Dictamen DNCP/DJ N° 7452/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	7/7/2021
ID:	367950
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa.
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	Construcción de pavimento tipo empedrado en varios tramos de las compañías de la Ciudad de Caacupé
Entidad Convocante:	Municipalidad de Caacupé
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias. Caso N°59/21.
Tema General:	Marco Legal/Normativas.
Tema Específico:	Observaciones de la Dirección de Normas y Control

RESULTADO

1. Dar por concluida la presente investigación preliminar.
2. Recomendaciones a la Convocante.
3. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La presente investigación tiene su origen con la Nota DNCP/DNC/Nº29.935/20 de fecha 28 de noviembre del 2020, remitida por el Departamento de Control de Documentos Bilaterales dependiente de la Dirección de Normas y Control (DNC) de esta Dirección Nacional, que a través de la misma, indicó a la convocante que la forma de subsanar errores u omisiones en las documentaciones es por medio de la emisión de documentos rectificatorios, considerando que en relación a la Adenda N°01, se verifican dos documentaciones con la misma numeración y fechas pero con contenido diferente; además, no ha remitido el Acto Administrativo por el cual se suspende el contrato, su respectiva reanudación, y el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria correspondiente al proceso de referencia.

Al respecto, si bien la Convocante ha remitido la documentación de respaldo observada por la Dirección de Normas y Control, la misma no se encuentra publicada en el SICP, por lo que se insta a la Convocante a remitir las mismas a la DNC para los fines pertinentes. Por tanto, en razón a la modificación realizada por la Convocante, se ordena el cierre del caso 59/21.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

CONSTRUCCIONES RIVAS S.A.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La Dirección de Normas y Control remite los antecedentes del procedimiento de referencia, por medio de la Nota DNCP/DNC Nº 29.935/20 de fecha 28 de noviembre del 2020, con las siguientes observaciones:

"*1. Indicamos a la convocante, que la forma de subsanar errores u omisiones en las documentaciones es por medio de la emisión de documentos rectificatorios. Esta observación se realiza considerando que se verifican dos documentaciones con la misma numeración y fechas pero con contenido diferente, considerando que la adenda anteriormente remitida ha sido modificada, en el cual se indicaba la ampliación del plazo por 90 días.*

2. Si bien se remite la orden de suspensión no se observa el acto administrativo por el cual se haya aprobado la suspensión. Al respecto, recordamos a la convocante, lo establecido en el manual de obras públicas: La suspensión debe ser instrumentada por acto administrativo de la Contratante. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. Una vez levantada la suspensión, — también por acto administrativo—, se reanuda el cómputo del plazo. La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc). La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida. Sin embargo, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación de las documentaciones requeridas por el manual.

3. En el CDP remitido el número de PAC no corresponde al presente proceso, y considerando que la misma cuenta con una sola firma, recordamos lo dispuesto en el Decreto 3264/2020 que establece en su art. 320: "...que aunque no estén conectados al SIAF, su contenido y formas de comunicación serán las mismas establecidas para las demás Entidades". (Sic)

APERTURA:

Nota DNCP DJ N° 1170/21 de fecha 04 de febrero del 2021, por la cual se dio apertura a la investigación preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación Inicial DNCP/DJ N° 1170/21 de fecha 04 de febrero del 2021 – MUNICIPALIDAD DE ALTO CAACUPÉ.

Notificación Inicial DNCP/DJ N° 1171/21 de fecha 04 de febrero del 2021 – CONSTRUCCIONES RIVAS S.A.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: 23/6/2021 Parte: Convocante

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, a fin de solicitar una reunión en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas DNCP a fin de darle un seguimiento al caso de la Investigación al proceso Contrato N°33/2019 "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO EN VARIOS TRAMOS DE LAS COMPAÑIAS DE LA CIUDAD DE CAACUPE" ID N°367950.

Es así que solicito una audiencia para el día Jueves 24 en la Dirección Jurídica de la Institución, ya que el proceso ya se encontraba pendiente de Resolución de cierre y necesitamos informaciones a fin de saber en qué etapa nos encontramos con la sustitución del Juez Instructor reasignado para llevar a cabo el caso.

Sin otro particular, me despido.

Atentamente.

CONTESTACIONES:

La Convocante ha contestado a través del STJE, en fecha 11 de febrero del 2021 mediante Nota UOC N° 001/21 de misma fecha, manifestando cuanto sigue:

"*Tengo el agrado de dirigirme a Usted, a fin de remitir el descargo correspondiente a las Observaciones realizadas por la Dirección de Normas y Control según Nota DNCP N° 29935/2020 en relación al Convenio Modificatorio N° 1 al Contrato N° 33/2019 "CONSTRUCCION DE PAVIMENTO TIPO EMPEDRADO EN VARIOS TRAMOS DE LAS COMPAÑIAS DE LA CIUDAD DE CAACUPE" ID N° 367950, que originó la Investigación Preliminar que nos ocupa.*

En tal sentido, pasamos a responder las observaciones, haciéndolo de conformidad con las siguientes consideraciones:

*1-**Rectificación de documentos**: Tomamos las recomendaciones indicadas con referencia a las formalidades de rectificación de documentos, los cuales tomaremos en cuenta para los siguientes procesos a ser realizados a futuro.*

*2- **Suspensión del contrato**:*

Acto Administrativo

El contrato en cuestión ha sido suspendido por Resolución IM N° 14998/2020 de fecha 12/03/2020, y el levantamiento de la suspensión, ha sido dispuesto por Resolución IM N° 15593/2020 de fecha 12/06/2020, el cual fue notificado al Contratista por medio de Nota UOC de fecha 12/06/2020 cuyas copias se agregan a esta presentación.

Las resoluciones administrativas mencionadas anteriormente, no han sido remitidas en su oportunidad, a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), por una omisión involuntaria, pero las mismas han sido emitidas en su momento, conforme al Manual de Obras Públicas emitido por la DNCP, cuyo uso es obligatorio en la Municipalidad de Caacupé, conforme a lo establecido por la Resolución IM N° 14886/2020 de fecha 02 de marzo de 2020, cuya copia se adjunta.

Por tanto, solicitamos al Señor Juez, considerar el cumplimiento del Manual de Obras Públicas, en cuanto a la existencia de Actos Administrativos en relación a la suspensión de los contratos.

Plazo de Ejecución

Como bien lo señala la Observación N° 2 de la Nota DNCP N° 29935/2020 de fecha 28 de diciembre de 2020, la suspensión de la ejecución del contrato, impactará en el Cronograma de Obras, respecto del cual, el Fiscal de Obras, determinará los plazos correspondientes, considerando, la paralización del mismo y la reanudación de los plazos con el levantamiento dispuesto, además de otros Eventos Compensables.

***3-Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP)**: El mismo forma parte del legajo correspondiente de la adenda con la aplicación del Decreto 3264/2020, además de contar con las firmas del Encargado De Presupuesto, la Directora de Administración y Finanzas y el Auditor Interno (todos con registro de firma activo en el SICP).*

Por tanto, y conforme las manifestaciones precedentemente expuestas, al Señor Juez, solicitamos: TENGA por contestado el descargo que se presente." (Sic)

Por otra parte, la firma adjudicada (Construcciones Rivas S.A), no ha realizado contestación dentro del plazo establecido por el artículo 148 del Decreto N° 2992/19, por el cual se da por decaído su derecho a hacerlo en adelante.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Decreto N° 2992/2019 de fecha 9 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 LA CUAL SE ABROGA LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/2019 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP).

OTRAS ACTUACIONES:

Por providencia de fecha 10 de junio de 2021, se reasigna el caso a la Abg. Melody Martínez, por desvinculación del Abg. Ever Ruíz Díaz de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

ANÁLISIS:

La presente investigación tiene su origen con la remisión de la Nota DNCP/DNC/Nº 29.935/20 de fecha 28 de noviembre del 2020, por parte del Departamento de Control de Documentos Bilaterales dependiente de la Dirección de Normas y Control (DNC) de esta Dirección Nacional que, a través de la misma, ha realizado las siguientes observaciones al llamado de referencia:

"*Indicamos a la convocante, que la forma de subsanar errores u omisiones en las documentaciones es por medio de la emisión de documentos rectificatorios. Esta observación se realiza considerando que se verifican dos documentaciones con la misma numeración y fechas pero con contenido diferente, considerando que la adenda anteriormente remitida ha sido modificada, en el cual se indicaba la ampliación del plazo por 90 días*". (Sic)

Al respecto, la Convocante ha remitido en fecha 30 de noviembre del 2020, la Adenda N°01 al Contrato formalizado en fecha 03 de noviembre del 2020. Dicha Adenda en su sección "Cuadro Porcentual de Incremento" establece: "*Se amplía el plazo de ejecución de la obra para la realización de los trabajos adicionales por un periodo de 90 (treinta) días en marco del Decreto N°3456/20 que Declara ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL PARA EL CONTROL DE LAS MEDIDAS SANITARIAS DISPUESTAS EN EL MARCO DE LA PANDEMIA COVID -19, por lo que las obras han quedado paradas y se requiere de ampliación del plazo para la culminación de los trabajos adicionales*." (Sic)

Posteriormente, la Convocante en fecha 23 de diciembre del 2020 remite nuevamente la Adenda N°01 al Contrato de referencia, con el mismo contenido, con excepción a la sección "Cuadro Porcentual de Incremento" mencionado líneas

arriba, el cual establece: "*Se aprueba el paro de las Obras para la realización de los trabajos adicionales por un periodo de 90 (noventa) días en marco del Decreto N°3456/20 que Declara ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL PARA EL CONTROL DE LAS MEDIDAS SANITARIAS DISPUESTAS EN EL MARCO DE LA PANDEMIA COVID -19, por lo que las obras han quedado paradas y se requiere de ampliación del plazo para la culminación de los trabajos adicionales*." (Sic)

A su turno la Convocante, en la contestación de la presente investigación, ha manifestado tomar en cuenta las recomendaciones indicadas con referencia a las formalidades de rectificación de documentos para los siguientes procesos a ser realizados a futuro.

Cabe traer a colación que el Art. 62 "Convenios modificatorios en obras públicas" de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" establece cuanto sigue: "***En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar*** *una obra determinada debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la Auditoria General correspondiente,* ***los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos… y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma del convenio***." (Sic) (El resaltado es nuestro)

En conclusión, teniendo en cuenta las expresiones realizadas por la Convocante, esta Dirección Nacional considera que corresponde disponer el cierre del presente punto. Sin embargo, se insta a la Convocante a de subsanar errores u omisiones en las documentaciones por medio de la emisión de documentos rectificatorios a fin de evitar observaciones en futuros procesos licitatorios.

***"2. Si bien se remite la orden de suspensión no se observa el acto administrativo por el cual se haya aprobado la suspensión. Al respecto, recordamos a la convocante, lo establecido en el manual de obras públicas: La suspensión debe ser instrumentada por acto administrativo de la Contratante. La misma determina la paralización del cronograma de ejecución de las Obras y los plazos dejan de computarse desde el día de la comunicación de la decisión de suspender el Contrato. Una vez levantada la suspensión, — también por acto administrativo—, se reanuda el cómputo del plazo. La suspensión dispuesta por la Contratante por razones de interés público se encuentra prevista en la propia Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, específicamente en el artículo 55 inciso c). Esta disposición debe ser determinada por la autoridad de la Contratante que ostenta la representación legal (Ministro, Presidente de Ente, etc). La decisión debe estar motivada, debiendo explicarse cuáles son las razones de interés público que justifican adoptar dicha medida. Sin embargo, no se verifica que la Convocante haya realizado la comunicación de las documentaciones requeridas por el manual"*. (Sic)**

***"3. En el CDP remitido el número de PAC no corresponde al presente proceso, y considerando que la misma cuenta con una sola firma, recordamos lo dispuesto en el Decreto 3264/2020 que establece en su art. 320: "...que aunque no estén conectados al SIAF, su contenido y formas de comunicación serán las mismas establecidas para las demás Entidades"*. (Sic)**

Al respecto, la Convocante ha remitido la suspensión del contrato de referencia por Resolución IM N°14998/2020 de fecha 12/03/2020, y el levantamiento de la misma dispuesta por Resolución IM N°15593/2020 de fecha 12/06/2020, el cual fue notificado al Contratista por medio de Nota UOC de fecha 12/06/2020. Además, alega que si bien las resoluciones mencionadas anteriormente, no han sido remitidas en su oportunidad por una omisión involuntaria, las mismas han sido emitidas en su momento, conforme al Manual de Obras Públicas emitido por la DNCP.

Por otra parte, también se ha remitido el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria correspondiente a la Adenda N°01 del proceso de referencia, en concordancia a las exigencias establecidas en el Art. 174 de la Ley Nº6672 "QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021".

Cabe mencionar, que si bien la Convocante arguye que ha remitido el CDP durante la etapa de publicación de la Adenda N°1, el documento publicado en el SICP no corresponde al proceso de referencia.

En cuanto al presente punto, y en atención a la documentación obrante en autos remitida por la entidad Convocante respecto a suspensión y levantamiento de la suspensión del Contrato de referencia, y al Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, este Juzgado de Instrucción considera pertinente cerrar el punto. No obstante, se insta a la Municipalidad de Caacupé a remitir la documentación de respaldo a la Dirección de Normas y Control de esta Dirección Nacional, para los fines pertinentes.

Así las cosas, resulta menester recordar que la Ley N° 2051/03 en su art. 64 establece lo siguiente: *"La Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente"*.

Se desprende del citado artículo que toda información concerniente a los procesos de contratación debe ser publicada en el SICP por la DNCP, a fin de que dicha información esté a disposición de la sociedad en general, por lo que surge la ineludible necesidad de que las Convocantes provean dicha información a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Cabe mencionar además lo establecido en la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10 que en su art. 210 expresa: *"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 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 (UCNT)"*.

Véase que, la Ley Orgánica Municipal establece que las informaciones que suministren las municipalidades a la DNCP serán realizadas al efecto de garantizar la transparencia. Asimismo, en virtud al principio de Transparencia y Publicidad establecido en la Ley N° 2051/03 -cuyo fin es asegurar el acceso a toda la información relacionada con la actividad de contratación

pública-, específicamente los programas anuales de contratación, deviene imperativa la comunicación por parte de las municipalidades a la DNCP de todos los datos de los procedimientos de contratación que realicen al amparo de la Ley N° 2051/03.

Entiéndase que, existe una obligación por parte de las Municipalidades de comunicar todos los datos de los procedimientos de contratación a través del SICP, en todas sus etapas, en salvaguarda de los principios rectores que rigen a las compras públicas, en especial el principio de "publicidad y transparencia", principio que ha sido mantenido en artículo 19 de la Res. DNCP N° 5695/19 "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MECANISMO PARA LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN SUS DIFERENTES ETAPAS" y se abrogan las Resoluciones DNCP N° 171/2005; 363/2006; 40/2008; 948/2010; 472/2012; 475/2012; 603/2012; 1100/2012; 915/2013; 1930/2013; 2744/2014; 2836/2014; 3009/2014; 522/2015; 588/2016; 3625;2016; 1991/2017; 3136/2018 y toda reglamentación anterior emitida por la DNCP que sea contraria al contenido de la misma «vigentes para los procedimientos de contratación publicados y difundidos a partir del ejercicio fiscal 2020»

Se insta a la convocante a que comunique las documentaciones que hacen a sus procedimientos de contrataciones, en la forma prevista en la normativa, a fin de evitar situaciones como esta.

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

ABG. MELODY MARTINEZ
Jefa Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

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