Dictamen DNCP/DJ N° 4.681/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	07/04/2020
ID:	378022
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	"Confección de Atuendos Deportivos"
Entidad Convocante:	Municipalidad de Coronel Oviedo.
Denunciante:	Nota DNC N° 3.296/20 – Caso 87
Tema General:	• Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	• Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos • Observaciones realizadas al llamado por la DNC.

RESULTADO

1. Ordenar la apertura de la Investigación de Oficio en lo que respecta al numeral 5.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Se dio apertura a la investigación preliminar en razón a la Nota de Observación[1] N.º 3.296/2020, remitida por la Dirección de Normas y Control de la DNCP en relación a supuestas irregularidades al llamado de referencia, en lo que respecta a los siguientes puntos:

1- La Adenda no cumple con el plazo de difusión.

2- En la Adenda remitida, donde dice: "Los posibles oferentes podrán pasar por la oficina de la Dirección de Provisiones para interiorizarse con más detalles del Objeto del llamado", no corresponde, los detalles del llamado se establecen en la Carta de Invitación, y cualquier consulta que los posibles oferentes quieran realizar, deberán hacerlo conforme a la normativa vigente.

3- El plazo del periodo establecido en el numeral 15 del Anexo B, no corresponde, dicho plazo debe ser al menos hasta 30 días posteriores al plazo de validez de las ofertas.

4- El Anexo B, numeral 18 "Capacidad Financiera" IVA General, debe coincidir con lo requerido en el Anexo E "Documentos que demuestren que el Oferente está calificado para ejecutar el contrato en caso que su oferta sea aceptada".

5- Si los clubes de la liga ovetense de futbol dependen de la Institución Municipal, en caso afirmativo remitir los documentos respaldatorios, de lo contrario la convocante estaría violando el principio de Economía y Eficiencia establecido en la Ley.

En lo que respecta a los numerales 1, 2, 3 y 4, la Convocante subsano los puntos observados a través de las Adendas N° 2 y 3, que se encuentran debidamente publicadas en el SICP. En lo que respecta al numeral 5, la Convocante se ha limitado a indicar la autonomía con que cuenta las Municipalidades; no se ha expedido respecto a la observación indicada por la Dirección de Normas y Control. Ante la falta de descargo y a los efectos de dotar al proceso de todas las garantías, esta Dirección Jurídica considera pertinente la apertura de una investigación de oficio.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Nota DNC N° 3.296/20 de fecha 06 de marzo de 2019, remitida por la Dirección de Normas y Control e ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N° 87, que menciona lo siguiente:

"*…Observación formulada: 1. En relación al plazo de difusión de la Adenda remitida, la convocante no cumple con la disposición de la normativa vigente.*

1. *En la Adenda remitida, donde dice: "Los posibles oferentes podrán pasar por la oficina de la Dirección de Provisión para interiorizarse con mas detalles del Objeto del llamado", no corresponde, los detalles del llamado se establecen en la Carta Invitación, y cualquier consulta que los posibles oferentes quieren realizar, deberán hacerlo conforme a la normativa vigente.*

2. *Reiteramos a la Convocante que el plazo del periodo establecido en el numeral 15 del Anexo B, no corresponde, dicho plazo debe ser al menos hasta 30 días posteriores al plazo de validez de las ofertas, (ej.: si en el numeral 11 establecen 30 días, en el numeral 15 deben establecer 60 días).*

3. *Reiteramos a la Convocante que, en el Anexo B, numeral 18 "Capacidad Financiera "IVA General, debe coincidir con lo requerido en el Anexo E "Documentos que demuestren que el oferente está calificado para ejecutar el contrato en caso que su oferta sea aceptada".*

4. *Reiteramos nuevamente a la Convocante ampliar las EE.TT si los clubes de la liga ovetense de futbol dependen de la Institución Municipal, en caso afirmativo remitir los documentos respaldatorios, de lo contrario la Convocante estaría violando el principio de Economía y Eficiencia establecido en la Ley..."*

APERTURA:

Nota DNCP DNC N° 3.296/20, se da apertura a la investigación preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas por la Dirección de Normas y Control de la DNCP.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación DNCP N° 4.146/20 –Apertura de Investigación Preliminar Municipalidad de Coronel Oviedo.–

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.
No aplica.

CONTESTACIONES:

Que la Entidad Convocante remite su descargo mencionando: *"… en lo referente a la Nota DNC N° 3565/2020 de fecha 10 de marzo en donde reitera nuevamente el punto 5 de la nota anterior es decir ampliar EETT y realiza consulta si los clubes de la liga ovetense dependen de la Institución Municipal y menciona que estaría violando el principio de economía y eficiencia establecida en la Ley.*

Sobre el punto es importante traer a colación que la Ley N° 3.966/10 Orgánica Municipal Art 5 establece: Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personaría jurídica que dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al Artículo 166 de la Constitución Nacional. Que el mismo cuerpo legal Art 12. De las funciones municipales punto 8 establece la obligación de fomentar el deporte.

Que el Art. 51 inc. e) de la Ley 3966 Orgánica Municipal autoriza a la Intendencia Municipal a administrar los bienes municipales y recaudar e invertir los ingresos de la Municipalidad de acuerdo al presupuesto.

En este sentido, la Convocante utilizar recursos propios en este procedimiento y no considero que al realizar un procedimiento conforme a las normativas vigentes se estaría violando el principio de economía y eficiencia sino por el contrario la convocante busca encontrar el mejor precio al producto. Por los motivos expuestos, solicito el curso normal del procedimiento con la publicación de la Adenda 07/2020 remitida al SICP…"

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

- 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° 572/20 *"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

La Dirección de Normas y Control (DNC) de la DNCP, a través de la Nota DNC N° 3.296/20 comunica supuestas irregularidades en relación al llamado de referencia. La Nota indica que la Convocante no ha subsanado las observaciones realizadas al llamado de contratación, contraviniendo de esta manera las normativas legales vigentes establecidas en el Decreto Reglamentario 2992/19, en el Artículo 4°[2]de la Ley de Contrataciones Públicas y los Artículos 17, 19, 24 y 25 de la Resolución DNCP N° 5.696/19.

Las observaciones refieren a los siguientes puntos:

1. **En relación al plazo de difusión de la Adenda remitida, la convocante no cumple con la disposición de la normativa vigente.**

[2] **Art. 4°. Principios Generales La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios: 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. b) Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública. c) Transparencia y Publicidad: Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concúrsales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos. d) Simplificación y Modernización Administrativa: Facilitarán que el acceso a los procedimientos y trámites derivados de las contrataciones públicas sea sencillo y transparente, bajo reglas generales, objetivas, claras e imparciales, a fin de hacer más eficiente el uso del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP). e) Desconcentración de Funciones: Promoverán que todas las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, entidades y municipalidades se resuelvan en los lugares en los que se originan, fortaleciendo la actividad regional y una adecuada delegación de facultades, basados en el principio de centralización normativa y descentralización operativa**

A través de la Adenda N° 07 – debidamente publicada – la Convocante modifica la fecha de recepción y apertura de ofertas, dando cumplimiento a lo establecido en el Art. 26[3] de la Resolución DNCP N° 5695/19 "Por la cual se establece el mecanismo para la comunicación y difusión de los procedimientos de contratación en sus diferentes etapas".

2. **En la Adenda remitida, donde dice: "Los posibles oferentes podrán pasar por la oficina de la Dirección de Provisión para interiorizarse con más detalles del Objeto del llamado", no corresponde, los detalles del llamado se establecen en la Carta Invitación, y cualquier consulta que los posibles oferentes quieren realizar, deberán hacerlo conforme a la normativa vigente.**

La Dirección de Normas y Control hace las observaciones correspondientes a la Adenda N° 02, que establece "Los posibles oferentes podrán pasar por la oficina de la Dirección de Provisiones para interiorizarse con más detalles del objeto del llamado".

El Decreto N° 2992/19, en su Artículo 34° Contenido de los Pliego, establece: *"El pliego de bases y condiciones deberá contener los requisitos a ser cumplidos por los oferentes y los criterios de evaluación que serán utilizados, la información necesaria para preparar las ofertas, las condiciones en las que serán ejecutados los contratos y en general los requerimientos particulares de acuerdo a la naturaleza de la necesidad que deba ser satisfecha…"*

Así mismo el Artículo 42 del referido decreto menciona: ***"…Todo oferente potencial que necesite alguna aclaración del pliego de bases y condiciones podrá solicitarla a la Convocante, por medio del Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), y/o si es el caso, en la Junta de Aclaraciones que se realice en la fecha, hora y dirección indicados por la Convocante. La Convocante responderá por escrito a toda solicitud de aclaración del pliego de bases y condiciones que reciba dentro del plazo establecido o que se derive de la Junta de Aclaraciones".***

La Convocante a través de la Adenda N° 07, elimina el requisito indicado precedentemente.

3. **Reiteramos a la Convocante que el plazo del periodo establecido en el numeral 15 del Anexo B, no corresponde, dicho plazo debe ser al menos hasta 30 días posteriores al plazo de validez de las ofertas, (ej.: si en el numeral 11 establecen 30 días, en el numeral 15 deben establecer 60 días).**

La Adenda N° 02, establece "El periodo de validez de la Garantía de Mantenimiento de Ofertas, contado desde la fecha y hora límite de presentación de ofertas, deberá ser: 30 (treinta) días.

[3] Artículo 26. 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: "…Contratación Directa: de tres (03) días corridos previos al acto de presentación y apertura de ofertas.

La Convocante, a través de la Adenda N° 03 – debidamente publicada -, subsana la observación y modifica el requisito en los siguientes términos: "El periodo de validez de la Garantía de Mantenimiento de Oferta, contado desde la fecha y hora límite de presentación de ofertas, deberá ser: Hasta 60 (treinta) días posteriores al plazo de validez de ofertas".

En atención a la modificación introducida queda desvirtuado la supuesta irregularidad y observación que pesaba sobre este punto.

4. **Reiteramos a la Convocante que, en el Anexo B, numeral 18 "Capacidad Financiera "IVA General, debe coincidir con lo requerido en el Anexo E "Documentos que demuestren que el oferente está calificado para ejecutar el contrato en caso que su oferta sea aceptada".**

A través de la **Adenda N.º 03** publicada en fecha 10 de marzo del corriente, la Convocante subsana el punto cuestionado por la Dirección de Normas y Control con relación a la diferencia existente entre el Pliego de Bases y Condiciones numeral 18 ***"Capacidad Financiera" IVA GENERAL*** y lo requerido en el Anexo E ***"Documentos que demuestren que el oferente está calificado para ejecutar el contrato en caso que su oferta sea aceptada",*** desvirtuando de esta manera la supuesta irregularidad y observación que pesaba sobre este punto.

5. **Reiteramos nuevamente a la Convocante ampliar las EE.TT si los clubes de la liga ovetense de futbol dependen de la Institución Municipal, en caso afirmativo remitir los documentos respaldatorios, de lo contrario la Convocante estaría violando el principio de Economía y Eficiencia establecido en la Ley.**

La Convocante al momento de contestar el descargo trae a colación el Art. 5 de la Ley N° 3.966/10 "Ley Orgánica Municipal", que establece que "*…Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personaría jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos de conformidad al artículo 166 de la Constitución Nacional…".*

Por otro lado, hace referencia al Art. 12 de la Ley 3966/10, que el en su numeral 8, menciona entre otras funciones del Municipio el fomento a la cultura, deporte y turismo.

Por otro lado, trae a la vista el Artículo 51° inc. e) de la referida ley que entre otras atribuciones establece que el Intendente Municipal tiene la facultad de administrar los bienes municipales y recaudar e invertir los ingresos de la Municipalidad de acuerdo al presupuesto.

En el presente caso, la Convocante se limitó a citar normativas a fin de argumentar su autonomía, no obstante, en el marco de la Investigación no ha adjuntado documento alguno que demuestre lo solicitado en su oportunidad por la Dirección de Normas y Control - *si los clubes de la liga ovetense de futbol dependen de la Institución Municipal, en caso afirmativo remitir los documentos respaldatorios, de lo contrario la Convocante estaría violando el principio de Economía y Eficiencia establecido en la Ley -.*

Ahora bien, es importante mencionar que el Art. 1 de la Ley 2051/03 establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen: "…c) las municipalidades…".

Es decir, las municipalidades se sujetarán a las disposiciones de Ley 2051/03, sin perjuicio de lo establecido en sus leyes orgánicas y demás normas específicas, en todo aquello que no se oponga a este ordenamiento.

En base a lo precedentemente expuesto, y a los efectos de dotar al proceso de todas las garantías, está Dirección Jurídica considera que existen méritos para la apertura de una Investigación de Oficio –en lo que respecta a este punto– de conformidad a lo establecido en el artículo 147[4] del Decreto N° 2.992/19.

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[5] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación. Los responsables son:

Jueza Instructora: Abg. Macarena Medina Vargas.

Directora Jurídica: María Eugenia Otazo Aponte.

[4] "Dictamen de la Investigación Preliminar. Una vez recibida las contestaciones requeridas o vencido el plazo establecido para hacerlo, y finalizadas las diligencias necesarias, **el Investigador elaborará un dictamen conclusivo del caso en base a los hechos objeto de investigación**, en el que podrá recomendar: **b) el inicio del proceso de Investigación de Oficio** de acuerdo a los términos del artículo 82 de la Ley N° 2051/03, indicándose, asimismo, la recomendación sobre la suspensión o no del procedimiento".

[5] **Decreto N° 3442 de fecha 09/03/2020, Resolución Secretaria de la Función Pública N° 146/2020.**