DNCP/DJ N° 3504/14

Asunción, 24 de noviembre de 2014.-

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA EL "DESAGUE PLUVIAL Y MEJORAMIENTO VIAL DE LA AVENIDA GENERAL SANTOS" CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN. ID 276917.----------

A partir de la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas en fecha **11 de noviembre de 2014**; esta Dirección Jurídica luego del estudio de la misma, realiza este Dictamen Conclusivo en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación:-

Cabe recordar que la identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, **suscrita el 29 de marzo de 1996, en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por Ley Nº 977/96**.----------

La denuncia manifiesta cuanto sigue: *"...Para este llamado a Licitación se indican criterios excesivamente dirigidos, esto debido a que para cada lote solicitan experiencia especifica de 3 obras diferentes, superando con estas exigencias las cantidades de ejecución de la obra. Por ejemplo.: Esta previsto para el Lote 1 la ejecución de 30.000 m2 de carpeta asfáltica, sin embargo para calificar se debe acreditar experiencia en tres obras diferentes con un mínimo de 20.000 m2 cada una, debiendo sumar con ello 60.000 m2 ejecutados. Como se puede apreciar, lo exigido para calificar supera el previsto a ejecutar, y de la misma manera con los demás emites de experiencias especifica. Este factor es limitante, ya que se exigen experiencias muy específicas y muy diferentes una de otra. Generalmente, en las cuales en obras de gran envergadura se realizan las obras descritas como adicionales, por tanto se debería considerar como cumplido el requisito con el cumplimiento de las exigencias principales..."* .----------

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

El denunciante manifiesta que el Ministerio de Industria y Comercio ha realizado su Pliego de Bases y Condiciones para el llamado para Adquisición e Instalación de Generador 800 KVA para Edificio del MIC con ID N° 280.959, con Especificaciones Técnicas, direccionadas a la marca de generador Caterpillar, y que además de ello los plazos de entrega del equipo son muy corto atendiendo que los productos no son fabricados en el país, que la Convocante no permitió rangos de tolerancias de ninguna de las características del producto, debido a que existen otros vehículos que pueden cumplir con las necesidades de la Convocante sin que esas modificaciones afecten la finalidad perseguida por ellos .----------

Por lo que se presenta el Abogado José Antonio Gomez, en su carácter de Encargado de la Unidad Operativa de Contrataciones N°3 de la Municipalidad de Encarnación, y por medio del expediente **N° 16347** de fecha **21 de noviembre de 2014** remite a esta Dirección Jurídica su descargo manifestando cuanto sigue: "*... La OBRA DESAGUE PLUVIAL Y MEJORAMIENTO VIAL DE LA AVDA. GERAL. SANTOS, entre la Avda. Feliz Bogado y Cerro Corá, es una de las obras urbanas más importantes y de mayor magnitud encarada por la Municipalidad de Asunción, tanto por la diversidad de los trabajos contemplados en la misma, como por el monto estimado para dicha obra. La avenida atraviesa la ciudad de norte a sur y recibe el flujo vehicular muy intenso.*----------

"*... En forma colateral y por efecto de la misma, también se ejecutarán 44 cuadras de regularizaciones asfálticas de calles empedradas y el recapado de 33 cuadras aledañas, además, se contempla el desagüe pluvial de toda la zona de influencia, cuya ejecución abarcará parte la Avda. General Santos, parte de la Avenida Fernando de la Mora y varias calles adyacentes. Por lo dicho, los trabajos requerirán necesariamente de la experiencia específica suficiente del adjudicatario para garantizar la calidad de la obra, así como su solvencia económica-financiera...*".----------

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

"... Los ciudadanos demandan, cada vez con mayor énfasis, que los trabajos de la comuna sean ejecutados con la mayor celeridad, eficacia, a fin de minimizar el impacto de las interferencias al tránsito vehicular y a los vecinos directamente ...".---

"... En base a los expuesto, fueron establecidos los requisitos exigidos para los distintos ítems que consideramos con componentes principales de la obra. Así, inicialmente, se ha solicitado experiencias en tipos específicos de obras, cada una de ellas con una cantidad o volumen inferior a las cantidades a ser ejecutadas en este llamado. Como por ejemplo: Refiriéndonos al ejemplo mencionado en la nota del/la denunciante, manifestamos que, para el Lote 1, el total de ejecución de pavimentación asfáltica es de 92.000 m2 y no 30.000 m2 como se menciona y la experiencia solicitada es de una, dos o tres obras que en su conjunto suman 60.000 m2, y en los demás ítems en forma similar. Además, a través de la Adenda N° 10 que ya se encuentra publicada en el SICP, se modificó este requisito "Experiencia Específica", como respuesta a consultas efectuadas al respecto por posibles oferentes, habilitando que la cantidad de experiencia requerida pueda ser cumplida con una, dos o tres obras, dejando de lado la obligatoriedad de contar con las tres obras exigidas anteriormente, flexibilizando de esta manera el requisito. Suponemos que la denuncia fue efectuada sin tener conocimiento aún de la Adenda n° 10, levantada al portal el 17 de noviembre de 2014...".----------

"... No obstante, y con el ánimo de ampliar las posibilidades de participación, la institución emitió la Adenda N° 11, que ya fue levantada al portal de la DNCP y se encuentra sujeta a verificación previa a su publicación, en la cual reducimos nuevamente la experiencia específica requerida, se adjunta copia...".----------

"...Cabe señalar, que la intención de nuestra administración no es la de limitar la participación sino la de buscar ña contratación de firmas o empresas de probada solvencia y experiencia en este tipo de obras, razón que se justifica en la importancia de la vía de comunicación, en su alto costo estimado y en la intención de preservar la calidad del gasto...".----------

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Abg. Fabrizio Guzzarello
Dirección Jurídica - DNCP

Que en el presente caso el denunciante cuestiona las especificaciones del Pliego de Bases y Condiciones, alegando que la experiencia requerida para la realización de la obra objeto del llamado en cuestión es limitante, objetando que dicha experiencia supera las cantidades de las obras en ejecución, y que exigen experiencias muy específicas, lo cual torna limitante para que posibles oferentes presenten sus ofertas.----------

Sobre la cuestión, la entidad convocante ha manifestado que las especificaciones técnicas del llamado se redactaron con la intención de responder a la demanda de los ciudadanos en cuanto a que los trabajos se realicen con mayor celeridad, eficiencia y eficacia, esto a fin de minimizar las posibles interferencia de las obras en el tránsito cotidiano y a los vecinos que directamente se vean afectados por el trazado de la obra, en atención a dichos argumentos se establecieron los requisitos exigidos para aquellos ítems que a criterio de la Convocante son considerados componentes principales de la obra.----------

Así también, la Convocante agrega que primeramente han solicitado experiencias en tipos específicos de obras, y que cada una de ellas con cantidad y volumen inferior a las cantidades de obras que serían ejecutadas .----------

Al respecto la Convocante hace mención que las obras en ejecución para el Lote N° 1, utilizado como ejemplo en la denuncia, no consta tan solo de 30.000 m2 como afirma el/la denunciante, sino de mucho más extensión de pavimentación asfáltica, y que la experiencia solicitada es de una, dos o tres obras que en su conjunto sumen 60.000 m2. Que no obstante, han emitido la Addenda N° 10, en la cual han producido modificaciones en cuanto a la "Experiencia Específica", en razón las consultas que han recibido sobre el tema, modificando así lo solicitado inicialmente obligando a los oferentes a que cuenten con tres obras, quedando el requisito estableciendo que la firma oferente debe contar con un total de 60.000 m2 ya sea en una dos o tres obras o contratos como se ha mencionado anteriormente.--

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Abg. Gabriela Nuzzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Jefa Interina

En tanto conforme a la Addenda N° 11 emitida se observa que la Convocante ha prorrogado la fecha establecida para la apertura de ofertas quedando la misma de la siguiente forma.----------

MODIFICACION N° 2: Sección I Datos de la Licitación, D. Presentación y Apertura de Ofertas. DEBE DECIR:

IAO 22.1	**Para propósitos de presentación de ofertas exclusivamente, la dirección de la Convocante es:** Atención: MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN – UOC Nº 3 Calle y Nº: Avenida Mariscal López Nº 5556 Piso/Oficina: Bloque A. 5to. Piso UOC Nº 3 Ciudad: Asunción La fecha límite para la presentacion de ofertas es: **Fecha: Viernes 28 de noviembre** **Hora: 15:00 horas**
IAO 25.1	**La apertura de ofertas tendrá lugar en:** Calle y Nº: Avenida Mariscal López Nº 5556 Piso/Oficina: Bloque A. 5º Piso – UOC Nº 3 Ciudad: ASUNCIÓN **Fecha: Viernes 28 de noviembre** **Hora: 15:15 horas**

A más de ello es y como último punto, la Municipalidad de Asunción expresa que con el fin de ampliar las posibilidades de participación, la Institución ha emitido la Addenda N° 11, en la cual han reducido nuevamente la experiencia específica requerida ----------

Al respecto, cabe destacar que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha mantenido el criterio constante al referir de que este procedimiento (denuncia), no es el medio idóneo para pretender modificar/objetar especificaciones técnicas, ya que existe un periodo de consulta, debiendo allí el oferente formular las que estime pertinentes y de no estar conforme, el interesado debe plantear una protesta en forma nominada, responsable y con el aporte de las pruebas respectivas, declarando el interesado bajo fe de juramento cuales son los hechos irregulares cuestionados y de conformidad a lo establecido en las reglamentaciones

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Abg. Isabel Mazzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

contenidas en la Ley 2051/03 y la ley modificatoria 3439, así como sus reglamentos, y en particular, el Decreto Nº 7434/2011 de fecha 07 de octubre de 2011.----------

En ese sentido, atendiendo el actuar de la convocante, en cuanto a las Addendas que han emitido y con las cuales han ampliado los parámetros de la "Experiencia Específica" se colige que han tenido la predisposición de modificar y ampliar la posibilidad a las firmas que deseen presentar sus ofertas .----------

En razón a la envergadura e importancia de la obra que se pretende ejecutar a través del llamado "Desagüe Pluvial y Mejoramiento de la Avenida General Santos", es importante que la Convocante se asegure por medio de los requerimientos solicitados en su Pliego de Bases y Condiciones, que los trabajos que van a ser realizados sean llevados a cabo por firmas capaces y caracterizadas por la eficiencia y eficacia. Resulta pertinente en ese sentido traer a la vista y hacer mención el artículo N° 4 inc. a) de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas el cual reza cuanto sigue: "***a)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".*----------

Así también en este caso en particular y a estas instancias cabe hacer hincapié en que la Convocante ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad le permite, pues **constituye una atribución discrecional de las Entidades Convocantes determinar la cantidad o tipo de bienes o servicios a contratar**, la que debe encontrar su fundamento en las necesidades que deben ser satisfechas y que necesariamente resultan ser necesidades públicas. A más de ello es de notar que la determinación de bienes o servicios a contratar, tanto los originalmente establecidos en el pliego de bases y condiciones, como aquellos que resulten del proceso de evaluación de

Abg. Luis A. Godoy Duré
Director Jurídico - DNCP

Abg. Gabriela Nuzzarello
Dirección Jurídica DNCP
Jueza Instructora

las ofertas, es de exclusiva responsabilidad de la Entidad convocante, de conformidad a la disposición del **Art. 27° de la Ley N° 2051/03**.----------

Siendo la Convocante la indicada para conocer sus necesidades y como satisfacerlas, se torna en una facultad discrecional la determinación de las condiciones y requisitos que deben cumplir los Oferentes, con la única limitación prevista en el citado **Art. 20 de la Ley 2051/03**. ----------

Esta Dirección Jurídica considera que **la posición de la Convocante en el presente asunto, resulta razonable en los términos expuestos en su respuesta**. ----------

En ese sentido, y en base a todos los hechos expuesto a lo largo del presente Dictamen, no cabe más que dar por finalizado el presente proceso .----------

Abg. Gabriela Nuzzarello P.
Dirección Jurídica-DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Dirección Jurídica-DNCP