana contra quienes ordenen, ejecuten o, en razón de sus atribuciones, permitan o autoricen actividades atentatorias contra el equilibrio del ecosistema, la sustentabilidad de los recursos naturales y la calidad de vida humana. Solicito se de una inmediata intervención de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a los efectos de que conforme un equipo técnico-jurídico para constatar el cumplimiento de las normativas que han sido violadas de manera sistemática en la tramitación del presente llamado...."

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

A los efectos de clarificar lo denunciado, se solicita a la Convocante que justifique e informe lo referido en la citada denuncia, todo ello en una nota dirigida a la Dirección Jurídica de esta Dirección Nacional.

NOTIFICACIONES:

Nota DNCP/DJ N° 15.306/19 – Pedido de Informe al Instituto de Previsión Social–

Nota DNCP/DJ N° 15.306/19 – Reiterar Pedido de Informe al Instituto de Previsión Social–

CONTESTACIONES:

En fecha 11 de diciembre del 2019, el **Instituto de Previsión Social** realiza su descargo manifestando: *"...Que, tiempo y forma venimos a contestar el traslado corrido a la Institución a través de Nota DNCP/DJ N° 15.306/19 reiterado por Nota DNCP/DJ N° 16.297/19, en base al escrito de denuncia que menciona supuestas irregularidades cometidas en el IPS en los antecedentes, planificaciones, adjudicación y eventual ejecución contractual de los citados llamados. Con relación a las supuestas irregularidades el denunciante no ha aportado material probatorio alguno, solo se limita a cuestionar distintos puntos de los llamados en cuestión, que serán justificados a continuación, conforme al descargo elaborado por el Administrador del Contrato, en este caso, la Dirección de Infraestructura.*

Cabe recordar que la doctrina establece lo siguiente en materia de la Carga probatoria en el derecho administrativo diciendo: 'que cabe diferenciar entre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo y en el derecho procesal administrativo, en el sentido que hemos dado a ambos términos. En el proceso –judicial, según vimos- ' se tiene solamente aligeramiento de la carga de la prueba, de manera que la parte no podrá limitarse a afirmar la ilegitimidad del acto, sino que deberá [...] dar principio de prueba.

*Marienoff en su tratado de Derecho Administrativo, señala: **EL PRINCIPIO DE REGULARIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO** nos lleva a la conclusión de que la carga de la prueba de la irregularidad corresponde al denunciante, pues bajo la presunción*

apuntada quien pretenda ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo pertinente, y por tanto, a falta de pruebas del denunciante que permite desvirtuar el mencionado principio, debe estarse por la regularidad..." (sic).

Igualmente, la DNCP ya se ha pronunciado en materia de la carga probatorio en especial la resolución DNCP N° 464/17 de fecha 10 de febrero del 2017. En base a las consideraciones relataras, que se adjuntan al presente escrito, se remite la documentación obrante en las distintas dependencias del IPS que fueran involucradas en los procesos licitatorios citados, que a continuación se detallan: Descargo del Administrador del Contrato (fojas 9 a 13); Resolución DGCCARN – LAE N° 006/2018 (Fojas 22); Nota Municipalidad de Asunción y Fernando de la Mora (fojas 14 a 15); Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y el Instituto de Previsión Social (IPS) (fojas 18 a 21); RCA N° 002-001/19 de fecha 08 de enero de 2019 (fojas 23 a 24); Acuerdo Específico N° 1 entre el IPS y la ANDE (fs. 25 a 29); Informe técnico de evaluación de ofertas LPN N° 20/18 (fs. 57 a 89); Informe Técnico de evaluación de ofertas LPN N° 19/2018 (fs. 90 a 136); Copia Autenticada de Poder General (fs. 3 a 8)..."

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia, se desprende la disconformidad del denunciante por supuestas irregularidades suscitadas en la planificación, adjudicación y eventual ejecución del contrato en los procesos de licitación llevados a cabo por el IPS en el marco de los llamados a contratación: ***"Proyecto, Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Hospital Central en 66 kv – Ad Referéndum 2019 ID 339730 ; "Proyecto, Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Ingavi en 66 kv ID 339726*** por no contar el Instituto de Previsión Social con: *Convenios de Cooperación Interinstitucional con la ANDE para el Hospital Central de IPS *Estudios de Impacto Ambiental incurriendo en delitos ambientales en detrimento de la Ley de Impacto Ambiental, *asistencia técnica de los profesionales de la ANDE para la evaluación de las ofertas y verificación de la factibilidad de las adendas emitidas por el IPS que modifican especificaciones técnicas; *Aprobación de Proyectos de las Municipalidades de Asunción para la construcción de la subestación Hospital Central IPS y de la Municipalidad de Fernando de la Mora para la construcción de la subestación Hospital Ingavi IPS.

Con relación al primer llamado denunciado sobre el "**Proyecto, Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Hospital Central en 66 kv – Ad Referéndum 2019 ID 339730"** del Portal de Contrataciones Públicas se observa que fue publicado en fecha 07 de enero del 2019.

Respecto al segundo llamado denunciado sobre el "**Proyecto, Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Hospital Ingavi en 66 kv ID 339726"** del Portal de Contrataciones Públicas se verifica que fue publicado en fecha 08 de agosto del 2018.

Ahora bien, como primer punto cuestionado por el denunciante mencionamos ***<Según el Portal de la ANDE el Convenio suscripto entre el IPS y la ANDE fue modificado por Resolución CA 022/2018 en el mes de abril del 2018, el cual únicamente incluye al Hospital de Ingavi para la construcción de una subestación>***

Por su parte el **Instituto de Previsión Social** en lo que respecta al Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la ANDE y el IPS manifiesta que se encuentra vigente a la fecha. De los documentos adjuntos al escrito de descargo se observa el **CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL** suscrito en fecha 28 de mayo del 2018 siendo la ANDE representada por su Presidente Ing. Víctor Raúl Romero Solís y, por la otra parte el IPS representado por su presidente el Abog. Benigno López, cuya cláusula séptima de vigencia establece que el plazo será de veinte (20) años contados a partir de la fecha de suscripción, pudiendo ser prorrogado mediante acuerdo de partes.

Continua el Instituto de Previsión Social manifestando que también fue establecido el **ACUERDO ESPECIFICO N° 1** entre el IPS y la ANDE para la construcción, puesta en funcionamiento, operación y mantenimiento de una subestación transformadora 66/23 Kv en el predio del hospital Ingavi del IPS y su interconexión a la red de la ANDE, el mismo fue suscripto en fecha 17 de diciembre del 2018 y establece en la **cláusula sexta**: *"para la ejecución e implementación de este acuerdo específico N° 1 son designados los siguiente coordinadores: * Por parte de la ANDE: Gerencia Técnica; *Por parte del IPS: Dirección de Infraestructura. Para el presente acuerdo específico los coordinadores designaran por escrito un responsable para cada parte..."* La **cláusula octava** menciona: *"...el plazo de vigencia del presente instrumento será de diez (10) años, partir de la fecha de la suscripción y podrá ser renovada por única vez en forma automática por igual termino..."*. Respecto al Acuerdo Específico para la Subestación de 66Kv del Hospital Central, la Entidad Convocante alega se ha remitido una propuesta para dicho documento a la Dirección Jurídica para la emisión del dictamen correspondiente, y que se encuentra la espera de la misma.

Por lo tanto, a raíz de las manifestaciones de la Entidad Convocante como la remisión de las documentaciones respaldatorias *(CONVENIO INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA ANDE Y EL IPS con vigencia de 20 años; ACUERDO ESPECÍFICO N° 1 ENTRE EL IPS Y LA ANDE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SUBESTACIÓN TRANSFORMADORA DE 66KV PARA EL HOSPITAL DE INGAVI con vigencia de 10 años)* y al encontrarse a la espera de la emisión por parte de la Dirección Jurídica del IPS, la propuesta realizada para emitir el dictamen correspondiente al Hospital Central IPS, no encontramos indicios de irregularidades, por lo tanto se desvirtúa este punto de la denuncia.

Como segundo punto de análisis, el denunciante alega ***< algunas adendas modifican especificaciones técnicas del llamado, sin embargo, no se puede constatar que la ANDE haya verificado técnicamente; no se verifica de la documentación publicada en el portal de la DNCP que se haya solicitado asistencia técnica de los profesionales de la ANDE >***

Por su parte, la Entidad Convocante manifiesta sobre el punto de la denuncia que en el llamado LPN N° 20/18 **"PROYECTO, CONSTRUCCION E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV AD REFERENDUM 2019 ID 339730"** como en el llamado **"PROYECTO, CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS HOSPITAL INGAVI EN 66 KV ID 339726"** se realizaron adendas modificatorias, sin embargo, estas adendas siempre fueron verificadas por los técnicos de la ANDE.

Que el Instituto de Previsión Social en el marco del **CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA ANDE Y EL IPS** solicita a pedido de la Comisión Evaluadora el acompañamiento de un personal técnico de la Institución en atención

que el Pliego de Bases y Condiciones de los llamados dispone condicionamientos técnicos propios de este tipo, por lo que es necesaria la participación para contar con el conocimiento y experiencia en el suministro de equipos 66Kv.

De los antecedentes documentales, se observa el Informe Técnico de Evaluación de Ofertas del llamado a LPN IPS N° 20/18 para el **'PROYECTO, CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV AD REFERÉNDUM 2019 ID 339730',** en donde se destaca que el equipo de evaluadores técnicos estuvo conformado por: *Ing. Gustavo Aguayo (ANDE), Ing. Darío Kanazawa (ANDE); Coordinación: Ing. Rocio Cueto (ANDE).

Así también remite la Convocante, el Informe Técnico de Evaluación de Ofertas del llamado a LPN IPS N° 19/18 para el **'PROYECTO, CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS HOSPITAL INGAVI EN 66 KV AD REFERÉNDUM 2019 ID 339726'** en donde se destaca que el equipo de evaluadores técnicos estuvo conformado por: Ing. Gustavo Aguayo (ANDE), Ing. Dario Kanawaza (ANDE); Coordinación: Ing. Rocio Cueto (ANDE).

Así las cosas, y de la remisión por parte de la Convocante de las documentaciones respaldatorias se constata que en los llamados de referencia se contó en todo momento con la asistencia técnica de los representantes de la Ande, y según manifestación de la propia convocante los mismos han acompañado todo el proceso licitatorio incluida la etapa de evaluación de ofertas.

Como tercer punto de análisis, la denuncia menciona ***<no se visualiza entre los antecedentes de los llamados la declaración de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta que la misma es un requisito previo e ineludible para la ejecución de este tipo de proyectos>***

Respecto al punto denunciado, corresponde primeramente mencionar que según la Ley 294/93" De Evaluación de Impacto Ambiental. Artículo 1° menciona: ***"... Declárase obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental. Se entenderá por Impacto Ambiental, a los efectos legales, toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos...".*** Que el Artículo 2° reza: "*... Se entenderá por Evaluación de Impacto Ambiental, a los efectos legales, el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución...".*

Así mismo la Ley N° 294/93, en el Artículo 11° establece: "***...La Declaración de Impacto Ambiental constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad que ejecute el proyecto evaluado, bajo la obligación del cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y sin perjuicio de exigírsele una nueva Evaluación de Impacto Ambiental en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente.***

Con relación al punto, la Entidad Convocante manifestó que ambos procesos licitatorios equivalen a la modalidad denominada: **"PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN"**, lo cual implica que el proceso se encuentra estructurado en dos etapas, por

Abg. Mª Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

un lado, la empresa oferente debe elaborar el proyecto integral que importa la presentación del diseño, conforme a características genéricas esbozadas por el IPS y por el otro lado, la etapa de construcción donde el proyecto comienza a ejecutarse hasta la entrega integral del bien, para el caso que nos ocupa la subestación de 66 kV Hospital Central IPS y Hospital IPS Ingavi.

Continua mencionando la Convocante que, en la etapa preparativa del llamado **LPN N° 20/18 con ID 339730** en tiempo y forma se agregó al expediente el documento denominado ***"Licencia Ambiental Estratégica"*** expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADES- individualizada como Resolución DGGCCARN LAE N° 006/2017 de fecha 10 de mayo de 2017 ***"POR LA CUAL SE CONCEDE LA LICENCIA AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN EL MARCO DE LA POLITICA AMBIENTAL NACIONAL (PAN) Y LA RESOLUCION N° 1576/2011 'POR LA CUAL SE ESTABLECEN NUEVOS PROCEDIMIENTOS PARA LA OBTENCION DE LA LICENCIA AMBIENTAL ESTRATEGICA DE FECHA 9 DE NOVIEMBRE DEL 2011, AL PROYECTO COSNTRUCCION DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS EN EL HOSPITAL CENTRAL DEL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) PARA LA OBTENCION DE FONDOS CREDITICIOS"***, instrumento concreto para este el tipo de proyectos, tomando en consideración la naturaleza de ambos llamados, quedando en consecuencia la presentación del Estudio de Impacto Ambiental al MADES, supeditada a la etapa especifica en el que se tenga aprobado los planos por parte de la ANDE.

Aclaramos al denunciante, que una vez obtenidos los datos y documentos necesarios para la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, se inician las gestiones pertinentes para la obtención del mismo en concordancia al avance del trabajo, mencionamos que en la actualidad ambos contratos se encuentran en dicha etapa, a los efectos del Art. 2° de la Ley 294/03[1].

Al hacer referencia a "dicha etapa de proyecto" significa que aún se encuentra en perfeccionamiento el diseño, es decir, se están ajustando los planos a las normativas legales vigentes y necesidades a satisfacer. Alega la Convocante que, el trabajo propiamente dicho todavía no se ha ejecutado, aclara que este tipo de llamados implica la presentación de proyectos a desarrollar por parte de las empresas, y que una vez aprobado el proyecto acorde a las EE.TT y el Pliego de Bases y Condiciones se procede a la siguiente etapa, es decir el desarrollo de los detalles que hacen a la ejecución de plan trazado. Y en esta etapa se define las actividades y cronogramas de trabajo a partir del cual se imprimen las diligencias necesarias, en tal sentido menciona la Convocante, mal podría, previo a la culminación de la etapa de proyecto, gestionarse una licencia ambiental, donde se desconoce los detalles que son imprescindibles para la tramitación del permiso.

Culminando el análisis de este punto, el –IPS– aclara que no desconoce la Legislación Ambiental vigente, ni su importancia y que no ha incurrido en ningún delito ambiental, de hecho, se están considerando todas las medidas de mitigación y de seguridad ambiental que corresponda, para la etapa de construcción de las obras y para la etapa operativa de ambos emprendimientos. Por ende, a raíz de las manifestaciones de la Entidad Convocante, las aclaraciones hechas al denunciante y la remisión de la Licencia Ambiental Estratégica expedida por el MADES, no encontramos indicios de irregularidad alguna, por ende, se desestima el punto denunciado.

[1] **Ley 294/93. Art 2°** ***"Se entenderá por Evaluación de Impacto Ambiental, a los efectos legales, el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales en toda obra o actividad proyectada o en ejecución***

Como cuarto y último punto denunciado mencionamos ***<ambos llamados no cuentan con la aprobación municipal de los proyectos>***

La Entidad Convocante, menciona referente a la falta de aprobación de los municipios que por la naturaleza de los llamados de: "Proyecto y Construcción", la presentación de las documentaciones a las municipalidades locales correspondientes a cada hospital *(MUNICIPALIDAD DE ASUNCION –HOSPITAL CENTRAL IPS; MUNICIPALIDAD DE FERNANDO DE LA MORA – HOSPITAL IPS INGAVI)*, fueron realizadas una vez desarrolladas y provistas éstas, por parte de cada contratista.

Es así que la Entidad Convocante adjunta copia de mesa de entrada de las solicitudes realizadas a cada municipio, se observa de los antecedentes documentales una nota dirigida al Señor Lic. Alcides Ramón Riveros Candia, Intendente de la Municipalidad de Fernando de la Mora en fecha 28 de octubre del 2019 por parte del Instituto de Previsión Social en el marco del llamado LPN N° 19/18 **'PROYECTO, CONSTRUCCION E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL INGAVI EN 66 KV AD REFERENDUM 2019 ID 339726'** con el objetivo de presentar planillas, planos arquitectónicos estructurales para la aprobación municipal correspondiente y solicitar la exoneración del impuesto inmobiliario y exoneración del impuesto a la construcción además del permiso para derribo de árboles en zonas de obra, expediente mesa de entrada N° 5944.

Por otro lado, se constata , una nota dirigida al Señor Mario Aníbal Ferreiro, Intendente de la Municipalidad de Asunción en fecha 29 de octubre del 2019 por parte del Instituto de Previsión Social en el marco del llamado LPN N° 20/18 para el **'PROYECTO, CONSTRUCCION E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV AD REFERENDUM 2019 ID 339730'** con el objetivo de presentar planillas, planos arquitectónicos estructurales para la aprobación municipal correspondiente y solicitar la exoneración del impuesto inmobiliario y exoneración del impuesto a la construcción además del permiso para derribo de árboles en zonas de obra, expediente mesa de entrada N° 297.

Por lo tanto, de las manifestaciones de la Entidad Convocante y la remisión de todos los documentos respaldatorios sobre cumplimiento por parte del IPS de los requisitos legales, ambientales y municipales para la planificación, adjudicación y posterior ejecución contractual en atención a la naturaleza de los llamados denunciados, como teniendo en consideración que según manifestaciones de la propia convocante aún no se encuentran en ejecución las obras, por encontrarse en etapa de perfeccionamiento de los diseños propuestos por los oferentes, no encontramos indicios de las supuestas irregularidades mencionadas en este escrito de denuncia, por lo tanto, queda desvirtuada.

Así las cosas, a los efectos de que esta Dirección Nacional pueda tomar intervención contra supuestos hechos que contravengan las disposiciones que regulan la materia, los denunciantes deben alegar los hechos que consideran irregulares, precisados con exactitud a fin de determinar el objeto de la investigación. Caso contrario, la falta de un hecho concreto que investigar trae apareja la imposibilidad del inicio de una investigación.

Entonces, en atención a que el denunciante no ha aportado ningún elemento y/o prueba de convicción respecto a algún tipo de irregularidad en el proceso licitatorio, se constata que no hay indicios para dar trámite a una investigación en tales términos. En este contexto, el Decreto Reglamentario N° 7434/11[1], específicamente en su Art. 9 reza: "...*Carga de la*

prueba: incumbirá la Carga de la Prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la DNCP no tenga el deber de conocer...".

Empero, se recuerda **a la Entidad Convocante** que debe proceder conforme a derecho, en virtud de lo establecido en la Ley N° 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* y concordantes y orientar su actuar en el marco de todo procedimiento licitatorio en base a los principios básicos de las contrataciones públicas –IGUALDAD, LIBRE COMPETENCIA, TRANSPARENCIA y PUBLICIDAD.

Es que todo acto administrativo individual lleva consigo la **presunción de regularidad**, esto es —según Salvador Villagra Mafioso— *"la presunción de que el mismo verifica las condiciones de legalidad, autorización y competencia, forma y condición de hecho o motivación del acto, que hacen que el acto deba ser cumplido mientras no sea declarada su nulidad. Si bien tal presunción no está establecida expresamente en el ordenamiento positivo, la cuestión deriva de una razón práctica, que no es otra sino la de no enervar el cumplimiento de las resoluciones administrativas con la resistencia de los obligados fundada en la afirmación de que el acto es nulo".*

En base a todo lo expuesto, a las aclaraciones hechas al denunciante, el descargo y remisión de los documentos respaldatorios por parte de la Entidad Convocante, esta Dirección Jurídica considera que no existen elementos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en el Art. 13 del Decreto 7434/11, que establece: *"Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta"*, por lo que, **corresponde ordenar el cierre de la presente denuncia individualizada como CASO 389**, *haciendo la salvedad que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.*

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Dirección Jurídica – DNCP.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP.