CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Circunscripción Judicial de Paraguarí
Unidad Operativa de Contrataciones (UOC)

Compromiso con la gente

Paraguarí, 19 de octubre de 2022

DICTAMEN Nº 11/2022

Referencia: CONTRATACIÓN DIRECTA PAC Nº 12/2022 "SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE ASCENSORES OTIS (AD REFERENDUM DEL PRESUPUESTO 2023)" - ID Nº 420215.

El C.P. José Ortiz, Jefe de la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) de la Circunscripción Judicial de Paraguarí, en virtud a las disposiciones contenidas en el Art. 2° de la Resolución DNCP Nº 1890/2020 **"POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACIÓN DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03"**; procede a emitir Dictamen respecto de los precios referenciales adoptados en el marco del presente proceso licitatorio, en los siguientes términos:

La Ley Nº 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", en su Art. 4°, consagra los Principios Generales que deberán regir la actividad de contrataciones públicas; y en tal sentido, en su inc. a) dispone: ***"...Economía y Eficiencia: Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria..."***.

En tanto que en su inc. c) establece: ***"...Transparencia y Publicidad: Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos..."***.

El mismo cuerpo legal, en su Art. 15.- **ESTIMACIÓN DE COSTO**, indica detalladamente las consideraciones que los Organismos, Entidades y Municipalidades deberán observar al momento de realizar las estimaciones de costos para los diversos procedimientos de contratación.

El Art. 15 del Decreto Nº 2992/2019 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY Nº 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", Y SU MODIFICATORIA LA LEY Nº 3439/2007", al regular respecto de la Estimación de Costo, establece cuanto sigue: ***"...La estimación del costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)..."***.

C.P. José Ortíz
Jefe de Sección - UOC
Circunscripción Judicial de Paraguarí

La Resolución DNCP Nº 1890/2020 "POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACIÓN DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03", reglamenta la publicación de la estimación de costos (precios referenciales) y sus antecedentes; y el criterio de evaluación aplicable al análisis de los precios ofertados, el cual deberá ser incorporado en las Bases Concursales. Asimismo, anexa una Guía para la elaboración de precios de referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades, en las contrataciones reguladas por la Ley 2051/2003.

El Art. 2° de la Resolución DNCP Nº 521/2021 "POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN DE LA LISTA DE PRECIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN QUE TENGAN POR OBJETO LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE REPARACIÓN Y/O MANTENIMIENTO", preceptúa cuanto sigue: ***"...En los procedimientos de contratación que tengan por objeto la contratación de servicios de mantenimiento y/o reparación que incluyan la provisión de mano de obra y de repuestos o insumos, las convocantes se encuentran obligadas a solicitar en la planilla de Lista de Precios la cotización en forma separada de:***

- ***La mano de obra requerida; y***
- ***De cada uno de los repuestos o insumos a ser utilizados...".***

A modo introductorio procede destacar que las labores tendientes a la estimación de precios referenciales en procesos licitatorios que tienen por objeto la contratación de servicios, per se ofrecen complejidades adicionales, en relación a los procesos que persiguen meras adquisiciones de bienes.

Tales complejidades obedecen en parte, al hecho de que los procesos licitatorios para la contratación de servicios, frecuentemente incorporan varios ítems; y estos a su vez, son desglosados en una aún mayor cantidad de sub ítems. Sin embargo, la dificultad mayor reside acaso en que corrientemente estos procesos establecen a un elevado nivel de precisión (detalle), la manera en que los servicios a ser contratados deberán ser ejecutados, esta circunstancia provoca que a la hora de solicitar cotizaciones detalladas (presupuestos) y a título gratuito a potenciales oferentes, no pocos opten por ignorar el respectivo requerimiento, con el consecuente resultado infructuoso del mismo.

Las antedichas complejidades intrínsecas se agudizan con la restricción que como regla; y más allá de la excepción prevista, establece la Resolución DNCP Nº 1890/2020, consistente en el requerimiento de efectuar una combinación que recoja cuanto menos, 2 (dos) de las 4 (cuatro) opciones propuestas para la estimación de precios referenciales.

La sección de Obras Civiles de la Circunscripción Judicial de Paraguarí, en su carácter de ámbito requirente en el marco del proceso licitatorio supra referenciado, por Nota Nº 066/2022, de fecha 18 de octubre del corriente, presentó ante esta Unidad Técnica, los documentos constitutivos y respaldatorios de la construcción de los precios referenciales incorporados al Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

Tales documentaciones dan cuenta que se procedió a solicitar vía correo electrónico, a varias firmas del rubro (potenciales oferentes), cotización referencial (presupuesto) respecto de los ítems (rubros) previstos en el servicio a ser licitado, (opción 4 de la normativa de aplicación). Del total de empresas cuya colaboración fue requerida y a la fecha de redacción del presente Dictamen, solo la firma COMPAÑÍA COMERCIAL GENERAL INDUSTRIAL S.R.L. ha presentado presupuesto referencial para cada uno de los ítems solicitados, brindado así la colaboración pertinente.

C.P. José Ortíz
Jefe de Sección - UOC
Circunscripción Judicial de Paraguarí

Lo precedente revela diáfanamente las dificultades con las que se tropieza a la hora de solicitar la colaboración del sector privado en el tipo de asunto que nos ocupa, máxime en las circunstancias en las que como ya se explicó inicialmente, cotizar (presupuestar) requiere comprender íntegramente el marco conceptual de la contratación y el contexto en el que se ejecutará el Contrato. Ante esta circunstancia cabe remarcar que continuar insistiendo en obtener una respuesta efectiva de parte de potenciales oferentes, conllevaría una perniciosa dilación de los procesos licitatorios, hecho que a todas luces riñe con la atención inmediata que en casi la generalidad de los casos demandan las necesidades públicas.

La entrada en vigencia de la Resolución DNCP Nº 521/2021, la cual impone que en los procesos licitatorios que tengan por objeto la contratación de servicios de mantenimiento y/o reparaciones y que conlleven la provisión de "repuestos y/o accesorios" y "mano de obra", estos componentes deben hallarse desglosados; solo ha probado tornar aún más compleja y gravosa la labor de las instituciones públicas a la hora de establecer los precios referenciales en los procesos licitatorios, esto es así en virtud a que en los casos de convocatorias que incorporan una extensa relación de ítems y estos a su vez se encuentran desglosados en otros tantos más sub ítems; no resulta asequible obtener la colaboración del sector privado, a la hora de solicitar cotizaciones (presupuestos) a potenciales oferentes (firmas del rubro de la convocatoria).

Por tanto, el ámbito institucional requirente consultó la adjudicación correspondiente al proceso licitatorio con ID Nº 376465, (opción 3 de la normativa aplicable), cuyos ítems son los mismos previstos en el presente proceso, a excepción de la mano de obra discriminada; ofreciendo sin embargo la posibilidad de establecer, cuanto menos, una analogía parcial.

La sección de Obras Civiles de la Circunscripción Judicial de Paraguarí, para cada ítem obtuvo 2 (dos) precios referenciales y combinando 2 (dos) tipos de fuentes propuestas por la normativa pertinente; y conforme a lo detallado en la tabla que se adjunta, procedió al cálculo del promedio simple para cada uno de ellos, obteniéndose así los valores adoptados como precios referenciales de esta convocatoria.

Así las cosas, conforme a las exposiciones que anteceden y en virtud a las limitaciones señaladas, solo fue posible obtener 2 (dos) precios referenciales, circunstancia que se enmarca en la excepción prevista en el Anexo de la normativa de aplicación, la cual señala cuanto sigue: ***"...Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 (tres) fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los Precios de Referencia, en cuyo caso tal situación deberá ser suficientemente fundada en el Dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia..."***.

A la luz de las aseveraciones precedentes, quien suscribe sostiene que esta Convocante se ajusta razonablemente a las directrices emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) para la elaboración de precios referenciales.

Se adjunta documentos constitutivos y respaldatorios ad hoc.

Es mi Dictamen.

C.P. José Ortíz
Jefe de Sección - UOC
Circunscripción Judicial de Paraguarí

Circunscripción Judicial de Paraguarí
E-mail: admparaguari@pj.gov.py
Mcal. Estigarribia esq. Tte. Herreros
Telef.: (0531)- 433 306