Dictamen DNCP/DJ N° 11114/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	15/9/2020
ID:	357888
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	Subasta a la Baja Electrónica
Nombre de la Licitación:	Adquisición de mobiliarios para dependencias del IPS en el área interior del país - Ad Referéndum 2020
Entidad Convocante:	Instituto de Previsión Social (IPS)
Denunciante:	Publicación Periodística Diario HOY – Caso N°150-20
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones
Tema Específico:	Precio referencial

RESULTADO

1. Se ordena el Cierre de la Investigación Preliminar – Caso N°150/20
2. Se recomienda la Apertura de una Investigación de Oficio.
3. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La publicación periodística, hace referencia que resulta llamativo la solicitud de mesas de conferencia con un precio unitario estimado de 54 millones de guaraníes.

Del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, se observa que el precio referencial del ítem mencionado en la publicación periodística es el siguiente: ítem 11 – Mesa de Conferencia - precio unitario Gs. 54.740.000.

Del descargo de la Convocante y de los documentos obrantes en autos se observa que la Convocante ha dado cumplimiento al mecanismo utilizado para la conformación del precio referencial establecido en la Resolución DNCP 411/18 – normativa vigente al momento de la publicación del llamado - , sin embargo, del descargo no se desprende una justificación técnica y razonable de la relación o incidencia del precio en atención a la especificaciones técnicas, es decir el precio referencial debe guardar proporcionalidad con el valor de objeto licitado, dicho argumento técnico no se visualiza en el descargo presentado por la Convocante.

El precio referencial es un intervalo de precio aceptable para un determinado bien, obra o servicio que sirve como un patrón para evaluar el valor económico de las ofertas. Es uno de los criterios que sirve de base para la adjudicación de la oferta, permite que la Convocante aplique los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas.

A más de ello, la propia Convocante esgrime que, si bien los precios referenciales fijan un margen de compras, el IPS en la mayoría de los casos termina comprando a menor costo de lo que originalmente fue presupuestado, debido a la gran cantidad de competidores que se presentan en este tipo de llamado.

Por otro lado, la Convocante no ha dado cumplimiento al plazo establecido para la comunicación de la adjudicación, considerando que la Apertura de ofertas fue realizada en fecha 13 de febrero del 2020, y hasta la fecha no se ha dictado ni comunicado resolución de adjudicación en el proceso de referencia, sobrepasando así los veinte días calendarios, prorrogables por otros veinte.

En razón a todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables, se considera oportuno la apertura de una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado de todas las documentaciones adjuntas y manifestaciones realizadas por las partes a los efectos de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Publicación periodística efectuada por el Diario HOY en fecha 04 de mayo del corriente, cuyo titular es "**IPS comprará "mesas de oro" a G. 54 millones cada una en plena pandemia**", y donde se expresó lo siguiente:

El diputado Sebastián Villarejo denunció que el Instituto de Previsión Social (IPS) lleva adelante la licitación para comprar mesas de conferencia de "oro" para la institución, pese a la crítica situación que se atraviesa por la pandemia del coronavirus.

A través de sus redes sociales, el diputado Sebastián Villarejo expuso el llamado de la previsional para la adquisición de mobiliarios para las dependencias ubicadas en el interior del país. La convocatoria se encuentra actualmente en etapa de evaluación de los oferentes interesados en esta licitación.

Para dotar de muebles las dependencias, IPS tiene previsto desembolsar la suma total de 10.636 millones de guaraníes. Llama la atención entre los ítems solicitados el pedido de mesas de conferencias (mínimo 10 unidades y máximo 20), con

un precio unitario estimado de 54 millones de guaraníes, dando como referencia mínima un total de 547 millones de guaraníes y una máxima de 1.094 millones de guaraníes.

“Favor urgente aclaración. No podemos malgastar dinero (más de mil millones) y menos en este momento”, insistió el legislador que expuso la convocatoria publicada en el portal de Contrataciones Públicas.

En este llamado se detalla que estas mesas deben cumplir con los siguientes requerimientos: estructura 100% MDF con acabado en ambas caras, con laminado metálico de baja presión. Dimensiones 3,00 x 1,20 x 0,75 metros, como medidas mínimas. Base reforzada de dos columnas que sostienen la mesada principal con zapata inferior cuadrada de acero inoxidable atomizado. Con una garantía de dos años.

Este despilfarro se suma a la llamativa adquisición de la previsional de un “software de oro” por valor de G. 40.000.000.000. Varios diputados solicitaron informes al respecto.

APERTURA:

Nota DNCP DJ Nº5632/20 fecha 04 de mayo de 2020, por la cual se dio Apertura a la Investigación Preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas por la publicación periodística.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP DJ Nº5632/20 fecha 04 de mayo de 2020 – Instituto de Previsión Social.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: 7/5/2020 Parte: Instituto de Previsión Social.

Abg. Nora Murdoch Guirland, con Matrícula de la CSJ N° 7.125, en nombre y representación del Instituto de Previsión Social, conforme lo justifico con el testimonio de Poder General que se acompaña, bajo patrocinio de la Abg. Ana Laura Escolar con Mat C.S.J N° 22.875 en el marco de la INVESTIGACION PRELIMINAR surgida a partir de la publicación Periodística referida al procedimiento LICITACIÓN PUBLICA NACIONAL SBE 31-19 PARA LA “ADQUISICION DE MOBILIARIOS PARA DEPENDENCIAS DEL IPS EN EL AREA INTERIOR DEL PAIS - AD REFERENDUM 2020”. ID 357888

Que, en ampliación de nuestra contestación de la fecha de ayer, aclaramos a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que este llamado data del 2018 y que fue aprobada también durante la anterior administración, conforme se desprende del documento anexado en su oportunidad.
Petitorio: Por tanto, en de las consideraciones expuestas a Ud., solicitamos:

1- Tener por formulado las manifestaciones en el marco de la INVESTIGACION PRELIMINAR surgida a partir de la publicación Periodística referida al procedimiento LICITACIÓN PUBLICA NACIONAL SBE 31-19 PARA LA "ADQUISICION DE MOBILIARIOS PARA DEPENDENCIAS DEL IPS EN EL AREA INTERIOR DEL PAIS - AD REFERENDUM 2020 ID 357888, en los términos del escrito que antecede. -

2- Se dicte Resolución, disponiendo el cierre del presente proceso y convalidación de lo actuado por esta convocante de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 83 inc. C) de la Ley 2051/03.-

PROVEER DE CONFORMIDAD, SERÁ JUSTICIA.

CONTESTACIONES:

La Entidad Convocante a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 06 de mayo del corriente, ha presentado su descargo en los siguientes términos:

Abg. Nora Murdoch Guirland, con Matrícula de la CSJ N°7.125, en nombre y en representación del Instituto de Previsión Social, conforme lo justifico con el testimonio de Poder General que se acompaña, bajo patrocinio de la Abg. Ana Laura Escolar con Mat. CSJ N°22.875 en el marco de la "INVESTIGACION PRELIMINAR surgida a partir de publicación periodística referida al procedimiento LICITACIÓN PÚBLICA NACIONA SBE 31-19 ADQUISICION DE MOBILIARIOS PARA DEPENDENCIAS DEL IPS EN EL AREA INTERIOR DEL PAIS - AD REFERENDUM 2020 - ID 357888".

Que, como primera medida, debemos aclarar a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que todas las notificaciones que tengan relación a procesos jurídicos dentro de la DNCP, las mismas deben ser cursadas al correo protestas@ips.gov.py, conforme a las sendas notas remitidas solicitando el cambio de forma general, por lo que desde ya nos ha dificultado esto las contestaciones de las notificaciones anteriores y limitan el ejercicio de nuestra defensa en tiempo y forma.

Que, en tiempo y forma procedemos a realizar la contestación de lo solicitado con relación al artículo periodístico, y la denuncia en particular Informamos a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que el Instituto de Previsión Social ha seguido todas las normas que regulan los precios referenciales (Res. DNCP N°111/18) para lo cual en su momento se ha solicitado a varias empresas sus cotizaciones como FC Multiservicios, Sintec S.A. y Mueblería el Fabricante, las cuales específicamente para el ítem denunciado (mesa de conferencia), los mismos han presupuestado lo siguiente:

11	MESA DE CONFERENCIA	UNIDAD	FC MULTISERVICIOS	42.220.000	54.740.000
			MUEBLERIA EL FABRICANTE A&Z	80.000.000	
			SINTEC S.A.	42.000.000	

Como bien sabemos la composición de los precios conforme a las normativas de la DNCP pueden promediarse de 3 presupuestos remitidos a la institución por lo que dicho método fue adoptado por el Instituto de Previsión Social.

Si, bien los precios referenciales fijan un margen de compras puede verse en el portal las diferentes adjudicaciones que el IPS viene realizando para el mismo código de catálogo, por lo que el IPS, en la mayoría de los casos termina comprando más barato que de lo originalmente presupuestado y esto es debido a la cantidad de competidores que aglomera este tipo de llamado.

Código de Catálogo	Nombre	ID de Licitación	Convocante	Proveedor	Atributos	Cantidad Adjudicada	Precio Unitario
56101706-001	Mesa de reunion	363031	Instituto de Previsión Social (IPS)	COMACO S R L	• Unidad de Medida : Unidad • Presentación : UNIDAD • Relación de Medida : UNIDAD • Marca: ACACIA	11	₲ 28.000.000
56101706-001	Mesa de reunion	327411	Instituto de Previsión Social (IPS)	ENGINEERING S A	• Unidad de Medida : Unidad • Presentación : UNIDAD • Relación de Medida : UNIDAD • Marca: ENGINEERING	12	₲ 34.916.600

Esto puede verificarse en el cuadro comparativo de adjudicaciones que se detallan más arriba.

Por tanto, informamos que a la fecha NO EXISTE, resolución emanada de la máxima autoridad del IPS. Es decir, el Consejo de Administración, no ha emitido resolución por la que adjudica o no ninguno de los ítems que compone el presente llamado.

Actualmente el mismo se encuentra en proceso de evaluación de ofertas, por lo que al momento de esta contestación no podríamos remitir documentación que haga relación a las ofertas en razón a lo supramencionado.

Amén de ello, hay que enfatizar que, aunque tengamos culminado el informe del Comité evaluador el mismo es de contenido restringido hasta tanto la máxima Autoridad resuelva la adjudicación, momento en el que se vuelve público y accesible su contenido.

Como vemos el IPS se ha ceñido a las normas que rigen las compras públicas por lo que solicitamos el cierre de la presente investigación, como así también nos ponemos a disposición en caso de que surgieran más datos que requiera la DNCP a fin de esclarecer cualquier duda.

Petitorio: Por tanto, en de las consideraciones expuestas a Ud. solicitamos:

1- Tener por contestado el traslado corrido a mi parte en el marco de la INVESTIGACION PRELIMINAR surgida a partir de publicación periodística referida al procedimiento LICITACIÓN PÚBLICA NACIONA SBE 31-19 ADQUISICION DE MOBILIARIOS PARA DEPENDENCIAS DEL IPS EN EL AREA INTERIOR DEL PAIS - AD REFERENDUM 2020 - ID 357888, en los términos del escrito que antecede.

2- Se dicte Resolución, disponiendo el cierre del presente proceso y convalidación de lo actuado por esta convocante de acuerdo con lo dispuesto en el art. 83 inc. C) de la Ley 2051/03.

PROVEER DE CONFORMIDAD, SERÁ JUSTICIA.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.

Decreto Reglamentario N°2992/2019 de fecha 09 de diciembre de 2019: “*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)*”. Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

Resolución DNCP N°718/2018 de fecha 28 de febrero de 2018: "*Por la cual se aprueba la implementación definitiva y el reglamento del módulo de Investigaciones Electrónicas del Sistema de Información de Contrataciones Públicas en los procesos regidos por la Ley N°2051 /03*".

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

La publicación periodística, hace referencia que resulta llamativo la solicitud de mesas de conferencia con un precio unitario estimado de 54 millones de guaraníes.

Del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, se observa que el precio referencial del ítem mencionado en la publicación periodística es el siguiente:

- ítem 11 – Mesa de Conferencia - precio unitario Gs. 54.740.000.

Al respecto, el Instituto de Previsión Social en su descargo ha manifestado que, para la elaboración del precio referencial del ítem referido, se ha solicitado cotizaciones a tres empresas: FC Multiservicios, Sintec S.A. y Mueblería el Fabricante, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución DNCP N° 411/18.

El mecanismo para la Estimación de Costos, se encuentra regulado en la Resolución DNCP N°411/18[1], -normativa vigente al momento de publicación del llamado-, que establece en el Anexo cuanto sigue: "*A los efectos de la obtención de los precios de referencia, las convocantes deberán: 1. Contar con al menos tres precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita disponer de evidencia de solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio probatorio idóneo…".*

De los documentos obrantes en autos se observa la copia de las notas de respuesta dadas por las firmas consultadas -FC Multiservicios, Sintec S.A. y Mueblería el Fabricante-, donde cada una de ellas ha agregado los presupuestos sobre los bienes requeridos por Convocante.

Por otro lado, se observa el siguiente cuadro, en el cual la Convocante explica el mecanismo utilizado para establecer el precio de referencia de las mesas de conferencia:

11	MESA DE CONFERENCIA	UNIDAD	FC MULTISERVICIOS	42.220.000	54.740.000
			MUEBLERIA EL FABRICANTE A&Z	80.000.000	
			SINTEC S.A.	42.000.000	

En ese entendimiento, se puede observar que la Entidad Convocante **ha utilizado el mecanismo dispuesto en el numeral 1. Del Anexo de la Resolución DNCP N°411/18** tal y como lo ha expresado, dando cumplimiento a las directrices dispuestas

[1]Resolución DNCP N°411/18: "Por la cual se establecen directrices relativas a la estimación de costos, se aprueba la guía de elaboración de precios de referencia y se aprueba el criterio de evaluación de los precios ofertados en los procesos de contratación regidos por la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", a ser utilizados por los Organismos, Entidades y Municipalidades, y se abrogan las Resoluciones DNCP N° 956/2016, 1102/2016, N° 1173/2016, N° 2151/2016.

por las normativas vigentes en la materia, a fin de establecer los precios de referencia de los bienes objeto de estudio de la presente investigación, obteniendo el precio referencial a partir del promedio de las cotizaciones elaboradas por las tres firmas consultadas.

Por todo lo anteriormente expuesto y en base a las documentales obrantes, se puede constatar que la Entidad Convocante ha dado el cumplimiento a las directrices emanadas de la DNCP, al momento de establecer los precios referenciales del llamado en lo que respecta al mecanismo y formalidad establecida en la norma – Resolución DNCP N° 411/18 .

Ahora bien, el mismo cuerpo legal establece que "*Con la información obtenida, la Convocante fijará su precio de referencia, atendiendo al principio de economía y eficiencia, debiendo constar en el legajo del llamado a contratación, la evidencia documentada del mecanismo utilizado para llegar a tal precio (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo que sea pertinente). Cualquier proceso de contratación que no observe los parámetros mencionados para la obtención del precio de referencia podrá ser anulado por la DNCP, a través de cualquiera de los mecanismos establecidos en el Título Octavo de la Ley".*

En tal sentido, debemos mencionar que, si bien del descargo de la Convocante se observa el mecanismo utilizado para la conformación del precio referencial, del mismo no se desprende una justificación técnica y razonable de la relación o incidencia del precio en atención a las especificaciones técnicas, es decir el precio referencial debe guardar proporcionalidad con el valor de objeto licitado, dicho argumento técnico no se visualiza en el descargo presentado por la Convocante.

El precio referencial es un intervalo de precio aceptable para un determinado bien, obra o servicio que sirve como un patrón para evaluar el valor económico de las ofertas. Es uno de los criterios que sirve de base para la adjudicación de la oferta, permite que la Convocante aplique los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas.

El propósito es que la administración no pague más, ni pague menos, de lo que ciertamente valen en el mercado los bienes o servicios a ser adquiridos y además se atienda al cumplimiento del principio de legalidad como presupuesto de la contratación pública. El establecimiento de los precios supone la utilización de metodologías y procedimientos distintos, que dependerán del tipo de contratación que se pretende realizar y de sus particularidades.

A más de ello, la propia Convocante esgrime que, si bien los precios referenciales fijan un margen de compras, el IPS en la mayoría de los casos termina comprando a menor costo de lo que originalmente fue presupuestado, debido a la gran cantidad de competidores que se presentan en este tipo de llamado.

En efecto, ha adjuntado los siguientes antecedentes de procesos adjudicados:

58	56101706-001	MESA DE REUNION (CONFERENCIA) **En catálogo:** Mesa de reunion	• **Unidad de Medida:** Unidad • **Presentación:** UNIDAD • **Relación de Medida:** UNIDAD • **Marca:** ACACIA • **Procedencia:** PARAGUAY • **Fabricante:** NO APLICA • **Contrato Abierto:**	11	₲ 28.990.909	₲ 318.899.999

34	56101706 -001	MESA DE REUNION (CONFERENCIA) **En catálogo:** Mesa de reunion	• **Unidad de Medida:** Unidad • **Presentación:** UNIDAD • **Relación de Medida:** UNIDAD • **Marca:** ENGINEERING • **Procedencia:** NACIONAL • **Fabricante:** NO APLICA • **Contrato Abierto:**	12	₲ 34.916.666	₲ 418.999.992

Si bien esta Dirección Nacional no es ajena a la facultad de la Convocante, debemos mencionar que los organismos, entidades y municipalidades tienen una gran responsabilidad en el estudio y análisis de los precios ya que estos necesariamente deben servir como parámetro y guía para la fijación del presupuesto oficial del contrato expedido para amparar la contratación a celebrar, pues ese de valor oficial estimado posteriormente determinará si existen o no sobreprecios en un determinado contrato.

Por otro lado, es importante destacar que –según escrito de descargo de la Entidad Convocante IPS- el procedimiento licitatorio de referencia se encuentra en etapa de evaluación de ofertas; en ese sentido ciertamente esta Dirección no puede intervenir ni expresar parecer alguno durante la etapa de evaluación de ofertas, ya que **cualquier intento de influir sobre el sentido de la decisión del comité de Evaluación, puede ser considerada falta grave**, de conformidad a lo establecido en el **Art. 27 de la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas**, la cual reza: *"Será considerada falta grave el intento de influir sobre el sentido de la decisión de los miembros del Comité de Evaluación, a través de cualquier procedimiento que pueda afectar su independencia de criterio"*.

Sin embargo, conforme lo manda el último párrafo del **art. 28 de la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas** - que reza: *"La Convocante dará a conocer la adjudicación de la licitación en acto público, dentro de un plazo que no deberá exceder de veinte días calendario desde la fecha de apertura de ofertas, pudiendo diferirlo hasta por otros veinte días calendario, debiendo constar la adjudicación en un acta que firmarán los asistentes que lo deseen. En sustitución de dicho acto público, la Convocante podrá optar por notificar la adjudicación de la licitación por escrito a cada uno de los participantes, dentro de los cinco días calendario siguientes a su emisión"*.

En ese sentido, se denota que la Convocante no ha dado cumplimiento al plazo establecido para la comunicación de la adjudicación, considerando que la Apertura de ofertas fue realizada en fecha 13 de febrero del 2020, y hasta la fecha no se ha dictado ni comunicado resolución de adjudicación en el proceso de referencia, sobrepasando así los veinte días calendarios, prorrogables por otros veinte.

En razón a todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables, se considera oportuno realizar una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado de todas las documentaciones adjuntas y manifestaciones realizadas por las partes a los efectos de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso.

En consecuencia, ante la existencia de indicios de irregularidades en cuando a la omisión del cumplimiento de comunicación de la adjudicación, este Juzgado de Instrucción recomienda también la apertura de una Investigación de Oficio sobre el punto, disponiendo en consecuencia el cierre de la Investigación Preliminar individualizada como Caso N°150/20.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[2] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

Abg. MANUELA CRISTALDO
Dirección Jurídica – DNCP

Abg. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP

[2] Decreto N°3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº146/2020.