Dictamen DNCP/DJ N° 1.763/2020

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	5/2/2020
ID:	339730
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'
Entidad Convocante:	Instituto de Previsión Social.
Denunciante:	Protección al Denunciante/Caso N°11.
Tema General:	• Marco Legal
Tema Específico:	• Falta de permisos, habilitaciones, autorizaciones o aprobaciones emitidas por la autoridad competente.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre del Caso N° 11/2020.
2. Recomendaciones a la Entidad Convocante.
3. Comunicar a quien corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad del denunciante respecto a lo dictaminado por la Dirección Jurídica de la DNCP en el marco del CASO 389/19, denuncia que fuera ingresado a través del módulo de investigaciones electrónicas sobre supuestas irregularidades en el marco del llamado de referencia, por no contar la Convocante con un Acuerdo Específico para las obras a ser ejecutadas en el Hospital Central de IPS basado en el Convenio de Cooperación Interinstitucional con la ANDE y con una Licencia Ambiental específica para la construcción de subestaciones. Se aclara al denunciante que lo alegado ya fue objeto de estudio por parte de la Dirección Jurídica y que dichas documentaciones son requeridas antes del inicio efectivo de las obras, por lo que mal podría requerírseles en esta etapa de proyecto en el que se encuentra. Por ende, se ordena el cierre del CASO 11/20, con las recomendaciones pertinentes al IPS.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Directora Jurídica - DNCP

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónica e individualizada como Caso N° 11 en fecha 15 de enero del 2020 refiere: *"...Vemos claramente que según las constancias e informes remitidos por el IPS, se comprueba en forma clara que el Llamado a LPN 20/18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV - AD REFERENDUM 2019 – id 339730,* ***FUE PUBLICADO, ADJUDICADO Y EJECUTADO, SIN QUE CUENTE CON UN CONVENIO ESPECIFICO****, situación que a nuestro criterio nos demuestra que ha existido una situación irregular, puesto que, al haberse llevado adelante el proyecto sin que se encuentren regulados aspectos básicos, como las responsabilidades de las partes, financiación y otros puntos que si han sido objeto de regulación en el Acuerdo específico para el Hospital Ingavi, deja al libre albedrio de las partes la tramitación y ejecución este proyecto.*

Se menciona que el proyecto de acuerdo específico para el Hospital Central, se encuentra en la Dirección Jurídica del IPS, lo que nos demuestra claramente la importancia de las regulaciones que debieron establecerse en el mismo, puesto, que debió ser analizado por los Asesores Jurídicos previo a la suscripción del mismo por la máxima autoridad.

Es así, que se comprueba claramente, que la tramitación del Llamado a LPN 20/18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV - AD REFERENDUM 2019 – id 339730, se ha realizado sin contar con una documentación fundamental, para legitimar todas la actuaciones posteriores, por lo que no entendemos cual ha sido el razonamiento del dictaminante, para concluir que no existe irregularidad en este punto de la denuncia.

Que, si bien existe una LICENCIA AMBIENTAL ESTRATEGICA, como lo mencionan el IPS en su descardo no es menos cierto que esta documentación en ningún punto menciona la CONSTRUCCION DE SUBESTACIONES dentro de las actividades autorizadas en la misma (ver documento inserto):

Vemos claramente que la Licencia estratégica que se ha arrimado a los efectos de justificar la regularidad de la tramitación y ejecución del Llamado a LPN 20/18 PROYECTO Y CONSTRUCCION E INTERCONEXION DE LA SUBESTACION IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV - AD REFERENDUM 2019 – id 339730, hace mención a varios proyectos que no tienen relación alguna con el proyecto denunciado, situación que una vez más ha sido omitida por el Dictaminante, por lo que nos vemos obligados a realizar esta presentación, ante la evidencia de que no se ha realizado una análisis pormenorizado de la documentación respaldatoria remitida por el IPS, la cual evidentemente justifica otros puntos de la denuncia, pero, deja en evidencia que ha existido omisiones y situaciones irregulares que evidencian que al menos en el HOSPITAL CENTRAL, se han llevado a cabo un proyecto sin las autorizaciones básicas para tramitar un llamado a licitación de esta envergadura...".

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Paloma Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

CASO 389/19 denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas.

Documentales arrimadas por la Convocante en ocasión a la INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL MARCO DE LA LPN N° 20/18 PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV – AD REFERÉNDUM 2019 Y LPN N° 19/18 PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS INGAVI EN 66 KV CON IDS 339.730 Y 339.726 RESPECTIVAMENTE.

Dictamen de Cierre del CASO 389 –Nota DNCP/DJ N°17397/19-.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia primeramente se desprende la disconformidad del denunciante respecto a lo dictaminado por la Dirección Jurídica Dictamen de Cierre –Nota DNCP N°17.397/19 de fecha 23 de diciembre de 2019-, en el marco de la ***"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL MARCO DE LA LPN N° 20/18 PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS HOSPITAL CENTRAL EN 66 KV – AD REFERÉNDUM 2019 Y LPN N° 19/18 PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN E INTERCONEXIÓN DE LA SUBESTACIÓN IPS INGAVI EN 66 KV CON IDS 339.730 Y 339.726 RESPECTIVAMENTE"***; donde esta Dirección Jurídica ya ha estudiado el supuesto hecho de falta de documentaciones –acuerdo específico y licencias ambientales- para el inicio de las obras comprendidas en el marco de ambos llamados licitatorios mencionados en el acápite de la investigación preliminar, que a su vez tuvo su origen en la denuncia individualizada como CASO 389/19 ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas .

Ahora bien, en esta oportunidad el denunciantes solo se refirió al llamado a licitación para: ***"Proyecto, Construcción e Interconexión de la Subestación IPS Hospital Central en 66 kv – Ad Referéndum 2019 ID 339730"***, señalando que, el Instituto de Previsión Social no cuenta con un Acuerdo Específico para el Hospital Central de IPS basado en el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la ANDE y el IPS y que si bien cuenta con una Licencia Ambiental Estratégica, el documento nada dice acerca de construcción de subestaciones, por lo tanto solicita una inmediata intervención para constatar el cumplimiento de las normativas.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. [illegible]
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

El denunciante menciona que existe una irregularidad por llevarse a adelante el proyecto sin que se encuentren regulados aspectos básicos como responsabilidades de las partes y la financiación de la obra.

Sobre lo denunciado, resulta importante remitirnos nuevamente a lo ya indicado en el Dictamen cuestionado por el denunciante y en consecuencia a las documentales que sirvieran de base al mismo. Así, el **Instituto de Previsión Social** manifestó en dicha oportunidad que, cuenta con un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la ANDE y el IPS que se encuentra vigente a la fecha, y que fue suscrito en fecha 28 de mayo del 2018, siendo la ANDE representada por su Presidente Ing. Víctor Raúl Romero Solís y, el IPS representado por su presidente el Abg. Benigno López, cuya CLÁUSULA PRIMERA menciona: "*...establecer un marco de cooperación entre las instituciones mencionadas, asistencia técnica recíproca, el intercambio en experiencias e informaciones técnicas, así como la utilización conjunta de recursos para la construcción de infraestructuras eléctricas de beneficio mutuo, para la prestación de servicios relativos a las actividades o funciones de cada institución, que se llevara a cabo respetando los términos de la ley N° 966/64 'Carta Orgánica de la ANDE', la ley N° 976/82 'por la cual se amplía la ley N° 966/64'. Así como la ley N° 375/56 'Orgánica del IPS y sus modificaciones Ley N° 430/73' y la Ley N° 1286/87*". La CLÁUSULA SEGUNDA establece: "*...la consecución de los objetivos de este convenio, contemplados en la cláusula primera deberá ser prevista mediante acuerdos específicos, respetando siempre las directrices generales de este cuerpo legal...*". La 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.

Que, la Convocante mencionó sobre el Acuerdo Específico correspondiente al Hospital Central que la modalidad denominada **"Proyecto y Construcción"** implica que el proceso se encuentra estructurado en dos etapas, por 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, en el caso que nos ocupa la subestación de 66kV.En tal sentido, la Convocante alegó que la obra se encuentra en "*etapa de proyecto*" eso significa que aún se encuentra en **perfeccionamiento el diseño, ajustando el plano a las normativas vigentes y necesidades a satisfacer conforme la naturaleza del llamado**, el trabajo propiamente dicho aún no se ha ejecutado. Posterior a la aprobación, conforme los requerimientos establecidos en el pliego se empieza a definir las actividades y el cronograma de trabajo. A partir de los cuales se imprimen las diligencias necesarias ante las instancias pertinentes.

Por lo tanto, se observa que la Entidad Convocante no desconoce que las consecuciones de los objetivos de los trabajos deben estar previstos mediante acuerdos específicos tal cual lo establece el Convenio, sino que, aclara y recalca que la obra se encuentra en etapa de proyecto aún. Por ende, de las manifestaciones de la propia Convocante surge que ella se encuentra a la espera de la emisión del documento correspondiente –acuerdo específico- por parte de la Dirección Jurídica del IPS para el inicio efectivo de la mencionada obra.

Instamos a la Entidad Convocante a imprimir los trámites administrativos correspondientes, de manera a agilizar la emisión de las documentaciones necesarias para la prosecución de las obras objeto de la licitación en cuestión (ID 339730), por parte de los órganos bajo su dependencia.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Al margen, se aclara que, sobre la falta de regulación de aspectos básicos, el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la ANDE y el IPS que se encuentra vigente por 20 años, en la cual se establece las responsabilidades de las partes en las **CLÁUSULAS TERCERA** y **CUARTA** donde se indican los valores de gastos, mencionando que, cada una de las partes asumirá los gastos que genere el cumplimiento de las obligaciones.

Misma línea de razonamiento seguimos en cuanto a lo manifestado:

<si bien existe una LICENCIA AMBIENTAL ESTRATEGICA, en dicho documento no menciona la construcción de subestaciones dentro de las actividades>. **En su momento,** la Convocante alegó que en la etapa preparativa 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 CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS EN EL HOSPITAL CENTRAL DEL INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL (IPS) PARA LA OBTENCION DE FONDOS CREDITICIOS"***, instrumento concreto para este tipo de proyectos, habiendo aclarado que, la presentación del **Estudio de Impacto Ambiental al MADES, está supeditada a la etapa específica en el que se tenga aprobado los planos por parte de la ANDE,** es decir, en la medida que la Convocante dejó en claro que se están ajustando los planos a las normativas legales vigentes y necesidades a satisfacer, mal podría esta Dirección Jurídica exigir al IPS traiga a la vista una documentación que será presentada oportunamente en la etapa que corresponda.

De las constancias del expediente CASO 389/19 y en la medida que la denuncia CASO 11/20 ya fue objeto de estudio por parte del Departamento de Investigaciones de la DNCP y el denunciante no ha aportado hechos nuevos que pudiesen desvirtuar lo ya analizado por la Dirección Jurídica de la DNCP y las aclaraciones realizadas sobre los puntos impugnados, no corresponde la apertura de una investigación de oficio; siendo así, vale traer a la vista las disposiciones contenidas en el Art. 13 del Decreto Nº 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***" [el resaltado es nuestro].

Finalmente, esta Dirección Jurídica entiende que corresponde desestimar el CASO 11/20 por falta de méritos y en razón que la Dirección Nacional ya se ha expedido sobre los hechos denunciados, con la salvedad de que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestras competencias.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones - DNCP

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