Dictamen DNCP/DJ N° 13.533/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	19/11/2021
ID:	339727
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	*"LPN N° 01-18 DISEÑO Y CONSTRUCCION DEL HOSPITAL REGIONAL DE VILLARRICA- IPS"*
Entidad Convocante:	Instituto de Previsión Social.
Denunciante:	Protección al Denunciante/ Caso 557/21
Tema General:	• Ejecución Contractual.
Tema Específico:	• Incumplimientos de las EE.TT. • Incumplimiento de contrato.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre del Caso 557/21.
2. Remitir los antecedentes al Dpto. de Sumarios de la DNCP para que analice la conducta del **CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO.**
3. Remitir los antecedentes del Caso al **MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO.**
4. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia transcripta, se colige la disconformidad por parte del recurrente al señalar que las empresas que conforman el **CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO** (*PROEL INGENIERIA DE AUGUSTO ORTELLADO; MM S.A; CALDETEC INGENIERIA S.R.L; CONSTRUCTORA ISACIO VALLEJOS S.A)* han contratado a obreros para la construcción del hospital regional de Villarrica, que no cuentan con el seguro social obligatorio, no perciben el salario mínimo legal, y no cuentan con uniformes de seguridad.

Menciona el denunciante, que los trabajadores reclamaron insistentemente poder ser incluidos en el seguro social IPS, sin embargo, éstos fueron despedidos injustamente, a lo que han recurrido al órgano jurisdiccional competente y han obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones, no obstante, comunican el hecho para que la DNCP tenga en cuenta y quede como precedente que las empresas que conforman el consorcio, se encuentran violando la Ley laboral.

Por tanto, en base a las aclaraciones realizadas por la Entidad Convocante, acerca de que ha exigido el cumplimiento de las normas de salud y seguridad en cumplimiento de las C.G.C, en cada vista de fiscalización, la presentación de informes periódicos como el correcto uso de todos los Equipos de Protección Personal durante todo el desarrollo de la obra, en forma irrestricta, y que dichos equipos pueden ser utilizados, por encima de cualquier prenda de vestir, sea está una prenda de uso normal, o un uniforme, no encontramos indicios suficientes que ameriten la apertura de una investigación de oficio.

En tal sentido indicamos igualmente que, a los efectos de que esta Dirección Nacional pueda tomar intervención contra supuestos hechos que contravengan las disposiciones que regulan la materia, no basta la simple alegación de hechos que

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

consideran irregulares; en efecto, no ha proporcionado prueba alguna que sustente lo alegado, tal como lo requiere la normativa vigente –Art. 135 de la Carga de la Prueba- del Decreto N°2.992/19.

No obstante, en atención a que la denuncia refiere una supuesta irregularidad en el incumplimiento de obligaciones sociales por parte de la Contratista como la falta de pago de salario mínimo legal vigente a los trabajadores, corresponde a esta Dirección Nacional como Entidad de regulación y verificación de las contrataciones públicas, velar por el cumplimiento de lo establecido en la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas y en consecuencia, **remitir los antecedentes del caso al Departamento de Sumarios de esta Dirección Jurídica** a los efectos de que se analice si la conducta del CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO CON RUC N° 80107705-2 se encuadra en alguno de los supuestos del Art. 72° de la Ley N°2051/03.

Asimismo, esta Dirección Nacional considera pertinente remitir los antecedentes del caso al **MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO**, para actúe en el marco de su competencia, de considerar pertinente. Por tanto, **corresponde ordenar el cierre de la presente denuncia individualizada como CASO N°557/21.**

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al Denunciante individualizada como Caso N° 557/21 en fecha 22 de septiembre del 2021, refiere:

"…Que, por medio del presente escrito vengo a FORMULAR DENUNCIA contra las empresas: PROEL INGENIERIA de AUGUSTO ORTELLADO NARVAEZ con RUC NRO. 741180-4, con domicilio en Itá Ybate 1893, Asunción; MM S.A. con RUC 80013212-2 Ruta Transchaco 1435 Asunción; CALDETEC INGENIERIA S.R.L. con RUC Nro. 80011665-8, domiciliado en Ita Ybate 1907 c/ Marieta Carnebale, Asunción; CONSTRUCTORA ISACIO VALLEJOS S.A. con RUC NRO. 80025961-0, Avda. Defensores del Chaco, Ñu Guazú, Luque, que conforman el CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO, encargados de la construcción del futuro Hospital del Instituto de Previsión Social. Fundado en las consideraciones de hechos y derechos que paso a exponer:

Que, dichas empresas han resultado ganadores del llamado para construcción del citado Hospital conforme datos del Proveedor CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO RUC 80107705-2 Código de Contratación (CC)LP-24001-19-176403 Emisión del CC23-08-2019 - 12:17:28 Monto Adjudicado ₲ 44.581.542.648 Número de Contrato 270/2019. Fecha de Firma del Contrato 23-07-2019 Vigencia del Contrato Hasta Cumplimiento Total de Obligaciones.

Las empresas constructores del Hospital de IPS de Villarrica, aquí denunciadas tuvo que contratar a obreros de la construcción, sin embargo los trabajadores, a pesar de que el propio Consorcio de las empresas individualizadas reconoce expresamente que sí trabajaban para la construcción del hospital, los mismos no contaban con el seguro social OBLIGATORIO, NO PERCIBÍAN EL MINIMO LEGAL, NO CONTABAN CON UNIFORMES DE SEGURIDAD, por lo que corresponde Contrataciones Públicas tenga en cuenta y quede como precedente que estas empresas que contratan con entidades públicas violan la ley laboral, por ende no pueden estar capacitadas para contratar con el Estado. Los trabajadores al reclamar insistentemente fueran ingresados al seguro social IPS fueron despedidos injustamente, y al recurrir al órgano jurisdiccional (Juzgado laboral) han obtenido sentencia favorable a sus pretensiones, conforme constancia que adjunto en copia con firma QR. (expediente electrónico)…"

Abog. Mararena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Ortiz
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Nota DNCP/DJ N° 10.834/21, Nota DNCP/DJ N° 10.838/21 se solicita pedido de informe respecto a los hechos indicados en la denuncia.

NOTIFICACIONES:

NOTA DNCP/DJ N° 10. 834/21 **–IPS–**

NOTA DNCP/DJ N° 10. 838/21 **–CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO–**

CONTESTACIONES:

La Entidad Convocante remite su descargo alegando: *"...Como primera medida, se ha solicitado descargo a la Dirección de Infraestructura en su carácter de Administrador del Contrato, el cual, a través del Memorándum DDI/DFO N° 756/2021 ha mencionado cuanto sigue sobre los hechos denunciados:*

a) *"Los trabajadores obreros de la Construcción contratados por la Contratista, no contaban con el Seguro Social Obligatorio, no percibían el mínimo legal". Corresponde a la Contratista CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO realizar el descargo correspondiente, desconociendo como Administradores del Contrato, el manejo de la organización interna del Consorcio, puesto que las constructoras en la mayoría de los casos se manejan con subcontratos, siendo nuestra función específica la de velar por la ejecución correcta del Contrato y la vigencia de todas las pólizas de garantías exigidas, para la ejecución de la Obra. En cuanto al cumplimiento en el marco del Contrato N° 270/19, la Contratista ha cumplido en mantener en vigencia la Póliza Contra Accidentes Personales que corresponde al 15% del monto contratado.*

b) *"Los trabajadores obreros de la Construcción contratados por la Contratista, no contaban con uniformes de Seguridad": Remitimos en formato digital los informes mensuales presentados por el Encargado de Seguridad de la Obra, designado para el efecto. En los archivos digitales se observan el cumplimiento del Plan de Seguridad e Higiene presentado y aprobado por el IPS, dentro del cual se incluye el uso correcto de elementos de seguridad laboral (cascos, zapatones, chaleco, guantes, etc.), no obstante, podría eventualmente debido al nivel de educación de algunos personales, surgir casos de personales que no estén cumpliendo, por momentos, con el uso continuo de los elementos de seguridad exigidos, pero dejamos constancia que la ejecución del Contrato de referencia cuenta con un Plan de Seguridad ocupacional en cumplimiento.-*

Que, si bien existen Normas de Salud y Seguridad en el Trabajo, que exigen el uso de "Equipos de Protección Personal de Seguridad", estos, son equipos que pueden ser utilizados, por encima de cualquier prenda de vestir, sea este una prenda de uso normal, o un uniforme;

Que, lo Fiscalización, a más de dar cumplimiento, a lo exigido en los CGC, punto 33.2, en relación a lo presentación del Plan de Seguridad e Higiene, por parte de la Contratista, el Dpto. de Fiscalización de Obras, han venido exigiendo a las

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Otaño
Directora
Dirección Jurídica DNCP

contratistas, la presentación de informe Periódicos, a fin de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo, en todos los casos firmados, los documentos por un Técnico en Seguridad, con Registro del MTESS.;

Que, si bien, hasta enero del cte. Año, se han recibido periódicamente los informes de la contratista, a partir de las fiscalizaciones realizadas durante los primeros días del mes de febrero, del cte. Año, no se ha contado con la presencia del técnico en seguridad, por lo que se ha solicitado informes al respecto, por nota interna;

Que, cabe destacar, respecto a los avances de la obra, que, desde dicho mes, febrero, atendiendo o lo culminación de los rubros que exigen más competencia de Personal, Prácticamente el sitio de Obra no cuenta con gran cantidad de tareas, que puedan considerarse de alto riesgo

Que, a pesar de la disminución, tanto de personal y/o como de tareas que puedan considerarse de alto riesgo, se ha exigido el cumplimiento de todas las normas, en temas de Salud y Seguridad Ocupacional, durante cada visita de fiscalización, por lo que se ha insistido siempre la necesidad de contar con la presencia de un personal, responsable del área de salud y seguridad.

En virtud a todo, lo expuesto, hemos exigido, en todo momento, el cumplimiento de las Normas de Seguridad en Obras, así como el uso de todos los Equipos de Protección Personal, según corresponda, durante todo el desarrollo de la obra, en forma irrestricta, controlando el cumplimiento de las exigencias, durante cada visita de fiscalización".

Cabe mencionar que, según informe del Administrador del Contrato, la obra se encuentra ejecutada al 100%, llegando al avance esperado de la obra, en estricto cumplimiento del contrato por parte de la firma contratista.

Por otra parte, cabe mencionar que según informes de la Dirección de Aporte Obrero Patronal, no existen denuncias en contra de la contratista respecto a la no inscripción de trabajadores al Seguro Social.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia transcripta se colige la disconformidad por parte del recurrente al señalar que, las empresas que conforman el **CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO** (*PROEL INGENIERIA DE AUGUSTO ORTELLADO; MM S.A; CALDETEC INGENIERIA S.R.L; CONSTRUCTORA ISACIO VALLEJOS S.A)* han contratado a obreros para la construcción del hospital regional de Villarrica, sin embargo, alega que dichos trabajadores no cuentan con el seguro social obligatorio, no perciben el salario mínimo legal, y no cuentan con uniformes de seguridad.

Menciona el denunciante, que los trabajadores reclamaron insistentemente poder ser incluidos en el seguro social IPS, sin embargo, éstos fueron despedidos injustamente, a lo que han recurrido al órgano jurisdiccional competente y han obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones, no obstante, comunican el hecho para que la DNCP tenga en cuenta y quede como precedente que las empresas que conforman el consorcio se encuentran violando la Ley laboral.

Que este juzgado de instrucción, mediante **NOTA DNCP/DJ N° 10.834/21–IPS- y mediante NOTA DNCP/DJ N° 10.838/21 – CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO–** ha solicitado a las partes que informen respecto a los hechos indicados en la denuncia, y remitan todos los documentos respaldatorios que sustenten sus dichos en una nota dirigida a la Dirección Jurídica.

Abog. Margarita Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazú
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Que el **CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO**, no ha remitido descargo alguno al respecto, por tanto, decae su derecho a realizarlo en adelante.

La Entidad Convocante por su parte, alega que corresponde al **CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO** realizar el descargo correspondiente, desconociendo como Administradores del Contrato, el manejo de la organización interna del consorcio, puesto que las constructoras en la mayoría de los casos se manejan con subcontratos, siendo la única función específica de la Entidad Convocante velar por la ejecución correcta del Contrato y la vigencia de todas las pólizas de garantías exigidas, para la ejecución de la obra.

Menciona además la Convocante que, según informes de la Dirección de Aporte Obrero Patronal, no existen denuncias en contra de la contratista respecto a la no inscripción de trabajadores al Seguro Social.

No obstante, es importante traer a colación lo establecido en las Condiciones Generales del Contrato del Pliego de Bases y Condiciones, punto 4.4.6, que menciona: "***...En caso de detectarse que el proveedor o contratista o alguno de los subcontratistas, no se encontraran al día con el cumplimiento de sus obligaciones para con el IPS, deberán ser emplazados por la contratante para que en diez (10) días hábiles cumplan con sus obligaciones pendientes con la previsional. En el caso de que no lo hiciera, se considerará incumplimiento del contrato por causa imputable al proveedor o contratista...".***

Por tanto, habida cuenta que la denuncia refiere entre otras cosas, una supuesta irregularidad en el incumplimiento de obligaciones sociales. Corresponde a esta Dirección Nacional como Entidad de regulación y verificación de las contrataciones públicas, velar por el cumplimiento de lo establecido en la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas y en consecuencia, **remitir los antecedentes del caso al Departamento de Sumarios de esta Dirección Jurídica** a los efectos de que se analice si la conducta del **CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO con RUC N° 80107705-2** se encuadra en alguno de los supuestos del Art. 72°[1] de la Ley N° 2051/03.

Respecto al punto denunciado "***Los trabajadores obreros de la Construcción contratados por la Contratista, no contaban con uniformes de Seguridad***"

La Entidad Convocante menciona que, de los informes mensuales presentados por el encargado de Seguridad de la obra, designado para el efecto, se observan el cumplimiento del plan de seguridad e higiene presentado y aprobado por el IPS, dentro del cual se incluye el uso correcto de elementos de seguridad laboral (cascos, zapatones, chaleco, guantes, etc.), no obstante, podría eventualmente debido al nivel de educación de algunos personales, surgir casos de personales que

[1] *Que, el artículo 72 de la Ley de Contrataciones -DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA-, dicta: "**La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá inhabilitar temporalmente a los proveedores y contratistas** por un período no menos a tres meses ni mayor a tres años, por resolución que será publicada en el órgano de publicación oficial y en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, cuando: ... **a)** los proveedores o contratistas que se encuentren en el supuesto del inciso c) del Artículo 40 de este ordenamiento, respecto de dos o más organismos, entidades o municipalidades; **b)** los proveedores o contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios al organismo, entidad o municipalidad de que se trate;...".*

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. M.a. Magdalena Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

no estén cumpliendo, por momentos, con el uso continuo de los elementos de seguridad exigidos, pero deja constancia que la ejecución del contrato de referencia cuenta con un plan de seguridad ocupacional en cumplimiento.

Que, si bien existen normas de Salud y Seguridad en el Trabajo, que exigen el uso de equipos de protección personal de seguridad, estos, son equipos que pueden ser utilizados por encima de cualquier prenda de vestir, de uso normal, o un uniforme.

Continua la Convocante mencionando que se ha dado cumplimiento a lo exigido en los C.G.C, punto 33.2, en relación a lo presentación del Plan de Seguridad e Higiene, por parte de la Contratista, que el Dpto. de Fiscalización de Obras, ha venido exigiendo a las contratistas, la presentación de informe Periódicos, a fin de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo, y en todos los casos fueron firmados los documentos por un Técnico en Seguridad.

Que, hasta enero del año corriente, se han recibido periódicamente los informes de la contratista, y a partir de las fiscalizaciones realizadas durante los primeros días del mes de febrero, no se ha contado con la presencia del técnico en seguridad, por lo que se ha solicitado informes al respecto por nota interna.

Es así que la convocante continúa manifestando que, debido a los avances de la obra desde el mes de febrero, y atendiendo a la culminación de los rubros que exigen más competencia de personal, el sitio de obra prácticamente no cuenta con gran cantidad de tareas, que puedan considerarse de alto riesgo.

Por lo tanto, a pesar de la disminución, del personal y/o como de tareas que puedan considerarse de alto riesgo, se ha exigido igualmente el cumplimiento de todas las normas, en temas de Salud y Seguridad ocupacional, por lo que se ha insistido siempre la necesidad de contar con la presencia de un personal, responsable del área de salud y seguridad, así como el uso de todos los Equipos de Protección Personal, según corresponda, durante todo el desarrollo de la obra en forma irrestricta, controlando el cumplimiento de las exigencias, durante cada visita de fiscalización.

Finalizando el IPS menciona, que la obra se encuentra ejecutada al 100%, llegando al avance esperado de la obra, en estricto cumplimiento del contrato por parte de la firma contratista.

Por tanto, en base a las aclaraciones realizadas por la Entidad Convocante, acerca de la exigencia en todo momento y en cada visita de fiscalización el cumplimiento de las normas, salud y seguridad, como la presentación de informes periódicos fin de verificar el cumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo, como el uso de todos los Equipos de Protección Personal, durante todo el desarrollo de la obra, en forma irrestricta, no consideramos que exista elementos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, no obstante recomendamos a la Entidad Convocante que debe proceder conforme a derecho, en virtud de lo establecido en la Ley N° 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* y concordantes y orientar su actuar en el marco de todo procedimiento licitatorio en base a los principios básicos de las contrataciones públicas.

En tal sentido indicamos igualmente que, a los efectos de que esta Dirección Nacional pueda tomar intervención contra supuestos hechos que contravengan las disposiciones que regulan la materia, no basta la simple alegación de hechos que consideran irregulares; en efecto, se puede notar que si bien, el denunciante solicita que esta Dirección Nacional

Abog. Margarita Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

investigue hechos supuestamente irregulares, no ha proporcionado prueba alguna que sustente lo alegado, tal como lo requiere la normativa vigente –Art. 135 de la Carga de la Prueba- del Decreto N°2.992/19[2].

Por tanto, en atención a que la denuncia refiere una supuesta irregularidad en el incumplimiento de obligaciones sociales por parte de la Contratista como la falta de pago de salario mínimo legal vigente a los trabajadores, **corresponde ordenar el cierre de la presente denuncia individualizada como CASO N° 557/21, haciendo la salvedad que los antecedentes del CASO serán remitidos al Dpto. de Sumarios de la DNCP, a fin de estudiar si la conducta del CONSORCIO MANUEL ORTIZ GUERRERO** se encuadra en alguno de los supuestos del Art. 72° de la Ley N° 2051/03.

Asimismo, y ante la ejecución total del procedimiento concursal, esta Dirección Nacional considera pertinente remitir los antecedentes a la **MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO**, para que actúen dentro del ámbito de su competencia, de considerar pertinente.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora – DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

[2] *"...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. Los hechos notorios no necesitan ser probados; la calificación de los mismos corresponde al juez..."*