DNCP/DJ N° 1980/12

Asunción, 22 de agosto de 2012.-

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE REFERIDA A LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA LA "CONSTRUCCIÓN DE PALACETE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CAPIATA", CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE CAPIATA, ID 240209.

La presente investigación iniciada por esta Dirección Jurídica, a partir de la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas; y 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 N° 977/96.----------

El texto de la denuncia de fecha 20 de julio de 2012 refiere "*No se realizo estudio del impacto ambiental... No se realizó el estudio de impacto ambiental para la construcción de la obra, la falta de experiencia de la construcción de la persona adjudicada" (sic).*----------

Luego, a través del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al denunciante, se agregaron las siguientes manifestaciones: "*...luego de la aprobación del Pliego de Bases por parte de la junta municipal (se) solicitó una copia del pliego con la firma del pdte de la junta, quien nos entregó el pliego, ahora revisando el portal de contrataciones y en especial el pliego publicado nos encontramos que el pliego fue modificado sin la aprobación de la junta municipal, una variación importante de 50 hojas menos aparece finalmente el pliego de bases... Revisado el pliego se nota la modificación sin la aprobación de la junta municipal del tiempo de culminación de las obras en el pliego original aprobado por la junta era de 300 días y luego de la modificación sin el acuerdo de la junta paso a 400 días. Así también en el pliego aprobado por la junta aparece que la construcción contara con ascensor y en el pliego modificado y publicado en la pagina de contrataciones aparece que no tendrá ascensor la construcción del palacete municipal, a la fecha de la obra aún se encuentra paralizada. Aparte de estos puntos existen otras modificaciones que se le realizo al pliego original que aprobó la junta municipal" (sic).*----------

Abog. Mónica Chiavetti Torreani
Directora Jurídica - DNCP

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

De lo citado, se le corrió traslado a la Convocante MUNICIPALIDAD DE CAPIATA en fecha 26 de julio de 2012, a fin de que formule las manifestaciones que hacen a su derecho. Luego, la solicitud fue reiterada en fecha 01 de agosto de 2012.----------

En tal sentido, la Convocante presentó escrito de contestación en fecha 08 de agosto de 2012, según expediente DNCP N° 10.848 firmado por Abg. Pedro Antonio Galeano Aquino, Intendente Municipal; y Julio César Ledesma, Secretario General.-

Indicó la Convocante: "...*Sobre el primer punto referente al estudio de impacto de ambiental, el Decreto Nº 14.281/96 por el cual se reglamenta la Ley Nº 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, en su artículo 5º, numeral 20, párrafo único, cita los proyectos desarrollados en áreas urbanas que no requieren Evaluación de Impacto Ambiental, y en el quinto punto se refiere a construcciones menores a 5.000 m2, el proyecto de construcción de palacete Municipal de la Ciudad de Capiatá contempla una superficie total de 2.460 m2, por tanto no requiere evaluación de impacto ambiental para su ejecución, conforme al decreto citado precedentemente. El siguiente punto de la denuncia hace referencia a la falta de experiencia en el ramo de construcción de la firma adjudicada, sobre este cuestionamiento, citamos a continuación algunas obras de construcción adjudicadas a la firma, información extraída de la página Web de la DNCP: Año 2011 – ID 213797, convocante Ministerio de Defensa Nacional, por valor de Gs. 2.060.799.000; Año 2011 – ID 222242, convocante Ministerio de Agricultura y Ganadería, por valor de Gs. 647.900.000; Año 2010 – ID 199976, convocante Ministerio de Agricultura y Ganadería, por valor de Gs. 189.499.758; además acompaña a su oferta otros contratos de construcciones con firmas privadas demostrando así su experiencia en el ramo de construcción*".----------

Precisó además: "...*En cuanto a la reducción de la cantidad de páginas del Pliego de Bases y Condiciones se explica cuanto sigue: el pliego aprobado por la Junta Municipal cuenta con 247 (doscientas cuarenta y siete páginas) y el pliego publicado en el portal de la DNCP cuenta con 224 (doscientas veinte y cuatro), dándose una diferencia de 23 (veinte y tres) páginas menos debido a las siguientes causas: en el Pliego aprobado por la Junta Municipal, en la parte 2 – Obras Requeridas, Sección V – Alcance de Obras, en el punto Nº 1 Descripción de las Obras, se transcribió totalmente la planilla de especificaciones técnicas y la misma planilla fue igualmente transcripta en el punto nº 3 – Lista estimada de cantidades, como podrá apreciarse en la copia de las páginas Nº 62 al 94 del PBC que se acompaña a la presente, por lo que al momento del envío del pliego a la DNCP se suprimió dicha planilla en el punto Nº 1 a fin de subsanar la duplicación de las planillas. Además, la DNCP a través de las Notas Nº 6848/2012 y 7338/2012, durante el periodo de verificación, ha solicitado la corrección de ciertos puntos del*

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Mónica Chilavert Ferreani
Direc

Pliego de Bases y Condiciones enviado originalmente, no habiéndose modificado ninguna parte sustancial del pliego" (sic).----------

Prosiguió diciendo: "*...Sobre el primer punto referente al periodo de construcción de la obra, en el pliego de bases aprobado por la junta municipal, en la Parte 2 – Obras Requeridas, Sección V – Alcance de Obras, en el punto Nº 2 – Periodo de Construcción, no se especificó la cantidad de días para el periodo de construcción, como podrá apreciarse en la copia de la página Nº 78 del PBC que se acompaña a la presente. En cuanto al siguiente punto referente a la instalación de un ascensor, si bien en el proyecto inicial se contempla la instalación del mismo y luego de analizar el costo referencial, que ronda los Gs. 500.000.000, se decidió suprimir dicho ítem, lo cual será informado a la junta municipal, teniendo en cuenta que el palacete municipal contará con un nivel de sub-suelo más dos niveles superiores, por lo que consideramos innecesaria la erogación que pueda significar la instalación de un ascensor además de su poca utilidad por la escasa cantidad de niveles del edificio; sin embargo todo lo referente al sector donde pueda ser instalado el ascensor, previendo una ampliación de niveles del edificio en el futuro, está totalmente previsto en el proyecto a ser ejecutado. La obra se encuentra en ejecución, en la etapa de excavación de las fundaciones. En cuanto a los otros puntos que fueron supuestamente modificados, se ruega indicar los mismos para realizar el descargo"* (sic).----------

De lo transcrito por las partes surge que los principales puntos denunciados son: la supuesta falta del estudio de impacto ambiental para la obra de referencia; el aparente incumplimiento de la firma adjudicada de las condiciones del pliego de bases y condiciones en relación a la experiencia; y finalmente, la aparente discrepancia entre el pliego publicado en el portal de contrataciones con el efectivamente aprobado por la Junta Municipal.----------

En primer lugar cabe señalar que la presente investigación preliminar se abre de conformidad a lo establecido en el **Art. 13° del Decreto 7434** que establece que las investigaciones solo serán abiertas cuando los **hechos** que llegan a conocimiento de este órgano de control sean **susceptibles de causar daño o perjuicios al Estado.**----------

En el caso que nos ocupa, resaltamos que la supuesta falta del estudio del impacto ambiental en un contrato de obra pública, reúne el requisito de admisibilidad solicitado por la norma para dar trámite a la presente investigación. Además, se justifica la intervención de esta Dirección Jurídica ante la posible violación al principio de transparencia y publicidad, en el caso que existan informaciones contradictorias en relación a los datos de la licitación.----------

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Ahora bien con relación a la supuesta falta de experiencia de la firma adjudicada, debemos mencionar que dicho planteamiento debe ser presentado por los titulares del derecho a impugnar cuestiones de interés particular, como lo son en este caso, las demás firmas participantes del proceso a través del recurso de PROTESTA.----------

Por tanto, en atención al antes citado artículo 13°, como es un requisito para la admisión de la denuncia que la vía "***no sea la protesta"*** dicha el planteamiento del denunciante en relación al incumplimiento de la firma adjudicada de requisitos del Pliego de bases, no cae dentro del ámbito de estudio de la presente investigación preliminar.----------

En consecuencia a continuación pasaremos al estudio de los temas que han sido admitidos de conformidad con el Art. 13°, en la presente Investigación Preliminar.----------

Supuesta falta del estudio del impacto ambiental

El planteamiento del denunciante refiere que dicho estudio no se realizó, sin embargo la Convocante por su parte mencionó que la obra realizada no requería el estudio, por las dimensiones totales de la obra.----------

En tal sentido el Decreto 14.281/96 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 294/93 DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL establece las condiciones bajo las cuales, **para la ejecución de determinadas actividades**, debe realizarse la Evaluación del Impacto Ambiental, entre las que se menciona las **construcciones** de más de 5000 m^2.----------

Por tanto, si la MUNICIPALIDAD DE CAPIATÁ manifestó que la obra "CONSTRUCCIÓN DE PALACETE MUNICIPAL" no alcanza dichas dimensiones mínimas requeridas por la norma su aplicación, entonces en este caso, la ausencia del estudio se encuentra justificada, por la antes citada normativa.----------

Aparente discrepancia entre el Pliego publicado en el portal de contrataciones y el entregado por la Convocante al denunciante.

Sobre este segundo punto, refirió el denunciante que solicitó copias del Pliego de Bases y Condiciones, documento que le fue entregado con la firma del Presidente de la Junta, pero que, luego de revisar el portal de contrataciones encuentra una variación importante de al menos 50 hojas.----------

Abog. Mónica Ghilavert Torreani
Directora Jurídica

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

Entre las modificaciones indicó que se ve la ampliación del plazo para la culminación de las obras, de 300 a 400 días. Observó además que se suprime el ascensor requerido originalmente.----------

Por su parte, la Convocante admite las modificaciones introducidas con posterioridad a la aprobación de la Junta, manifestando que se eliminó la Planilla correspondiente a la **Sección V. Alcance de las Obras. Punto 1- Descripción de las obras**, porque la información estaba duplicada, es decir, porque según refiere, se repetía en el **Punto N° 3 – Lista estimada de cantidades**.----------

Indica además que la propia DNCP a través de las Notas N° 6848/2012 y 7338/2012 solicitó la modificación de ciertos puntos del PBC.----------

Agrega que la cantidad de días estimados para la ejecución de las obras, no fue originalmente previsto en el PBC aprobado por la Junta Municipal, por lo que dicha información se completó posteriormente.----------

Y señala que el ascensor fue suprimido porque se analizó el costo referencial de dicho requerimiento, y concluye que era innecesaria la erogación y de poca utilidad la instalación del ascensor por la cantidad de niveles del edificio.----------

Finalmente refiere que no se han realizado modificaciones sustanciales y que el proyecto se encuentra en ejecución, en la etapa de la excavación de las fundaciones.----------

En consecuencia cabe mencionar que el procedimiento de contratación de las Municipalidades, se encuentra dispuesto en el Art. 209° y siguientes de la Ley 3966/2010 "Ley Orgánica Municipal".----------

Dicha norma establece que todo procedimiento de contratación es iniciado por la Intendencia Municipal, y que, se requiere la aprobación del Pliego de Bases y Condiciones para los casos de Licitación Pública o Licitación por Concurso de Ofertas[1].----------

El caso que nos ocupa, se trata de un procedimiento de **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL**, por tal motivo, en el portal de contrataciones se observa la correspondiente aprobación de la **Junta Municipal** según **Resolución 977 de fecha 02 de diciembre de 2011**, que en su punto 2° dispone: "*APROBAR el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional para la Construcción de Palacete Municipal de la Ciudad de Capiatá*".----------

Por otra parte, el Art. 210° de la citada ley indica: "*las informaciones que suministren las municipalidades al Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) serán realizadas al solo efecto de garantizar la transparencia y el*

[1] Art. 211 y 212 de la Ley 3966/10

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

acceso del público a la información y no implicarán la sujeción de las contrataciones municipales a autorizaciones o aprobaciones de la Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda[2]".----------

En consecuencia la verificación que realiza la Dirección Nacional se circunscribe al cumplimiento de los requisitos mínimos de la norma, que en este caso, se refiere a la aprobación del PBC por parte de la Junta Municipal, documento que como se mencionó, ha sido remitido oportunamente por la MUNICIPALIDAD DE CAPIATÁ.----------

Sobre lo denunciado en el presente caso, esta Dirección no tiene atribuciones legales para juzgar **procedimientos internos** de las Convocantes —como los descriptos en el presente punto—, regidos por otras legislaciones distintas a la Ley de Contrataciones Públicas; teniendo en cuenta la imposibilidad para verificar su ajustamiento o no a la mencionada ley.----------

Esta Dirección Nacional considera pertinente señalar que las municipalidades, dentro de su competencia, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes (Artículo 5º. Ley Nº 3966/2010 "Orgánica Municipal"). ------

Por otro lado, corresponde traer a colación lo que dispone la Ley Nº 3966/2010 "Orgánica Municipal", acerca de que el **gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal**; y, que la **Junta Municipal** es el órgano normativo, de control y deliberante (Artículo 20º). Entre sus atribuciones, en el Artículo 36º de la misma Ley encontramos las siguientes: "...*b) autorizar por resolución los llamados a licitación pública y a licitación por concurso de oferta y aprobar los correspondientes pliegos de bases y condiciones*; c) *aprobar las adjudicaciones y los contratos suscritos con los adjudicatarios o concesionarios en virtud de llamados a licitación pública y a licitación por concurso de ofertas*;...g) *sancionar anualmente la Ordenanza de Presupuesto de la Municipalidad y controlar su ejecución*;...*k) considerar la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, presentada por el Intendente Municipal*;...". ----------

Asimismo, el Artículo 201º de la Ley Orgánica Municipal determina que el sistema de control de la Administración Financiera Municipal será interno y externo, y estará a cargo de las respectivas Juntas Municipalidades, de los órganos de auditoría interna que determine cada Intendencia Municipal, y de la Contraloría General de la República.----------

Abog. Mónica Chilavert Torreani
Directora Jurídica - DNCP

[2] Denominación original dada por la Ley 2051/03 y modificada posteriormente por la Ley 3439/07 que crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas como un ente autónomo y autárquico.

Karina Maciel Estigarribia
Dirección Jurídica - DNCP

En base a las disposiciones legales antes transcriptas, debemos destacar que los miembros de las **Juntas Municipales** poseen suficientes atribuciones para seguir el control y/o verificación de la ejecución de dichos procedimientos de contratación. ----------

Ahora bien, la Convocante debería evitar en sucesivos procesos de contratación entregar a los potenciales oferentes Pliegos de Bases y Condiciones si estos aún pueden ser objeto de modificación antes de la remisión oficial a este Órgano de Control a fin de evitar confundir a los oferentes o afectar el principio de transparencia y publicidad que pudiera afectar la integridad del proceso de contratación; sin perjuicio de que los potenciales oferentes pueden acceder a la información precisa sobre las bases de la contratación, a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), es decir, el portal de contrataciones.----------

Por consiguiente, habiendo sido aclarados los puntos que dieron origen a la presente investigación —al haberse aclarado los hechos denunciados—, y no existiendo alguna irregularidad que merezca ser indagada, correspondería dar por culminada a la misma.----------

Abg. **KARINA MACIEL**
Dirección Jurídica

Abg. **MONICA CHILAVERT**
Directora Jurídica