Dictamen DNCP/DJ N° 627/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	20/1/2021
ID:	375135.
Procedimiento de Contratación:	Concurso de Ofertas.
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	"Adquisición de Ómnibus (Trasporte Universitario e Institucional)"
Entidad Convocante:	Municipalidad Francisco Caballero Álvarez
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias Caso N°737/20.
Tema General:	Adjudicación.
Tema Específico:	Precio referencial/sobrefacturación.

RESULTADO

1. Recomendar la apertura de una investigación de oficio.

2. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante refiere una supuesta sobrefacturación en la adquisición de un ómnibus, en el marco del llamado de referencia.

Al remitirnos al Portal de Contrataciones Públicas se observa que la Entidad Convocante no ha publicado el mecanismo de estimación de costos utilizado en el marco del llamado de referencia, a fin de dar cumplimiento a una de las cuestiones más trascendentales en materia de contrataciones públicas, que es la publicidad de los llamados a través del portal de Contrataciones Públicas.

Por lo que, ante la falta de descargo por parte de la Entidad Convocante, la existencia de posibles irregularidades en el marco del proceso, y a los efectos de analizar más detalladamente lo denunciado y dotar al proceso de todas las garantías, a fin de precautelar el fiel cumplimiento de las leyes que rige las contrataciones públicas, se recomienda la apertura de una investigación de oficio.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

PROGEN S.A

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La denuncia ingresada en fecha 15 de diciembre de 2020, a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N°737/20, y refiere lo siguiente:

"Presento una denuncia por una posible sobrefacturación en la adquisición del ómnibus por parte de la municipalidad, ya que el precio es ampliamente superior al monto del vehículo en investigaciones realizadas, y al realizar las comparaciones con adjudicaciones similares en otras municipalidades existen inconsistencias en cuanto al monto.

Adjunto nota remitida a la Junta Municipal donde se solicitan los documentos para confirmar los datos obtenidos en la investigación".

APERTURA:

Nota DNCP DJ N° 15.857/20 de fecha 21 de diciembre del 2020, por la cual se dio apertura a la investigación preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación Inicial DNCP/DJ N° 15.857/20 de fecha 21 de diciembre de 2020 – MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ALVAREZ.

Notificación Inicial DNCP/DJ N° 15.858/20 de fecha 21 de diciembre de 2020 – PROGEN S.A.

Notificaciones Varias DNCP/DJ N°16.149/20 de fecha 24 de diciembre de 2020 – MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ÁLVAREZ.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

La Entidad Convocante no ha presentado descargo alguno, dando así por decaído su derecho de hacerlo en adelante.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

La **Ley N° 3439/07** "Que modifica la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas" crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y le otorga facultades para dictar disposiciones para el adecuado cumplimiento de la Ley y su reglamento.

Resolución DNCP N° 411/18: "POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES RELATIVAS A LA ESTIMACIÓN DE COSTOS, SE APRUEBA LA GUÍA DE ELABORACIÓN DE PRECIOS DE REFERENCIA Y SE APRUEBA EL CRITERIO DE EVALUACIÓN DE LOS PRECIOS OFERTADOS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", A SER UTILIZADOS POR LOS ORGANISMOS, ENTIDADES Y MUNICIPALIDADES, Y SE ABROGAN LAS RESOLUCIONES DNCP N° 956/2016, 1102/2016, N° 1173/2016, N° 2151/2016.

Res. DNCP N° 572/20. "Por la cual se abroga la Resolución DNCP Nº 5702/2019 y se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas"

La **Resolución DNCP N° 1092/20** *"Por la cual se establecen medidas preventivas ante el riesgo de expansión del CORONAVIRUS (COVID-19) en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".*

OTRAS ACTUACIONES:

Pedido de Informe MUNICIPALIDAD FRANISCO CABALLERO ÁLVAREZ en fecha 24 de diciembre de 2020 (Nota DNCP/DJ N°16.149/20), en los siguientes términos:

*"Como medida de mejor proveer, **solicítese** a la Convocante MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ÁLVAREZ para que en el plazo de **3 (tres) días hábiles** remitan a este juzgado de instrucción los antecedentes de estimación de costos del llamado de referencia".*

ANÁLISIS:

Del escrito de la denuncia se desprende una supuesta sobrefacturación de costos en la adquisición del ómnibus para el llamado de referencia.

En efecto, se considera oportuno señalar que el mecanismo para la Estimación de Costos, a la fecha de publicación del presente llamado se encontraba regulado en la Resolución DNCP N°411/18[1] , vigente desde 01 de febrero de 2018, la cual establece las directrices relativas a la estimación de costos, disponiendo para el efecto diversos parámetros. El mismo cuerpo legal establece que "*…con la información obtenida, la Convocante fijará su precio de referencia, atendiendo al principio de economía y eficiencia, debiendo constar en el legajo del llamado a contratación, la evidencia documentada del mecanismo utilizado para llegar a tal precio (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo que sea pertinente). Cualquier proceso de contratación que no observe los parámetros mencionados para la obtención del precio de referencia podrá ser anulado por la DNCP, a través de cualquiera de los mecanismos establecidos en el Título Octavo de la Ley…".*

Que, para la obtención del precio referencial, las convocantes necesariamente deben:

"…1. Contar con al menos tres precios de potenciales oferentes, requeridas a través de cualquier mecanismo que permita disponer de evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo;

2. Contar con al menos tres precios obtenidos de la combinación de dos o más de las siguientes opciones: - a) Precios ofrecidos por empresas al público en general, para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periodísticas, etc. – b) Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado. – c) Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas; - d) Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo; o,

3. Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, no resulte posible alcanzar la cantidad de fuentes requeridas para la obtención de los precios, la Convocante podrá adoptar el mecanismo que considere

[1] **Resolución DNCP N° 411/18:** "POR LA CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES RELATIVAS A LA ESTIMACIÓN DE COSTOS, SE APRUEBA LA GUÍA DE ELABORACIÓN DE PRECIOS DE REFERENCIA Y SE APRUEBA EL CRITERIO DE EVALUACIÓN DE LOS PRECIOS OFERTADOS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", A SER UTILIZADOS POR LOS ORGANISMOS, ENTIDADES Y MUNICIPALIDADES, Y SE ABROGAN LAS RESOLUCIONES DNCP N° 956/2016, 1102/2016, N° 1173/2016, N° 2151/2016.

apropiado para obtener los precios que servirán de base a su referencia, debiendo constar en un informe cómo se ha desarrollado el procedimiento para la obtención de los precios…".

Conforme a lo expuesto, a los efectos de la estimación de costo y elaboración del precio referencial, las unidades compradoras deben contar con al menos 3 (tres) precios, obtenidos de potenciales oferentes o de precios obtenidos por cualquier medio fehaciente que pueda ser comprobado.

En cuanto al análisis de los precios ofertados, el artículo 5° de la Resolución DNCP N° 411/18, dispone que: "*Durante la evaluación de ofertas, luego de haber realizado la corrección de errores aritméticos y ordenar las ofertas de menor a mayor, conforme los precios ofertados, el Comité de Evaluación procederá a solicitar a los oferentes una explicación detallada de la composición del precio ofertado cuando la diferencia entre el precio ofertado y el precio referencial sea superior al treinta por ciento (30%) para ofertas por debajo del precio referencial y del veinte por ciento (20%) para ofertas que se encuentren por encima del referencial preparado por la convocante y difundido con el llamado a contratación. (…) El análisis de los precios, con esta metodología, será aplicado a cada ítem, rubro o partida que contenga la oferta y en cada caso deberá ser debidamente fundada la decisión de la Convocante en el ejercicio de su facultad discrecional*".

Con relación a lo señalado, el Informe del Comité de Evaluación en cuanto al Análisis de los Precios Ofertados, ha señalado que no se realizaron correcciones aritméticas. El comité verifica que los precios ofertados por el oferente 1- Empresa PROGEN S.A IMPORTACIONES EXPORTACIONES RUC N°80061627-8, en cada uno de sus ítems se encuentra dentro de lo estimado. La oferta no ha sido superior al treinta por ciento (30%) por debajo al precio referencial y tampoco del veinte por ciento (20%) por encima del referencial preparado por la convocante y difundido con el llamado a contratación.

No obstante, al remitirnos al Portal de Contrataciones Públicas, se ha constatado que la Entidad Convocante no ha publicado el mecanismo de estimación de costos utilizado en el marco del llamado de referencia, a fin de dar cumplimiento a una de las cuestiones más trascendentales en materia de contrataciones públicas, que es la publicidad de los llamados a través del portal de Contrataciones Públicas.

Al respecto el Art 3° de la Resolución 411/18 en su último párrafo establece: *"…Asimismo, además de la estimación global de costos, se deberá contar con un desglose de todos los lotes, ítems o sub-ítems que compongan el Pliego de Bases y Condiciones con sus precios referenciales, independientemente al sistema de adjudicación;* ***los mismos serán cargados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas para su difusión con el llamado a contratación****…".* [El resaltado es nuestro].

Cabe destacar que, el precio referencial es un intervalo de precio aceptable para un determinado bien, obra o servicio que sirve como un patrón para evaluar el valor económico de las ofertas. Es uno de los criterios que sirve de base para la adjudicación de la oferta, permite que la Convocante aplique los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas.

El propósito de una correcta estimación de costos es que, la administración no pague más, ni pague menos, de lo que ciertamente valen en el mercado los bienes o servicios a ser adquiridos y además, se atienda al cumplimiento del principio de legalidad como presupuesto de la contratación pública. El establecimiento de los precios supone la utilización de metodologías y procedimientos distintos, que dependerán del tipo de contratación que se pretende realizar y de sus particularidades.

Es así que, de acuerdo a lo analizado hasta aquí, en concordancia con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 2051/03 y la Resolución DNCP N° 411/2018, esta Dirección Nacional considera que **ante la falta de descargo por parte de la Entidad Convocante, la existencia de posibles irregularidades en el marco del proceso, y a los efectos de analizar más detalladamente lo denunciado y dotar al proceso de todas las garantías, a fin de precautelar el fiel cumplimiento de las leyes que rige las contrataciones públicas, recomienda la apertura de una investigación de oficio.**

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[2] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. TANIA LEDESMA.
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

[2] Decreto N° 3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº 146/2020, Resolución DNCP N° 1092/2020.