Dictamen DNCP/DJ N° 13.197/19

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	17/10/2019
ID:	367806
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Construcción de empedrado en barrio el progreso, calle frente al local de la supervisión educativa, con financiamiento del 20% del FONACIDE correspondiente a Proyecto de Inversión Pública y Desarrollo
Entidad Convocante:	Municipalidad de Juan E. O'Leary
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias. Bajo Protección. Caso 238
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones
Tema Específico:	Precio referencial. EE.TT. limitativas, restrictivas o direccionadas

RESULTADO

1- Se ordena el cierre de la investigación preliminar con relación al punto 1) analizado.
2- Se recomienda la apertura de una investigación de oficio con relación al punto 2) analizado.
3- Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante afirma que: 1) En el marco del llamado el colchón del empedrado utilizado sería de colchón de tierra colorada y no colchón de arena. 2) Que los precios adjudicados de los ítems se encuentran por encima de los precios comerciales de los mismos.

Se ordena el cierre de la investigación con relación a este punto 1 en atención a que la adjudicada ha cumplido con los requisitos del PBC.

En cuanto a la elaboración de los precios referenciales se recomienda la apertura de una investigación de oficio ante la falta de remisión por parte de la Convocante de evidencia documental de conformidad a lo establecido en el Art. 3 de la Resolución DNCP N° 411/2018

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Thania Ferreira Burgos
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

Municipalidad de Juan E. O'Leary

Firma Fann S.A.

Junta Municipal de Juan E. O'Leary

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

En fecha 28 de julio de 2019, ingresó una denuncia a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas individualizada como CASO 238, que señala: *"En la licitación mencionada más arriba se indica que el colchón del empedrado seria* ***"colchón de tierra colorada*** *"y no* ***colchón de arena*** *como técnicamente debe de ser ya que un colchón de arena además de ser incopresible en permite el filtrado del agua sub superficial, y el colchón de tierra colorada por su finura no permite el drenaje y si no se le hace un tratamiento de terraplén (que no se indica en el ítem de la licitación) en poco tiempo presentara baches como la mayoría de los empedrados de la zona porque justamente se hizo con colchón de tierra colorada, además* ***los ítems son exageradamente inflados*** *en relación a los precios comerciales de los mismos. Se adjunta imagen del ítem donde se pide colchón de arena".*

2	72131701-002	Calzada de Empedrado: incluye Relleno de tierra para colchón(acarreo de otro lugar),Colchón de tierra colorada, Piedra bruta Basáltica, Enripiado: Triturada Tipo VI, Compacatacion , Mano de obra **En catálogo:** Construcción de empedrado	• Unidad de Medida: Metros cuadrados • Unidad de	1.480	G 39.000	G 57.720.000	Ver Catalogo

APERTURA:

Nota DNCP/DJ N° 9212/19 de fecha 29 de julio de 2019 dirigida a la Municipalidad de Juan E. O'Leary. Solicitud de Informe sobre lo referido en la denuncia e informe sobre el estado del procedimiento de contratación así como toda la documentación que consideren pertinente en el plazo de **tres (03) días hábiles**. Notificación diligenciada de manera física en fecha 09 de agosto de 2019.

ACUMULACIONES:

No aplica

Abg. Thania Ferreira Burgos
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica

NOTIFICACIONES:

Nota DNCP/DJ N° 11714/19 de fecha 18 de setiembre de 2019 dirigida a la **Municipalidad de Juan E. O'Leary** de traslado por el término de tres (03) días hábiles, diligenciada a través del STJE en fecha 19 de setiembre de 2019.

Nota DNCP/DJ N° 11716/19 de fecha 18 de setiembre de 2019 dirigida a la firma **FANN S.A.** de traslado por el término de tres (03) días hábiles. Diligenciada a través del STJE en fecha 19 de setiembre de 2019.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: 16/8/2019 Parte: Municipalidad de Juan E. O'Leary

Contestación a la solicitud de informe requerido por la Dirección Jurídica a través de la Nota **DNCP/DJ N° 9212/19 de fecha 29 de julio de 2019**. Presentación de las siguientes documentaciones:

- Cuadro Comparativo de Ofertas
- Acta de Apertura de Sobres
- Contrato N° 18/2019
- Resolución I.M. N° 1.672/2019 de fecha 30 de julio de 2019
- Planilla de Computo Métrico y Presupuesto

CONTESTACIONES:

Descargo de la Convocante-Municipalidad de Juan E. O'Leary:

EXPOSICIONES DE LA DENUNCIA: en primer término vengo hacer notar que el denunciante no específico el tipo de arena que señala como técnicamente apropiada (no indica si es arena lavada- a la tierra roja también se le dice arena gorda), así también e, vocablo incopresible no se puede precisar conceptualmente (posiblemente guarda relación con la falta de compresa o compactación). Entretanto examinar lo que se entiende de la denuncia es precedente afirmar que efectivamente la Convocante ha determinado en su proyecto ejecutivo (planilla de cómputos métricos y especificaciones técnicas) la adopción de tierra colorada o arena gorda para el colchón del pavimento pétreo, y no otro tipo de material que podría ser arena lavada. En este sentido, conviene señalar que es atribución exclusiva de la Convocante, a través de su Encargado de Elaboración de Proyectos de Obras, definir los parámetros técnicos de la obra a ser construida, como ser los materiales a ser utilizados, y en este respecto, nuestra Convocante ha optado por el colchón de tierra colorada en razón de que en nuestro Departamento del Alto Paraná, por la tipología de suelo colorado de la región, este material

Abg. Thania Ferreira Burgos
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Ma. Eugenia Ocazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

se halla accesible en cualquier parte siendo pertinente el aprovechamiento de los recursos materiales existentes en la zona a los fines del abaratamiento de los costos constructivos. A modo de ilustración en caso de haber optado la Convocante por la arena lavada (que es lo que se supone quiso expresar el denunciante), el costo ese incrementaría en una medida importante teniendo en cuenta que el material es costoso y que es requerida en grandes cantidades (grosor aproximado de 10 centímetros de colchón) para su buena compactación, porque de otro modo, el proceso de compactado de la arena lavada resulta muy dificultoso por la fácil dispersión de las piedras colocadas debido a que la arena lavada no absorbe fácilmente los fragmentos de piedra como concurre cuando se emplea la tierra colorada. Por otro lado, el denunciante en su escrito de denuncia reconoce que en la zona se acostumbra construir los empedrados con colchón de tierra roja, lo cual comprueba que se trata de un procedimiento constructivo habitual en estos lugares. Conviene hacer notar a vuestra Dirección Jurídica que optar por la arena gorda o tierra roja para la construcción de un empedrado desde cualquier perspectiva razonable JAMAS PUEDE CONSTITUIR IRREGULARIDAD

En el segundo punto de la denuncia se reclama que los ítems son exageradamente inflados en relación a los precios comerciales de los mismos. Este cuestionamiento resulta notoriamente infundado teniendo en cuenta que el denunciante no realiza una explicación detallada de costos de la zona que sustente la manifestación de que los precios estén excesivamente inflados como pretende dar a entender en su escrito. Al respecto, dable mencionar que el costo global adjudicado en esta obra de empedrado, asciende a la suma aproximada de Gs. 65.000 (guaraníes sesenta y cinco mil), por metro cuadrado, según se podrá cotejar en los documentos de adjudicacion que se acompañan con esta presentación, precio adjudicado que resulta relativamente bajo para la zona en comparación con costos de adjudicaciones en el mismo rubro realizadas por Municipalidades Vecinas. De este punto del reclamo se desprende que el denunciante no tuvo otra intención que obstaculizar y crear conflicto para la Administración Municipal, en perjuicio de los vecinos beneficiarios de la obra de infraestructura. En merito a lo glosado en el cuerpo del presente informe, solicito a la Dirección Jurídica, previo a los tramites de rigor, DESESTIMAR LA DENUNCIA INSTAURADA, por ser notoriamente improcedente e infundada.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Decreto N° 7.434/2011 de fecha 07 de octubre 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)".* Sección I. Artículo 9° Carga de las pruebas. Sección III. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 13° Inicio de la Investigación. Artículo 15° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 16°. Facultades Investigativas. Artículo 17° Dictamen de la Investigación Preliminar

Resolución DNCP N° 718/2018 de fecha 28 de febrero de 2018: *"Por la cual se aprueba la implementación definitiva y el reglamento del módulo de Investigaciones Electrónicas del Sistema de Información de Contrataciones Públicas en los procesos regidos por la Ley N° 2051 /03"*

Resolución DNCP N° 411/2018 de fecha 01 de febrero de 2018: *"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 N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" a*

Abg. Thania Ferreira Burgos
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Mta. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

ser utilizados por los organismos, entidades y municipalidades y se abrogan las resoluciones DNCP N° 956/2016, 1102/2016, 1173/2016, 2151/2016"

OTRAS ACTUACIONES:

Nota DNCP/DJ N° 10327/19 de fecha 21 de agosto de 2019 dirigida a la **Municipalidad de Juan E. O'Leary** solicitud de informe de conformación de precios referenciales del procedimiento de referencia en el plazo de TRES (03) DIAS HABILES. Notificación diligenciada en fecha 06 de setiembre de 2019, conforme cargo mesa de entrada del citado municipio por el funcionario Rody Ríos

Solicitud de prórroga por parte de la **Municipalidad de Juan E. O'Leary** a través del STJE en fecha 25 de setiembre de 2019

Nota **DNCP/DJ N° 12.536/2019 de fecha 03 de octubre de 2019** dirigida a la **Municipalidad de Juan E. O'Leary** de otorgamiento de prórroga de tres días hábiles computados a partir de la fecha de emisión de la nota de comunicación apara la remisión de los documentos que hacen al objeto de la investigación preliminar.

ANÁLISIS:

El denunciante bajo protección cuestiona la utilización de colchón de tierra colorada en lugar de colchón de arena y que el precio del ítem 2 sería exageradamente inflado en relación a los precios comerciales de los mismos.

La Convocante en su descargo, refirió que determinó en su proyecto ejecutivo (planilla de cómputos métricos y especificaciones técnicas) la adopción de tierra colorada o arena gorda para el colchón del pavimento pétreo, y no otro tipo de material que podría ser arena lavada, en uso exclusivo de sus atribuciones y debido a los parámetros técnicos de la obra a ser construida, como ser los materiales a ser utilizados definidos a través de su Encargado de Elaboración de Proyectos de Obras así como también a que en el Departamento del Alto Paraná, por la tipología de suelo colorado de la región, este material se halla accesible en cualquier parte siendo pertinente el aprovechamiento de los recursos materiales existentes en la zona a los fines del abaratamiento de los costos constructivos. Asimismo, indicó que en caso de haber optado por la arena lavada, el costo ese incrementaría en una medida importante teniendo en cuenta que el material es costoso y que es requerida en grandes cantidades (grosor aproximado de 10 centímetros de colchón) para su buena compactación, porque de otro modo, el proceso de compactado de la arena lavada resulta muy dificultoso por la fácil dispersión de las piedras colocadas debido a que la arena lavada no absorbe fácilmente los fragmentos de piedra como concurre cuando se emplea la tierra colorada.

Cabe recordar sobre este punto, la atribución que posee la Convocante al momento de la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones ya que éste representa un punto de partida para la consecución de sus fines institucionales, es decir a través del PBC que la Convocante establece la naturaleza del proyecto, estudios, diseños, planos, cálculos, especificaciones técnicas generales como específicas, estimación de costos previamente programadas y proyectadas, definiendo con ello el esquema que implementará para hacerle seguimiento y control a la ejecución del Contrato, orientado básicamente a verificar que las obligaciones del Contratista se cumplan en las formas y plazos pactados en el Contrato. En el caso que nos ocupa la Municipalidad de Juan E O'Leary previó la utilización de tierra colorada (tierra de

Abg. Thania Ferreira Burgos
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. M. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

la zona) para mejor aprovechamiento de los materiales de la zona, material que de acuerdo a la normativa de carretera se encuentra autorizada para su utilización.-

Sobre el punto, cabe señalar que el denunciante que toma conocimiento de las bases y condiciones del llamado y afirme a partir de ello la existencia de supuestos hechos irregulares ciertamente convierte indefectiblemente en coadyuvante del Estado en su tarea de satisfacer a través del procesamiento de contratación las necesidades públicas en miras del bien común. Es por esto que el ejercicio de las prerrogativas legales debe ser realizado de manera responsable y con la debida diligencia. En este caso el denunciante bajo protección solo manifiesta la inconveniencia de la utilización de tierra colorada en lugar de colchón de arena sin aportar elemento probatorio alguno que sustente la irregularidad afirmada de conformidad a lo establecido en el Art. 9 y Art. 14 del Decreto N° 7434/11. **En tal sentido y en consideración al informe técnico de la Dirección de Verificación de Contratos de la DNCP, corresponde ordenar el cierre de la investigación preliminar sobre este punto.**

Además, se indica que se solicitó en fecha 16 de agosto de 2019 a la Dirección de Verificación Contractual de la DNCP un parecer técnico sobre sobre la **conveniencia de empleo de tierra colorada en lugar de arena** así como también si los precios **de mercado** se corresponden al precio establecido en el **ítem 2** en el marco del llamado en cuestión; habiendo en tal sentido la mencionada Dirección en fecha 19 de agosto de 2019, referido cuanto sigue: *"...Según el Manual de Carreteras del Paraguay del establecer lo siguiente para empedrados*[1]*: "Los empedrados, se tratan de Pavimentos Altamente Permeables elaborados a partir de piedra partida en dimensiones convenientes y colocadas a mano con las puntas hacia abajo y las caras planas hacia arriba, sobre un lecho de arena o tierra del lugar con buenas características, de manera que al recibir la carga del tránsito su inter-trabazón les permita soportar las solicitaciones correspondientes. En la medida que se vaya terminado los tramos de no muy larga longitud, es conveniente pre-compactarlos con un rodillo liso de peso mediano a los efectos de producir un conveniente asentamiento de las piedras sobre el lecho de arena o tierra" (lo subrayado es mío). Es decir, en dicho documento se señala que puede ser arena lavada o tierra del lugar (por supuesto convenientemente preparada, es decir no limita a que necesariamente sea de arena lavada como menciona la denuncia".*

En lo que refiere al **segundo punto denunciado** de supuesto precios inflados, la Dirección de Verificación Contractual refirió cuanto sigue: *"En cuanto al precio es un poco difícil emitir una opinión ya que existen varios factores que hacen a la composición de los precios parciales de cada rubro (ítem de la planilla de precios). A modo de ejemplo, solo con el pliego no se puede determinar el volumen de tierra a movimentar. El otro rubro el de empedrados no podemos saber la ubicación de la cantera ya que eso influye en el precio final de las piedras. En todo caso habría que ver cuál es la estructura de costos (análisis de mercado) efectuado por la convocante".*

Si bien la Convocante remitió la planilla de elaboración de precios a partir de los cuales se desprende un desglose de conformación de precio referencial, de la misma no se colige información que permita conocer cuáles fueron los precios obtenidos del mercado. Cabe resaltar que, en dos (02) ocasiones la Dirección Jurídica requirió a la Convocante la remisión de toda la evidencia documental del mecanismo utilizado para llegar al precio referencial; **ante dicha circunstancia corresponde sobre este punto la apertura de una investigación de oficio a fin de que en el marco de**

[1] Manual de Carreteras- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Unidad III. Pág. 524

Abg. Thania Ferreira Burgos
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Directora
Dirección Jurídica - DNCP

dicho procedimiento la Municipalidad de Juan E O'Leary desvirtúe la supuesta irregularidad que pesa sobre la conformación del precio referencial.

En este orden de cosas ante los argumentos facticos y legales esgrimidos precedentemente se recomienda la **apertura de una investigación de oficio respecto a la conformación del precio referencial en el marco** de la obra de **CONSTRUCCION DE EMPEDRADO EN EL BARRIO EL PROGRESO CALLE FRENTE AL LOCAL DE SUPERVISION EDUCATIVA, CON FINANCIAMIENTO DEL 20% DEL FONACIDE CORRESPONDIENTE A PROYECTO DE INVERSION PUBLICA Y DESARROLLO,** a los efectos de otorgar mayores garantías al procedimiento investigativo así como también a la Convocante para que la misma desvirtúe las presunciones de irregularidades, disponiendo en consecuencia, el cierre de la investigación preliminar individualizada bajo el **CASO NRO. 238**, con las recomendaciones antes citadas.

ABG. THANIA FERREIRA BURGOS
Jueza Instructora - Investigaciones – DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP