Dictamen DNCP/DJ N° 609/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	20/1/2021
ID:	387904 – 386256 – 387903 - 386540
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	- Construcción de pavimento pétreo tipo empedrado - ubicación: calle Gral. Diaz Entre Regino Franco y Hermano Cuyer - Construcción cocina comedor dimensiones: 10,90 x 8,60 con techo de chapas Esc. Bas. 2054 Dr. Jose G. Rodriguez de Francia Compañía: Curupicay - Construcción de pavimento pétreo tipo empedrado - ubicación: Calle Saturnino Prieto distancia 350 metros lineal + boca calles (60 mts2) - Reparación de techos en pabellones de aulas, pabellón de dos aulas institución: Escuela Básica 195 Leopoldo Ramos Jiménez Compañía: San Solano
Entidad Convocante:	Municipalidad de San Pedro del Paraná
Denunciante:	Casos N°710/20 y 731/20
Tema General:	Marco Legal / Normativas
Tema Específico:	-Irregularidades en la presentación de ofertas - Falta de contestación

RESULTADO

1. Ordenar el Cierre de la Investigación Preliminar – Casos N°710/20 y 731/20
2. Recomendar la Apertura de una Investigación de Oficio del Caso N°731/20 – ID N°386256.
3. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante -*Caso N°710*- menciona que, con el fin de evitar inconvenientes en los llamados de referencia, en fecha 03 de diciembre del corriente año -*un día antes de la fecha fijada para la apertura de ofertas*-, presentó su sobre de ofertas por mesa de entrada de la UOC, sin embargo, por presiones de un concejal y personas interesadas en el llamado, fueron anuladas y retiradas nuevamente. Que, al día siguiente asistieron a la UOC, pero no les fue posible ingresar a la Institución Municipal debido a que un grupo de personas no identificadas no le cedieron el paso, haciendo constar que dichas personas si pudieron ingresar su correspondiente oferta, por lo cual solicitan a la DNCP tome intervención en el suceso acontecido.

Si bien el denunciante cuestiona que su oferta fue anulada y retirada nuevamente un día antes de lo señalado en el SICP para la presentación y apertura de ofertas, el art. 24 de la Ley 2051/03 indica que en el caso de que el sobre de oferta se presente fuera de la fecha y hora señalados en las bases concursales, las mismas se tendrán por no presentadas, por lo que lo actuado por la Entidad Convocante encuentra su justificación.

Ahora, en relación al impedimento de acceso en la fecha establecida en el SICP por parte del denunciante, la Convocante alega desconocimiento del mismo, indicando que día y hora señalados se ha dado mesa de entrada a todas las ofertas presentadas sin inconveniente alguno, por lo que en relación a este punto no habría indicios de irregularidades en el marco de los llamados, considerando que el propio denunciante indica que personas desconocidas, sin vinculación a la Institución han impedido la presentación de su oferta, no aportando más datos o hechos que pudiera identificar a las personas que impidieron su paso para así direccionar la denuncia.

En este contexto el Decreto Reglamentario N°2992/19 específicamente en su art. 121 segundo párrafo expresa: "*Incumbirá la carga de la prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) no tenga el deber de conocer*."

Amén de ello, y ante la falta de prueba fehaciente, se constata que no habría indicios precisos ni irregulares que ameriten dar trámite a una investigación de oficio en los términos del artículo 82 de la Ley 2051/03, por lo que corresponde el Cierre de la Denuncia individualizada como Caso N°710/20.

Por otro lado, la Nota de Observación N°26535/20 -*Acumulado por Caso N°731/20*-, remitida por la Dirección de Normas y Control de la DNCP, en relación a supuestas irregularidades detectadas en el marco de la adjudicación. Los aspectos observados hacen referencia incongruencias en los datos del llamado, además de omisiones a lo establecido en los art. 43 del Decreto Reglamentario N°2992/19 y los artículos 23 y 26 de la Resolución DNCP N°5695/19.

Ante la falta de descargo por parte de la Entidad Convocante y en razón a 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 del procedimiento y 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:

Denuncia individualizada como CASO N°710/20 recibida a través del sistema de gestión de denuncias con protección al denunciante en fecha 04 de diciembre de 2020. La misma señala cuanto sigue:

"El motivo de la denuncia es por lo siguiente primeramente como ya sabía lo que estaba pasando en los llamados de licitaciones para no tener inconvenientes lleve los sobres de la oferta ayer me dieron mesa de entrada y después por presiones de un concejal y los interesado entre comillas nos obligó a retirar otra vez los sobres de la oferta y esta mañana nuevamente nos fuimos para tal llamado y la entrada a la oficina de la UOC estaba completamente tomadas por gentes desconocidos y oferentes que sí pudieron meter su respectivas ofertas y nos obligó a retirar del lugar y es por ellos que hago esta grabe denuncia.

Adjuntamos fotos de mesas de entrada y de las personas que tomaron la oficina de la UOC

Sin más motivos saludar y esperar una respuesta a los mencionado."

APERTURA:

Nota DNCP DJ Nº14966/20 de fecha 04 de diciembre de 2020, por el cual se dio Apertura a la Investigación Preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas por el denunciante.

ACUMULACIONES:

Denuncia individualizada como CASO N°731/20 recibida en atención a la Nota de Observación N°26535/20 de fecha 01 de diciembre de corriente, remitida por la Dirección de Normas y Control, la cual expresa las siguientes observaciones:

1. Con relación a los datos consignados en la adenda remitida correspondientes a modificación de fechas, entre lo indicado en el SICP (04/12/20) y la adenda (03/12/20), no coinciden.

2. Con relación a la fecha de entrega y apertura de sobres indicadas en el SICP (04-12-2020), recordamos a la convocante lo establecido en la Circular DNCP N°20/20: "…los llamados a contrataciones públicas que comprometan parcial o totalmente el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2020, independientemente de la fuente de financiamiento, deberán ser comunicados a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas conforme a los plazos establecidos en la misma…"

3. Con relación al plazo/periodo mínimo por el cual debe estar difundida la adenda remitida, no se ajusta a la normativa vigente. Art. 43 segundo párrafo *infine* Decreto N°2992/19 y Art. 26 de la Resolución DNCP N°5695/19.

4. La fecha y hora consignada en la adenda para la visita al sitio de obras, no se encuentra ajustada a la normativa vigente. Art. 23 de la Resolución DNCP N°5695/19.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP DJ Nº14966/20 de fecha 04 de diciembre de 2020– Municipalidad de San Pedro del Paraná.

Notificación de acumulación DNCP DJ Nº15228/20 de fecha 11 de diciembre de 2020– Municipalidad de San Pedro del Paraná.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica Parte: No aplica

CONTESTACIONES:

La Entidad Convocante a través del Sistema de Trámite Jurídico Electrónico (STJE) en fecha 10 de diciembre del corriente, ha presentado su descargo en los siguientes términos:

"El que suscribe Arq. Domingo Cáceres con Cedula de Identidad Paraguaya N°906.620, Representante Legal de la Municipalidad de San Pedro del Paraná, estableciendo domicilio en la Calle Paraná casi Nicanor Torales, del Barrio Centro de la Ciudad San Pedro del Paraná a fin de realizar descargo sobre la nota DNCP/DJ N°14966/20 -CASO Nº710 REF: Investigación Preliminar surgida a partir de denuncia recibida a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como CASO Nº710 referente a los procedimientos con ID Nº387904, 386256, 387903, 386540, llevados a cabo por dicha Institución.

DECLARO BAJO FE DE JURAMENTO: los siguientes Hechos; que en fecha 04 de diciembre del 2020, se ha llevado a cabo el acto de entrega y apertura de sobres de las Licitaciones Públicas previstas, en la fecha con guardo Policial de la comisaría local y Personal de la Institución Municipal, resguardando el acceso y el orden, en la institución municipal, dando garantía a las ciudadanías, para realizar las gestiones varias y las Licitaciones Públicas, de tal forma que los oferentes interesados, en participar que entreguen sus ofertas en el lugar y horario establecido en el SICP, todas las ofertas se recepcionaron sin inconveniente en la Oficina de la UOC (Unidad Operativa de Contrataciones) de acuerdo a lo establecido en el SICP, la misma estaba a cargo de la Encargada de U.O.C Lic. Fanny Barua, dejando constancia de la recepción, con el sello, hora y fecha de dicha oficina, las consultas hechas en Mesa de Entrada de la Municipalidad (Secretaria), por los mismos oferentes que se acercaron en días anteriores y en la fecha, se le aclaró lo publicado en el SICP, para todas las Licitaciones, en las siguientes formas:

Lugar para Realizar Consultas

Mesa de Entrada de la Municipalidad de San Pedro del Paraná

Lugar de Entrega de Ofertas

Oficina de la UOC (Unidad Operativa de Contrataciones)

Lugar de Apertura de Ofertas

Oficina de la UOC (Unidad Operativa de Contrataciones)

La convocatoria realizada, las mismas se procedieron de conformidad del Art. Nº54 del decreto 21909/03, por el cual se reglamenta la ley N°2051/2003, de contrataciones públicas por la Municipalidad de San Pedro del Paraná, Departamento de Itapuá, para los Llamado a Licitación Pública: CONSTRUCCION DE PAVIMENTO PETREO TIPO EMPEDRADO - UBICACION: CALLE GRAL. DIAZ ENTRE REGINO FRANCO Y HERMANO CUYER ID N°387904, CONSTRUCCION COCINA COMEDOR DIMENSIONES: 10,90 X 8,60 CON TECHO DE CHAPAS ESC. BAS. 2054 DR. JOSE G. RODRIGUEZ DE FRANCIA COMPAÑÍA: CURUPICAY ID N°386256, CONSTRUCCION DE PAVIMENTO PETREO TIPO EMPEDRADO - UBICACION: CALLE SATURNINO PRIETO DISTANCIA 350 METROS LINEAL + BOCA CALLES (60 MTS2) ID N°387903, REPARACION DE TECHOS EN PABELLONES DE AULAS - PABELLON DE DOS AULAS INSTITUCION: ESCUELA BASICA 195 LEOPOLDO RAMOS JIMENEZ COMPAÑÍA: SAN SOLANO ID N°386540

Según la verificación preliminar en el acto de apertura de sobres, fue derivando al comité de evaluación de conformidad del Art. Nº60,61del decreto 21909/03, por el cual se reglamenta la ley N°2051/2003, “de contrataciones públicas”.

Para la evaluación de la oferta presentada, la Convocante a través del comité de evaluación ha incluido los siguientes criterios de evaluación que expresa cuanto sigue:

Los establecidos en el PBC.

La convocante considera prioridad tener en cuenta todos los documentos evidenciados para demostrar la capacidad legal, financiera y técnica del oferente que garantice la ejecución contractual, en observación de que existen contratistas que no pueden ejecutar las obras en tiempo y forma, lo que implica la ampliación del tiempo de ejecución de obras afectando su curso normal para la culminación pertinente.

Los requisitos solicitados en el proceso de llamado de ninguna manera limitan la participación de potenciales oferentes, en contrapartida los requisitos se establecen para reforzar la garantía de cumplimiento contractual surgida de este proceso, considerando que son FONDOS provenientes de FONACIDE Y ROYALTIES.

El comité de evaluación, realizará un examen exhaustivo de todas las ofertas para verificar si la documentación de carácter sustancial y formal están completa y ha sido suministrada.

Son requisitos de carácter sustancial las establecidas en el art. 60 del Decreto Nº21909/03 que reglamenta las Contrataciones Públicas, por tanto, cualquier tipo de error u omisión, aunque sea involuntario o de buena fe, con respecto a estos requisitos de carácter sustancial exigidos por ley, no podrán ser subsanadas con posterioridad al acto de apertura.

Si en la verificación técnica las ofertas presentan desviaciones, reservas u omisiones significativas, quedarán eliminadas.

Todo esto, es con el fin de contratar con una empresa de óptimas condiciones financieras, Económica, legales/jurídicas y de experiencia, para precautelar lo máximo posible incumplimientos contractuales posteriores en referencia a los requisitos que debe cumplir el oferente adjudicado comprobando así su capacidad de cumplimiento contractual, como también la convocante tiene el compromiso de garantizar con los requisitos que pertenece al rubro de lo que se pretende adquirir, ya que a criterio de esta convocante así se asegurara que los servicios sean de la mejor calidad para satisfacer las necesidades originarias de la presente licitación y aplicando lo que dispone la Ley N° 2051/2003 - Artículo 28.- ADJUDICACIÓN - Con base en el informe de evaluación, la Convocante adjudicará al participante que presente la oferta solvente que cumpla con las

condiciones legales y técnicas estipuladas en los pliegos de bases y condiciones, que tenga las calificaciones y la capacidad necesaria para ejecutar el contrato. La misma deberá garantizar satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones exigidas. La máxima autoridad de la Convocante será quien resuelva sobre la adjudicación con el objetivo central de ofrecer y asegurar a la municipalidad una empresa con experiencia en el ramo y la mejor condición de lo adquirido, también se hace referencia lo que cita la Ley N°2051/2003.

Por lo tanto, conforme a lo establecido en el art. 61 del Decreto Reglamentario 21909/03. "Se seleccionará provisoriamente a la oferta con el precio más bajo, …la que será analizada en detalles para verificar su cumplimiento con otros requisitos de la licitación…"

Adjunto copia de Pedido de informe de la Comisaria local y demás documentos a la presenta nota.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para saludarlo muy cordialmente."

La Convocante Municipalidad de San Pedro del Paraná no contestó el traslado que le fuera corrido por Nota de acumulación, por lo que se da por decaído el derecho.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

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

Decreto N°2992/2019 de fecha 9 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°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.

ANÁLISIS:

El denunciante -*Caso N°710*- menciona que, con el fin de evitar inconvenientes en los llamados de referencia, en fecha 03 de diciembre del corriente año -*un día antes de la fecha fijada para la apertura de ofertas*-, presentó su sobre de ofertas por mesa de entrada de la UOC, sin embargo, por presiones de un concejal y personas interesadas en el llamado, fueron anuladas y retiradas nuevamente.

Continúa expresando que, con el fin de presentar su oferta al día siguiente asistieron insistentemente a la UOC, pero no les fue posible ingresar a la Institución Municipal debido a que un grupo de personas no identificadas no le cedieron el paso, haciendo constar que dichas personas si pudieron ingresar su correspondiente oferta, por lo cual solicitan a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas tome intervención en el suceso acontecido.

Por su parte, la Entidad Convocante en su descargo alega que, en fecha 04 de diciembre del 2020, efectivamente se ha llevado a cabo el acto de entrega y apertura de sobres de las Licitaciones Públicas previstas, que dicho acto fue realizado con guardo policial de la comisaría local y personal de la Institución, los cuales se encargaron del resguardo del acceso y el orden, ofreciendo todas las garantías a la ciudadanía para realizar sus gestiones, de tal forma que los oferentes interesados en participar de las licitaciones puedan entregar sus ofertas en el lugar y horario establecido en el SICP.

Señala, que todas las ofertas se recepcionaron sin inconveniente en la Oficina de la Unidad Operativa de Contrataciones, estando a cargo la Lic. Fanny Barua, la cual dejó constancia de la recepción, con el sello, hora y fecha de dicha oficina, y que las consultas hechas en Mesa de Entrada de la Municipalidad (secretaria) por los oferentes que se acercaron en días anteriores se les aclaró la fecha establecida en el SICP para la correspondiente entrega de ofertas.

En ese sentido, es importante traer a colación lo establecido en el art. 24 de la Ley 2051/03 que expresa: Presentación y Apertura de Ofertas; "*La entrega de las ofertas técnicas y económicas se hará en un sólo acto, en sobre cerrado, con las debidas seguridades que impidan conocer su contenido y preserven su inviolabilidad, a más tardar en el lugar, día y hora señalados para que se realice el acto de presentación y apertura de ofertas; en caso de que las ofertas se entreguen fuera del lugar o sistema permitido,* ***o de la fecha y hora señalados en las bases de la licitación, se tendrán por no presentadas***."

Por lo tanto, si bien el denunciante cuestiona que su oferta fue anulada y retirada nuevamente un día antes de lo señalado en el SICP para la presentación y apertura de ofertas, la normativa indica que en el caso de que el sobre de oferta se presente fuera de la fecha y hora señalados en las bases concursales, las mismas se tendrán por no presentadas, por lo que lo actuado por la Entidad Convocante encuentra su justificación.

Ahora, en relación al impedimento de acceso en la fecha establecida en el SICP por parte del denunciante, la Convocante alega desconocimiento del mismo, indicando que día y hora señados se ha dado mesa de entrada a todas las ofertas presentadas sin inconveniente alguno.

Por lo que, en relación descargo presentado por la Entidad Convocante, esta Dirección Jurídica considera que en relación a este punto no habría indicios de irregularidades en el marco de los llamados, considerando que el propio denunciante indica que personas desconocidas, sin vinculación a la Institución han impedido la presentación de su oferta, no aportando más datos o hechos que pudiera identificar a las personas que impidieron su paso para así direccionar la denuncia.

En este contexto el Decreto Reglamentario N°2992/19 específicamente en su art. 121 segundo párrafo expresa: "*Incumbirá la carga de la prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) no tenga el deber de conocer*."

Amén de ello, y ante la falta de prueba fehaciente, se constata que no habría indicios precisos ni irregulares que ameriten dar trámite a una investigación de oficio en los términos del artículo 82 de la Ley 2051/03, por lo que corresponde el Cierre de la Denuncia individualizada como Caso N°710/20.

Ahora, con relación a las observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control por Nota de Observación N°26535/20 en el llamado con ID N°386256 -*Caso N°731 acumulado a la presente investigación*-, se indica que:

1. **Con relación a los datos consignados en la adenda remitida correspondientes a modificación de fechas, entre lo indicado en el SICP (04/12/20) y la adenda (03/12/20), no coinciden.**

Que, dicha discrepancia de fecha no fue modificada ni justificada por la Convocante hasta la presente fecha.

2. **Con relación a la fecha de entrega y apertura de sobres indicadas en el SICP (04-12-2020), recordamos a la convocante lo establecido en la Circular DNCP N°20/20: "…los llamados a contrataciones públicas que**

comprometan parcial o totalmente el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2020, independientemente de la fuente de financiamiento, deberán ser comunicados a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas conforme a los plazos establecidos en la misma…"

Que, se recomienda a la Convocante estar al pendiente de las recomendaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control.

3. **Con relación al plazo/periodo mínimo por el cual debe estar difundida la adenda remitida, no se ajusta a la normativa vigente. Art. 43 segundo párrafo *infine* Decreto N°2992/19 y Art. 26 de la Resolución DNCP N°5695/19.**

En ese sentido, el art. 43 del Decreto N°2992/19 indica: "*Las modificaciones o enmiendas que realicen las Convocantes al pliego de bases y condiciones deberán quedar asentadas en una adenda numerada y fechada que formará parte del mismo*."

Que, así también el art. 26 de la Res. 5695/20 expresa: "*Difusión de adendas en el SICP - Las adendas que tengan por objeto modificar la convocatoria o las bases de la licitación, concernientes a procedimientos serán difundidos en el SICP de acuerdo a los siguientes plazos mínimos: para* ***Contratación Directa de tres (03) días corridos previos al acto de presentación y apertura de ofertas***."

Visto el Sistema de Información de Contrataciones Públicas, la Entidad Convocante, por Adenda N°1 de fecha 01 de diciembre del corriente ha modificado la fecha de apertura de ofertas para el día 03 de diciembre del corriente, por lo cual no encuentra dentro del plazo indicado en la normativa.

4. **La fecha y hora consignada en la adenda para la visita al sitio de obras, no se encuentra ajustada a la normativa vigente. Art. 23 de la Resolución DNCP N°5695/19.**

Que, el art- 23 de la citada resolución indica: Visita o inspección técnica. "*Cuando la convocante considere necesaria la realización de una visita o inspección técnica, fijará fecha, lugar, hora, procedimiento y responsable de la misma, e indicará en las bases y condiciones si se tratará de un requisito de participación o si se admitirá que el oferente declarare bajo fe de juramento conocer el sitio y que cuenta con la información suficiente para preparar la oferta y ejecutar el contrato.* ***La visita que se fije, debe ser al menos un día antes de la fecha tope de consulta****."*

Visto el Sistema de Información de Contrataciones Públicas, la Entidad Convocante ha fijado como fecha tope de consulta el día 28 de noviembre del corriente, y por adenda N°1 ha establecido la visita a la obra en fecha 02 de diciembre, por lo que dicho actuar no se encuentra acorde a lo indicado por la normativa.

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, sumado a esto, la falta de descargo por parte de la Convocante en relación a la nota de acumulación -*CASO N°731/20 Nota de Observación N°26535/20-*, se considera oportuno realizar la apertura de investigación de oficio en el marco del ID N°386256 a los efectos de realizar un análisis pormenorizado y otorgar mayores garantías procesales, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso de contratación.

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[1] 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

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