Dictamen DNCP/DJ N° 3.942/22

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	09/05/2022
ID:	389393
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	*"Construcción y Reparación en Instituciones Educativas del Distrito de San Antonio"*
Entidad Convocante:	Municipalidad de San Antonio
Denunciante:	Nota Observación DNC N° 13.390/21 / Caso 429/21
Tema General:	• Adjudicación.
Tema Específico:	• Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos. • Nota Observación.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la investigación preliminar Caso 429/21.

2. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Se dio apertura a la investigación preliminar en razón a la Nota Observación DNC Nº 13.390/21, remitida por la Dirección de Normas y Control de la DNCP, con relación a supuestas irregularidades al llamado de referencia, en lo que respecta a los siguientes puntos:

"...1. Antecedente de estimación de costos: Se observa que algunos Sub-ítems no poseen combinación de fuentes, solicitamos a la convocante, ajustarse a la normativa vigente (Resolución DNCP Nº 1890/2020)...".

A raíz de las manifestaciones de la Convocante, como el análisis de los documentos respaldatorios observamos del Dictamen UOC, que la Convocante ha tomado en consideración para la obtención del precio referencial de dichos sub – ítems observados por la Dirección de Normas y Control, lo establecido en la normativa legal vigente sobre la **Excepcionalidad**, atendiendo a los Principios de Economía y Eficiencia, y al criterio de Razonabilidad.

No obstante, instamos a la Entidad Convocante que evacuen las observaciones de la Dirección de Normas y Control de manera oportuna, que proceda conforme a derecho, en virtud de lo establecido en la Ley N° 2051/03 "De

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Contrataciones Públicas" y concordantes y oriente su actuar en el marco de todo procedimiento licitatorio en base a los principios básicos de las contrataciones públicas **–IGUALDAD, LIBRE COMPETENCIA, TRANSPARENCIA y PUBLICIDAD.**

Por ende, se ordena el cierre de la investigación preliminar Caso 429/21, solo en la medida de lo analizado y aclarado en el presente dictamen.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Nota DNC N° 13.390/21 de fecha 12 de julio del 2021, remitida por la Dirección de Normas y Control e ingresada a través del Módulo de Investigaciones electrónicas como Caso N° 429/21, que menciona lo siguiente:

1. *"...Antecedente de estimación de costos: Se observa que algunos Sub-ítems no poseen combinación de fuentes, solicitamos a la convocante, ajustarse a la normativa vigente (Resolución DNCP Nº 1890/2020)...".*

APERTURA:

Nota DNCP DNC N° 8.050/21, se da apertura a la investigación preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación DNCP N° 8.050/21–Apertura de Investigación Preliminar MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO–

OTRAS PRESENTACIONES:

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

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

CONTESTACIONES:

Fecha: 22/7/2021 Parte: **MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO.**

"...La Municipalidad de San Antonio lleva a cabo el llamado para la reparación y construcción en Instituciones educativas, en este proceso no solo se encuentran proyectos que se ajustan a las nuevas directrices del Ministerios de Educación y cultura, también obras que se han realizados en décadas anteriores, cuyos modelos no son comparables con los actualmente realizados.

Llevar a cabo la reparación de las Escuelas Básica San Agustín y la Escuela Básica San Blas presenta una dificultad al momento de recabar datos de presupuestos de contratos anteriores o en fuente digital, por el hecho de ser particulares en su característica. Tras la recopilación de la mayor cantidad de información posible para el cálculo del precio referencial, por su particularidad han quedado sin la posibilidad de alcanzar la cantidad de 3 fuentes.

Los sub ítems 5.10 - Refacción de Aula Esc. San Agustín - Reparación Eléctrica y 6.13 Refacción de Aulas Esc. Básica San Blas - Reparación eléctrica se presentan en el proyecto Arquitectónico debidamente aprobados por el MEC con la unidad global de medida (GL)[1] como referencia técnica para su control. Cabe aclarar que esta determinación es porque el requerimiento del trabajo no posee una unidad de medida clara, se realizan mediante un cálculo aproximado para llevar a cabo estas reparaciones.

De la misma manera el sub Ítems 6.5 Refacción de Aulas Esc. Básica San Blas - Reparación de techo en galería se presenta con unidad Global de medida, ya que es una reparación de techo que se realiza de manera procesual iniciando con el despeje hasta el replanteo de techo, proceso que por su particularidad se realiza un aproximado de los trabajos que llevara para su correcta reparación.

Por lo expuesto la convocante teniendo en cuenta la Resolución DNCP N°1890/2020 en su Anexo Guía Para La Elaboración De Precios De Referencia Para Los Organismos, Entidades Y Municipalidades, En Las Contrataciones Reguladas Por La Ley N° 2051/03 De Contrataciones Pública y sus método de elaboración para precios referenciales en los casos de: Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 (tres) fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los Precios de Referencia, en cuyo caso tal situación deberá ser suficientemente fundada en el Dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología

Abg. Macarena Medina Vera
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

utilizada para la obtención de los Precios de Referencia. *Toma consideración de la misma y realiza el cálculo de estos sub ítems con tres presupuestos solicitados a potenciales oferentes.*

La Unidad Operativa de Contratación pone a consideración lo expuesto, aclarando la buena fe para llevar a delante este proceso licitatorio de la manera más transparente a fin de dar respuesta a la necesidad que tienen de ser reparadas estas instituciones educativas…".

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° 13.390/21 de fecha 12 de julio del 2021 comunica al Departamento de Investigaciones las observaciones que fueron realizadas, con relación a supuestas irregularidades en el procedimiento de contratación

Las observaciones refieren lo siguiente: ***"…1. Antecedente de estimación de costos: Se observa que algunos Sub-ítems no poseen combinación de fuentes, solicitamos a la convocante, ajustarse a la normativa vigente (Resolución DNCP Nº 1890/2020) …".***

De los datos publicados en el Portal de Contrataciones Públicas observamos el **DICTAMEN UOC** de fecha 12 de julio del 2021, del cual se desprende el mecanismo utilizado para la obtención del precio referencial, de conformidad a lo

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

dispuesto en la Resolución DNCP N° 1890/2020, ha realizado la construcción de precios referenciales ajustándose a la normativa legal vigente utilizando:

1. 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, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.

2. 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,

3. Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.

4. 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.

Asimismo, se desprende del **DICTAMEN UOC**, las fuentes que fueron utilizadas para la obtención de los precios referenciales, que citamos a continuación: ***"...Fuentes utilizadas: • Presupuestos de tres empresas: C.H.S. Constructora, Tapeita SRL y Ing. Alfredo Lezcano. • Los contratos tomados como referencia son de los siguientes ID: 355163, 356548, 371494, 392306, 386122 y 398125. • Revista de Construcción Mandu´a – Año XXXIX - N° 458 - Junio 2021 acceso desde la web https://www.mandua.com.py/n458-junio-2021-e106contenido...".***

En definitiva, a partir de lo ilustrado precedentemente se tiene que la Convocante ajustó su actuar a las reglamentaciones previstas para la determinación de los precios referenciales en consonancia con las EE.TT. y demás garantías que requiere el llamado de referencia.

No obstante, la observación de Normas y Control refiere a que algunos sub-ítems no poseen combinación de fuentes, sin embargo, del mismo **DICTAMEN de la UOC** se desprende el siguiente cuadro:

EXCEPCIONALIDAD:

Sub ítems 5.10	Refacción de Aula Esc. San Agustín - Reparación Eléctrica	Por la particularidad de los puntos citados, correspondientes a reparaciones, cuyas unidades de medidas son globales, no fue posible la obtención de más de una fuente, por cuyo caso se

Abog. Macarena Medina Vera
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Otaco
Directora

Sub ítems 6.5	Refacción de Aulas Esc. Básica San Blas - Reparación de techo en galería	adopta el mecanismo de utilizar tres presupuestos de la misma fuente. Las reparaciones que se realizaran es estas Instituciones educativas engloban por su naturaleza varios trabajos y estas son definidas a la medida que se ejecutan, por ello son presupuestadas de manera globales y no desglosados.
Sub ítems 6.13	Refacción de Aulas Esc. Básica San Blas - Reparación eléctrica	

Así las cosas, traemos a colación lo que establece la Resolución DNCP 1.890/20 ***"...Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 (tres) fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los Precios de Referencia, en cuyo caso tal situación deberá ser suficientemente fundada en el Dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia. • A partir de la información obtenida, la Convocante fijará los Precios de Referencia, atendiendo a los Principios de Economía y Eficiencia, y al criterio de Razonabilidad. En el correspondiente dictamen firmado por el Encargado de la UOC se deberá detallar la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo pertinente) y demás datos e informaciones relacionados..."***.

Por su parte, la Convocante, manifiesta que llevar a cabo la reparación de las Escuelas Básica San Agustín y la Escuela Básica San Blas presenta una dificultad al momento de recabar datos de presupuestos de contratos anteriores o en fuente digital, por el hecho de ser particulares en su característica. Tras la recopilación de la mayor cantidad de información posible para el cálculo del precio referencial, por su particularidad han quedado sin la posibilidad de alcanzar la cantidad de 3 fuentes.

Los **sub ítems 5.10 - Refacción de Aula Esc. San Agustín - Reparación Eléctrica y 6.13 Refacción de Aulas Esc. Básica San Blas - Reparación eléctrica**, se presentan en el proyecto Arquitectónico debidamente aprobados por el MEC con la unidad global de medida (GL) como referencia técnica para su control. Cabe aclarar, que esta determinación es porque el requerimiento del trabajo no posee una unidad de medida clara, se realizan mediante un cálculo aproximado para llevar a cabo estas reparaciones.

De la misma manera el **sub Ítems 6.5 Refacción de Aulas Esc. Básica San Blas - Reparación de techo en galería** se presenta con unidad Global de medida, ya que es una reparación de techo que se realiza de manera procesual iniciando

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Virginia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

con el despeje hasta el replanteo de techo, proceso que por su particularidad se realiza un aproximado de los trabajos que llevara para su correcta reparación.

Por tanto, a raíz de las manifestaciones de la Convocante, como el análisis de los documentos respaldatorios observamos que la misma ha tomado en consideración para la obtención del precio referencial de dichos sub - ítems lo establecido en la normativa legal vigente sobre la excepcionalidad, atendiendo a los Principios de Economía y Eficiencia, y al criterio de Razonabilidad, por ende se levanta el punto observado.

No obstante, instamos a la Convocante que evacuen las observaciones de la Dirección de Normas y Control de manera oportuna, que proceda conforme a derecho, en virtud de lo establecido en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y concordantes y oriente su actuar en el marco de todo procedimiento licitatorio en base a los principios básicos de las contrataciones públicas **–IGUALDAD, LIBRE COMPETENCIA, TRANSPARENCIA y PUBLICIDAD**

Por todo lo expuesto, es importante citar que todo acto administrativo individual lleva consigo la presunción de regularidad, esto es —según Salvador Villagra Maffiodo: *"...la presunción de que el mismo verifica las condiciones de legalidad, autorización y competencia, forma y condición de hecho o motivación del acto, que hacen que el acto deba ser cumplido mientras no sea declarada su nulidad. Si bien tal presunción no está establecida expresamente en el ordenamiento positivo, la cuestión deriva de una razón práctica, que no es otra sino la de no enervar el cumplimiento de las resoluciones administrativas con la resistencia de los obligados fundada en la afirmación de que el acto es nulo. La adjudicación, acto administrativo trascendental en la actividad de la contratación pública, por supuesto también está sujeto a la presunción de regularidad o legitimidad vigente...". -*

Finalmente, en base al descargo y el análisis de las documentaciones respaldatorias de llamado a contratación, corresponde ordenar el cierre del Caso N° 429/21, en virtud a lo dispuesto en el art. 147 del Decreto N°2.992/19[1], **con la salvedad de que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.**

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones - DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP.

1 Art. 147 del Decreto N°2.992/19; *Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta*