Dictamen DNCP/DJ N° 10.442/22

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	28/10/2022.
ID:	419427.
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Llamado MOPC Nº 97/2022 mejoramiento de zonas críticas con obras de drenaje en el Dpto. de Pte. Hayes- Región Occidental - Ad Referéndum a la reprogramación
Entidad Convocante:	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
Denunciante:	Memo de Normas y Control– CASO 371/22 (STJE).
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la Investigación Preliminar individualizada respecto a la observación realizada en el numeral 3.

2. Recomendar la apertura de una investigación de oficio referente a las observaciones realizas en los numeral 1, 2, 4, 5 y 6.

3. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La presente denuncia tiene su origen en las observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control, la cual refiere:

*"**1-)** Requisitos documentales para la evaluación de la capacidad financiera que podría resultar limitante/excluyente; respecto a los incisos e.) se establece; "La sucursal podrán presentar para la evaluación económica financiera los Estados Financieros de la Casa Matriz; para el efecto, la Casa Matriz deberá emitir en carácter de declaración jurada, una nota de respaldo económico financiero para que la sucursal por mandato de la Casa Matriz pueda presentar ofertas en nombre de esta, para el efecto la evaluación será realizada sobre los Estados Financieros de*

Abg. Tania Medesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

la Casa Matriz quien asumirá los compromisos de carácter económico financiero." y el inciso g); "El tipo de cambio a ser utilizado es el de referencia emitido por el Departamento de Operaciones del Mercado Abierto, División Operaciones del Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py) a la fecha de cierre de los respectivos ejercicios fiscales2-) Certificación ISO, dicho requerimiento se encuentra dentro de las EETT del PBC, con respecto al alquiler de 1 camioneta pickup 4x4 doble cabina.

3-) No se contempla lo correspondiente a la mano de obra requerida para la cotización correspondiente.

4-) En la documentación remitida como constancia Ad Referéndum, únicamente se visualiza el Objeto de gasto 520, sin embargo, entre las EETT del PBC se observa que el proceso conlleva la utilización además de las obras, lo correspondiente a; alquiler de vehículo, mantenimiento de vehículo, hospedaje, viáticos, Provisión de Cupos/Vales de Combustibles.

5-) En el contenido del documento remitido, como constancia ad referéndum no se observa ninguna constancia de recepción de la entidad competente a la que se ha recurrido (SIME N°).

6-) No cuenta con las autorizaciones correspondientes a, Planos, MADES (en caso de corresponder), permisos municipales."

En cuanto a las observaciones de los numerales 1 y 2 de los datos obrantes en el SICP no se desprende que la Convocante haya remitido alguna justificación técnica respecto a los requisitos solicitados, además no ha dado respuesta al traslado que le fuere corrido, impidiendo a esta Dirección de Asuntos Jurídicos dilucidar si tales requisitos resultarían o no limitantes.

Referente a la observación del numeral 3 de los datos de la convocatoria se observa que el presente proceso corresponde a la Construcción, Restauración, Reconstrucción o Remodelación y Reparación de Inmuebles por lo que es parecer de esta Dirección General de Asuntos Jurídicos, que lo dispuesto en la normativa 521/211, no resulta aplicable al llamado de referencia, por tanto, se levanta el punto observado.

En cuanto a las observaciones de los numerales 4, 5 y 6 de las documentaciones obrantes en el SICP "Constancia Ad referéndum", de fecha 23 de septiembre de 2022, no se visualiza que se encuentre especificado el Objeto de Gasto afectado, así como alguna constancia de recepción de la entidad competente a la que se ha recurrido.

[1] POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN DE LA PLANILLA DE LISTA DE PRECIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN QUE TENGAN POR OBJETO LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE REPARACIÓN Y/O MANTENIMIENTO.

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Así también no se visualiza que la Convocante haya remitido los Actos Administrativos a través de los cuales se autoriza y aprueban los Planos correspondientes a los tramos que son objeto de la presente contratación.

En base a lo expuesto, considerando que la Convocante no procedió a adecuar las bases concursales, atento a las observaciones realizadas por la Dirección General de Normas y Control, 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, y sumado que la entidad Convocante no ha presentado manifestación alguna, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos **recomienda la apertura de una investigación de oficio respecto a las observaciones en los numerales 1, 2, 4, 5, y 6 a los efectos de realizar un análisis pormenorizado y 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 realizada por la convocante.**

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

El Caso Nº 357/22 recibido a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, en la cual la Dirección de Normas y Control realiza observaciones al procedimiento de LICITACION PUBLICA NACIONAL; ""LLAMADO MOPC N.º 97/2022 MEJORAMIENTO DE ZONAS CRITICAS CON OBRAS DE DRENAJE EN EL DPTO. DE PTE HAYES- REGIÓN OCCIDENTAL - AD REFERÉNDUM A LA REPROGRAMACION PRESUPUESTARIA", los cuales se detallan a continuación:

"1-) Requisitos documentales para la evaluación de la capacidad financiera que podría resultar limitante/excluyente; respecto a los incisos e.) se establece; "La sucursal podrán presentar para la evaluación económica financiera los Estados Financieros de la Casa Matriz; para el efecto, la Casa Matriz deberá emitir en carácter de declaración jurada, una nota de respaldo económico financiero para que la sucursal por mandato de la Casa Matriz pueda presentar ofertas en nombre de esta, para el efecto la evaluación será realizada sobre los Estados Financieros de la Casa Matriz quien asumirá los compromisos de carácter económico financiero." y el inciso g); "El tipo de cambio a ser utilizado es el de referencia

Abg. Tania Ledesma
Direccion Juridica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

emitido por el Departamento de Operaciones del Mercado Abierto, División Operaciones del Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py) a la fecha de cierre de los respectivos ejercicios fiscales."

2-) Certificación ISO, dicho requerimiento se encuentra dentro de las EETT del PBC, con respecto al alquiler de 1 camioneta pickup 4x4 doble cabina.

3-) No se contempla lo correspondiente a la mano de obra requerida para la cotización correspondiente.

4-) En la documentación remitida como constancia Ad Referéndum, únicamente se visualiza el Objeto de gasto 520, sin embargo, entre las EETT del PBC se observa que el proceso conlleva la utilización además de las obras, lo correspondiente a; alquiler de vehículo, mantenimiento de vehículo, hospedaje, viáticos, Provisión de Cupos/Vales de Combustibles.

5-) En el contenido del documento remitido, como constancia ad referéndum no se observa ninguna constancia de recepción de la entidad competente a la que se ha recurrido (SIME N°).

6-) No cuenta con las autorizaciones correspondientes a, Planos, MADES (en caso de corresponder), permisos municipales".

APERTURA:

Nota DNCP DJ Nº 9693/22 de fecha 14 de octubre del 2022, por la cual se dio apertura a la investigación preliminar-MOPC.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación Apertura de Investigación por Nota DNCP/DJ N°9693/22 de fecha 14 de octubre de 2022, dirigida a la Entidad Convocante - Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Ortiz A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

Vencido el plazo, la Convocante no ha presentado descargo alguno.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

Decreto N°2992/2019 "*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.

La Ley N° 3439/07 "Que modifica la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas" crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y le otorga facultades para dictar disposiciones para el adecuado cumplimiento de la Ley y su reglamento.

Resolución DNCP N°572/20 de fecha 06 de febrero de 2020, "Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N°5702/2019".

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

Abg. Tania Lezcano
Direccion Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

ANÁLISIS:

La presente investigación tiene como base la observación de la Dirección General de Normas y Control, mediante la cual cuestiona los siguientes puntos que serán analizados:

Observación DNC 1-) Requisitos documentales para la evaluación de la capacidad financiera que podría resultar limitante/excluyente; respecto a los incisos e.) se establece; "La sucursal podrán presentar para la evaluación económica financiera los Estados Financieros de la Casa Matriz; para el efecto, la Casa Matriz deberá emitir en carácter de declaración jurada, una nota de respaldo económico financiero para que la sucursal por mandato de la Casa Matriz pueda presentar ofertas en nombre de esta, para el efecto la evaluación será realizada sobre los Estados Financieros de la Casa Matriz quien asumirá los compromisos de carácter económico financiero." y el inciso g); "El tipo de cambio a ser utilizado es el de referencia emitido por el Departamento de Operaciones del Mercado Abierto, División Operaciones del Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py) a la fecha de cierre de los respectivos ejercicios fiscales.

Al respecto, al remitirnos al Pliego de Bases y Condiciones, en el apartado REQUISITOS DE CALIFICACION Y CRITERIOS DE EVALUACION, Capacidad Financiera-Requisitos documentales para la evaluación de la capacidad financiera se observa que se ha establecido cuanto sigue: *"...e. La sucursal podrá presentar para la evaluación económica financiera los Estados Financieros de la Casa Matriz; para el efecto, la Casa Matriz deberá emitir en carácter de declaración jurada, una nota de respaldo económico financiero para que la sucursal por mandato de la Casa Matriz pueda presentar ofertas en nombre de esta, para el efecto la evaluación será realizada sobre los Estados Financieros de la Casa Matriz quien asumirá los compromisos de carácter económico financiero. f. Las empresas que posean fechas de cierres distintos al 31 de diciembre, el periodo fiscal que será considerado estará sujeto a las fechas de cierre de los ejercicios fiscales cerrados (Año 2021, 2020, 2019). g. El tipo de cambio a ser utilizado es el de referencia emitido por el Departamento de Operaciones del Mercado Abierto, División Operaciones del Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py) a la fecha de cierre de los respectivos ejercicios fiscales..."*

Que, el artículo 20 de la Ley N° 2051/03 establece que: *"...Para la participación, contratación o adjudicación en adquisiciones, locaciones, servicios u obras públicas, no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por esta ley, ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas. Por consiguiente, las Convocantes se abstendrán de solicitar a los oferentes la inscripción en cualquier clase de registros como requisito para participar en los*

Abg. Ma. Eugenia Ojazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

procedimientos de contratación regidos por esta ley, salvo lo dispuesto por el Título Quinto. - Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de oferentes; sin embargo, deberán ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales, para evitar favorecer indebidamente a algún participante…".

La Entidad Convocante no ha presentado una justificación técnica respecto a los requisitos establecidos, impidiendo realizar un análisis si tales requisitos resultarían o no limitantes. **Por lo que se recomienda la apertura de una investigación de oficio.**

Observación DNC 2-) Certificación ISO, dicho requerimiento se encuentra dentro de las EETT del PBC, con respecto al alquiler de 1 camioneta pickup 4x4 doble cabina.

Al respecto, al remitirnos al Pliego de Bases y Condiciones, en el apartado REQUISITOS DE CALIFICACION Y CRITERIOS DE EVALUACION, SUMINISTROS REQUERIDOS – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, se observa que se ha establecido cuanto sigue: *"…a. Movilidad: La Contratista adjudicada deberá proveer en concepto de alquiler de 1 camioneta pickup 4x4 doble cabina, con las siguientes especificaciones técnicas mínimas:* (…) *Certificación ISO 9000…"*

En vista que la Convocante no ha presentado justificación técnica alguna, **se recomienda la apertura de una investigación de oficio sobre el punto.**

Observación DNC 3-) **No se contempla lo correspondiente a la mano de obra requerida para la cotización correspondiente.**

Sobre el punto visto la Planilla de Precios publicada en el SICP, no se desprende que la Convocante halla solicitado en la planilla de Lista de Precios la cotización en forma separada, de la mano de obra requerida y cada uno de los repuestos o insumos a ser utilizados.

Que la Resolución 521/21[2] en su Art. 2° COTIZACIÓN dispone: *"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*

Abg. Tania Ledesma
Director Jurídica - DNCP

Abg. Ma. Eugenia Olazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

[2] POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN DE LA PLANILLA DE LISTA DE PRECIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN QUE TENGAN POR OBJETO LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE REPARACIÓN Y/O MANTENIMIENTO.

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".

Sin embargo, el presente proceso corresponde a la Construcción, Restauración, Reconstrucción o Remodelación y Reparación de Inmuebles por lo que es parecer de esta Dirección General de Asuntos Jurídicos, que dicha normativa no resulta aplicable al llamado de referencia, **por lo que se levanta el punto observado.**

Observación DNC 4-) **En la documentación remitida como constancia Ad Referéndum, únicamente se visualiza el Objeto de gasto 520, sin embargo, entre las EETT del PBC se observa que el proceso conlleva la utilización además de las obras, lo correspondiente a; alquiler de vehículo, mantenimiento de vehículo, hospedaje, viáticos, Provisión de Cupos/Vales de Combustibles.**

En vista que la Convocante no ha presentado descargo, **se recomienda la apertura de una investigación de oficio sobre el punto.**

Observación **DNC 5-*) En el contenido del documento remitido, como constancia ad referéndum no se observa ninguna constancia de recepción de la entidad competente a la que se ha recurrido (SIME N°).***

Visto la Constancia Ad referéndum de fecha 23 de septiembre de 2022, obrante en el SICP, no se observa que se halla especificado el Objeto de Gasto afectado, así como alguna constancia de recepción de la entidad competente a la que se ha recurrido.

Es importante señalar que *"El clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento, es un instrumento metodológico que permite la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la información sobre los organismos y entidades del Estado, relativa a sus finalidades y funciones, así como de los ingresos y gastos, que serán previstos en el Presupuesto General de la Nación, considerando toda la gama posible de operaciones. Al sancionarse la Ley del Presupuesto General de la Nación también se aprobará como anexo el clasificador presupuestario que regirá durante el correspondiente ejercicio fiscal. A tal efecto, el anexo respectivo respetará los siguientes lineamientos: c) los gastos se clasificarán atendiendo a las finalidades que persiguen; d) la clasificación del gasto según su objeto determina la naturaleza de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus actividades[3]..."*

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

[3] Ley N° 1535/99 Art. 10 Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos.

Que, de la lectura del clasificador presupuestario –que forma parte de la Ley Nº 6873 DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022–, y considerando la naturaleza del Subgrupo de Gastos 520. Construcciones incluye entre otras cosas la instalación de elementos que se incorporan de manera permanente a los edificios, no corresponde imputar a dicho Subgrupo los bienes muebles que no impliquen una incorporación permanente a la construcción. Por ende, ante la falta de descargo de la convocante **se recomienda la apertura de una investigación de oficio.**

Observación **DNC** ***6-) No cuenta con las autorizaciones correspondientes a, Planos, MADES (en caso de corresponder), permisos municipales-.***

Al respecto cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 235 de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10[4], que dispone cuanto sigue: *"Régimen General de Construcciones. Toda persona interesada en construir, ampliar, reformar o demoler una obra deberá obtener previamente un permiso de la Municipalidad y ajustarse a las normas establecidas en las leyes y en las ordenanzas. Esta disposición rige igualmente para las entidades y organismos de derecho público y privado. Los permisos municipales de construcción serán actos administrativos reglados y se limitarán a verificar el cumplimiento de las normas establecidas en las leyes y ordenanzas".*

De las documentaciones obrantes en el SICP no se visualiza que la Convocante haya remitido los Actos Administrativos a través de los cuales se autoriza y aprueban los Planos correspondientes a los tramos que son objeto de la presente contratación, conforme dispone la Ley Orgánica Municipal, la convocante no ha remitido descargo alguno en el marco de la presente investigación **por lo que se recomienda la apertura de una investigación de oficio.**

En base a lo expuesto, considerando que la convocante no procedió a adecuar las bases concursales, atento a las observaciones realizadas por la Dirección General de Normas y Control, 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

[4] ORGÁNICA MUNICIPAL.

Abg. Ma. Eugenia Ojazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

aplicables, y sumado que la entidad Convocante no ha presentado manifestación alguna, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos **recomienda la apertura de una investigación de oficio respecto a las observaciones en los numerales 1, 2, 4, 5, y 6 a los efectos de realizar un análisis pormenorizado y 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 realizada por la convocante.**

ABG. TANIA LEDESMA

Jueza Dpto. de Investigaciones -DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. MARÍA EUGENIA OTAZO APONTE

Directora General de Asuntos Jurídicos- DNCP