Dictamen DNCP/DJ N° 5986/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	12/5/2020
ID:	374455
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Elaboración de Proyectos y Estudios de Inversión.
Entidad Convocante:	Municipalidad de Unión
Denunciante:	Dirección de Normas y Control Nota de Observación N°6298/20 – Caso N°120
Tema General:	-Adjudicación. -Contrato.
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos

RESULTADO

1. Ordenar el Cierre de la Investigación Preliminar – Caso N°120/20
2. Recomendar la Apertura de una Investigación de Oficio.
3. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Se dio apertura a la investigación preliminar en razón a la Nota de Observación N°6298/20, remitida por la Dirección de Normas y Control de la DNCP, en relación a supuestas irregularidades detectadas en el marco de la adjudicación.

Los aspectos observados hacen referencia al acta de apertura de ofertas, el informe de evaluación, la emisión del acto administrativo, el plazo de comunicación y otras recomendaciones.

Ante la falta de descargo por parte de la Entidad Convocante como de la firma adjudicada Abdon Román Cáceres Sanabria y en razón a que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables, se considera oportuno realizar una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado del procedimiento a los efectos de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

ABDON ROMAN CACERES SANABRIA.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

El Caso N°120 fue ingresado a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 23 de abril del 2020, en atención a la Nota de Observación N°6298/20 de fecha 22 de abril de corriente, remitida por la Dirección de Normas y Control realizada en la etapa de adjudicación, la cual expresa las siguientes observaciones:

1. Previamente solicitamos remitir acto administrativo de la máxima autoridad institucional. En atención a la normativa que indica "…una vez finalizada la oferta técnica la autoridad competente de la convocante emitirá acto administrativo…". En el mismo orden el proceso no contempla el plazo de impugnación requerido "la fijación de fecha y hora deberá contemplar el plazo de interposición de recurso de protesta".

2. Observamos que no se procedió a la remisión del acta de apertura en el plazo indicado (2 días hábiles de la realización del acto de apertura). Conforme a la normativa vigente.

3. En el acta de apertura, observamos que indica como marco legal Res DNCP 522/15, solicitamos considerar que dichas normativas se encuentran derogadas por la Dcto. 2992/19 y Res DNCP 5695/19, Art. 30.

4. Observamos que en el acta de apertura indica cumple/ no cumple, solicitamos la corrección del mismo considerando la ponderación (presenta/no presenta); ya que en el acto de apertura se realiza verificación meramente cuantitativa.

5. Solicitamos a la convocante consignar en el acta de apertura los correos electrónicos de los oferentes conforme a lo requerido Resolución DNCP.

6. Observaciones formuladas al informe de evaluación:

6.1. Observamos que indica como marco legal Res Dcto. 21909/03, solicitamos considerar que dicha normativa se encuentra derogada por la Dcto. 2992/19.

6.2. No se visualiza criterios de evaluación de experiencia general, especifica, capacidad en materia de personal y de equipos.

6.3. Solicitamos considerar los siguientes criterios en el informe: "indicar solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas de los oferentes o en su caso indicar que no se realizaron aclaraciones", "Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos", "tabla comparativa de precios de las ofertas ajustada por errores aritméticos o que no se realizaron correcciones aritméticas".

6.4. La denominación de los factores de evaluación son inconsistentes con los factores establecidos en el PBC.

6.5. No se visualiza la evaluación de análisis de precios.

7. Solicitamos remitir justificación técnica y legal de las razones por la cual no se dio cumplimiento al plazo para la comunicación mediante el SICP (5 días corridos posteriores de resuelta la adjudicación).

8. Solicitamos proceder a la carga en el SICP sobre el monto del presente proceso.

9. Para la etapa de la suscripción de contrato: solicitamos a la convocante incluir en el contrato una cláusula que establezca lo siguiente: "El adjudicado deberá en un plazo de quince (15) días calendario desde la firma del presente contrato, presentar ante el administrador de contrato, la constancia o constancias de presentación de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos, ante la Contraloría General de la República, de todos los sujetos obligados en el marco de la Ley 6355/19. En el mismo plazo indicado en el párrafo anterior, se deber remitir a la convocante la actualización de la mencionada declaración jurada una vez finalizada la ejecución del presente contrato"

10. Recordamos que la máxima autoridad del organismo, entidad o municipalidad, o quien haya sido delegado para el efecto, vía resolución, es quien autoriza cada etapa del procedimiento de contratación.

11. La verificación que realiza la DNCP sobre el proceso de contratación, en sus distintas etapas, no supone aprobación o autorización del mismo. Por lo que la realización del procedimiento licitatorio, en los términos y condiciones dadas, es exclusiva responsabilidad de la convocante.

12. Recordamos que la Convocante es la responsable de exponer los fundamentos de los precios referenciales obtenidos y establecidos, así como del rechazo o adjudicación de las ofertas que excedan los porcentajes establecidos, basados en la oportunidad, mérito o conveniencia de su decisión, debiendo otorgar al Estado las mejores condiciones de contratación, sujetándose a los criterios de austeridad y disciplina presupuestaria. Así mismo, es la convocante la responsable de velar por la competitividad y la razonabilidad de los precios ofertados y adjudicados.

Por correo electrónico, la Dirección de Normas y Control además ha remitido la Nota de Observación N°6975/20 de fecha 29 de abril del 2020 con las siguientes observaciones realizadas en el marco del contrato firmado con la firma Abdon Román Cáceres Sanabria, que expresa:

1. Observamos que remite una orden de compra/servicio. Dicha documentación no corresponde en atención a la naturaleza del proceso "Consultoría".

2. Para la etapa de la suscripción de contrato: solicitamos a la convocante incluir en el contrato una cláusula que establezca lo siguiente: "El adjudicado deberá en un plazo de quince (15) días calendario desde la firma del presente contrato, presentar ante el administrador de contrato, la constancia o constancias de presentación de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos, ante la Contraloría General de la República, de todos los sujetos obligados en el marco de la Ley 6355/19. En el mismo plazo indicado en el párrafo anterior, se deber remitir a la convocante la actualización de la mencionada declaración jurada una vez finalizada la ejecución del presente contrato"

3. Recordamos que la máxima autoridad del organismo, entidad o municipalidad, o quien haya sido delegado para el efecto, vía resolución, es quien autoriza cada etapa del procedimiento de contratación.

4. La verificación que realiza la DNCP sobre el proceso de contratación, en sus distintas etapas, no supone aprobación o autorización del mismo. Por lo que la realización del procedimiento licitatorio, en los términos y condiciones dadas, es exclusiva responsabilidad de la convocante.

5. Recordamos que la Convocante es la responsable de exponer los fundamentos de los precios referenciales obtenidos y establecidos, así como del rechazo o adjudicación de las ofertas que excedan los porcentajes establecidos, basados en la oportunidad, mérito o conveniencia de su decisión, debiendo otorgar al Estado las mejores condiciones de contratación, sujetándose a los criterios de austeridad y disciplina presupuestaria. Así mismo, es la convocante la responsable de velar por la competitividad y la razonabilidad de los precios ofertados y adjudicados.

APERTURA:

Nota DNCP DJ Nº5308/20 y DNCP DJ Nº5309/20 de fecha 27 de abril de 2020, por los cuales se dio Apertura a la Investigación Preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas por la Dirección de Normas y Control de la DNCP.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP DJ N°5308/20 de fecha 27 de abril de 2020 – MUNICIPALIDAD DE UNIÓN.

Notificación Inicial DNCP DJ N°5309/20 de fecha 27 de abril de 2020 - ABDON ROMAN CACERES SANABRIA.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

La Convocante Municipalidad de Unión como la firma adjudicada Abdon Román Cáceres Sanabria no contestaron el traslado que le fuera corrido, por lo que se da por decaído el derecho.

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

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 de fecha 06 de febrero de 2020, "*Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N° 5702/2019*".

OTRAS ACTUACIONES:

Providencia de fecha 04 de mayo del 2020, por la se reitera a la Entidad Convocante la Nota de Observación N°6298 de fecha 22 de abril de 2020, además, se corre traslado de la Nota de Observación N°6975 de fecha 29 de abril del corriente.

ANÁLISIS:

La Nota de Observación DNCP/DJ N°6298/20 de fecha 22 de abril del 2020 refiere irregularidades detectadas por parte de la Dirección de Normas y Control de la DNCP en el marco del procedimiento de referencia en la etapa de adjudicación, en lo que respecta a los siguientes puntos: - **Acta de Apertura:**

- **La máxima autoridad no ha remitido el acto administrativo**.

Del Pliego de Bases y Condiciones, se desprende que la contratación es por consultoría, bajo el método de selección basado en calidad y costo.

El Decreto N°2992/19, en su Art. 103. Selección basada en la calidad y el costo, en el inc. b) expresa: "*Una vez finalizada la evaluación de la oferta técnica, la autoridad competente de la Convocante emitirá un acto administrativo con el resultado de dicha evaluación*…"; sin embargo, a la fecha no fue remitida dicha documentación por parte de la Entidad Convocante.

- **No se contempló el plazo de impugnación requerido**.

El Art. 63 del Decreto N°2992/19 en su inc. b) Sistema de presentación de las ofertas en doble sobre, expresa: "*…la Convocante informará el día y hora fijados para la apertura de las ofertas de precio de aquellas firmas que hayan superado el análisis técnico; la fijación de la fecha y hora deberá contemplar el plazo establecido en la normativa para la interposición del recurso de protesta.*"

Que, según las documentaciones visualizadas en el Portal de Contrataciones Públicas, se denota que el Acto de Apertura de la Oferta Técnica fue realizado en fecha 26 de febrero del 2020, y el Acto de Apertura de la Oferta Económica en fecha 27 de febrero del corriente año, por lo que efectivamente la Convocante no ha respetado el plazo de los 10 días hábiles señalado en la normativa.

- **No se remitió el acta de apertura en el plazo indicado. En el acta de apertura se indica como marco legal Res. DNCP 522/15**.

El Decreto N°2992/19, en su Art.57.- Acto de apertura inc. b) En el sistema de doble sobre, expresa en su último párrafo: "*El acta de apertura técnica deberá ser comunicada a través del Sistema de Información de Contrataciones Públicas, para su difusión, dentro de los dos días hábiles de la realización del acto de apertura, se procederá de igual manera una vez finalizado el acto de apertura económico*."

Del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, se observa que el Acta de Apertura de la Oferta Técnica tiene fecha 26 de febrero del 2020, sin embargo, la comunicación de adjudicación se realizó recién en fecha 18 de abril del corriente, fuera del plazo establecido en la normativa expuesta precedentemente.

En lo que respecta a la observación "en el acta de apertura se indica como marco legal Res. DNCP 522/15", corresponde mencionar que el procedimiento fue publicado en fecha 17 de febrero de 2020, por lo cual se rige por el Decreto N° 2992/19 de fecha 19 de diciembre de 2019 y por la Resolución DNCP N° 5695/19, de fecha 30 de diciembre de 2019, ambos vigentes desde el 01 de enero de 2020.

- **Del acta de apertura se indica cumple/no cumple**.

El Decreto N°2992/19, en su Art.57.- Acto de apertura inc. b), expresa : "*En este acto, se realizará una verificación preliminar y meramente cuantitativa de la documentación presentada, sin entrar al análisis detallado de su contenido, el cual se*

efectuará durante el proceso de evaluación de las ofertas. Del acta de apertura de observa que la Convocante ha utilizado la ponderación presenta/ no presenta, por lo que, en consideración a este punto, la misma no reviste irregularidad alguna.

- **En el acta de apertura no se ha consignado los correos electrónicos de los oferentes**.

La Res. DNPC N°5695/2019, en su art. 32 segundo párrafo indica: "*En caso de que en el acto no se encontraren los respectivos representantes, los oferentes serán notificados en la dirección de correo electrónico que se indica en el sobre de la oferta*", se solicita la implementación de los correos electrónicos de los oferentes en el Acta de Apertura, que en el caso en particular no se visualiza.

- **Informe de Evaluación**:

- **Se indica como marco legal el Decreto 21909/03**.

El procedimiento fue publicado en fecha 17 de febrero de 2020, en tal sentido se rige por el Decreto N° 2992/19 de fecha 19 de diciembre de 2019 y por la Resolución DNCP N° 5695/19, de fecha 30 de diciembre de 2019, ambos vigentes desde el 01 de enero de 2020.

- **No se visualiza criterios de evaluación de experiencia general, especifica, capacidad en materia de personal y de equipos. No se visualiza la evaluación de análisis de precios.** Del Informe de Evaluación se desprende que la Convocante se ha limitado a indicar los puntos obtenidos en la experiencia general, especifica y el personal clave. No obstante, del informe no se desprende un análisis detallado sobre la documentación presentada a fin de acreditar el requisito. No se constata si se ha solicitado o no aclaración de oferta, el análisis del cumplimiento de las EE.TT y el análisis de precios.

Al respecto, el art. 27 de la Ley 2051/03, establece que el *Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas y desecharlas*, en concordancia a lo establecido en el art. 67 del Decreto N° 2992/19, que dispone los informes de Evaluación que se emitan por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes: "*d. Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustadas por errores aritméticos y márgenes de preferencia*."

Por otro lado, el Decreto N°2992/19 en su Art. 63.- Método de evaluación inc. b) Sistema de presentación de las ofertas en doble sobre, Evaluación del Sobre N°1 claramente expresa: "i. *Se verificará el cumplimiento de cada oferta respecto al suministro de la documentación básica de carácter sustancial, eliminándose aquellas que no cumplan con el suministro de dicha documentación, o que dicha documentación sea insatisfactoria. ii. Las ofertas que cumplan con lo señalado en el numeral que antecede, de conformidad al sistema de adjudicación adoptado, serán evaluadas en detalle para verificar su cumplimiento con otros requisitos de la licitación tales como especificaciones técnicas, plazos de entrega, capacidad financiera y técnica para cumplir el contrato*".

- **La denominación de los factores de evaluación son inconsistentes con los factores establecidos en el PBC.**

De la Carta de Invitación del llamado, se estableció el siguiente criterio: EVALUACIÓN COMBINADA. El puntaje total se obtendrá sumando los puntajes ponderados relativos a la Calidad y el Costo.

Puntaje Total = 0,70*(Puntaje de Calidad) + 0,30*(Puntaje de Costo)

Sin embargo, en el informe de evaluación, se utilizó el siguiente criterio:

Puntaje Total =0.80* (puntaje de calidad) + 0,20*(puntaje de costo).

De lo expuesto , se denota la existencia de incongruencia en lo establecido en la Carta de Invitación del llamado, y lo utilizado en el informe de evaluación.

- **Solicitamos remitir justificación técnica y legal de las razones por la cual no se dio cumplimiento al plazo para la comunicación mediante el SICP (5 días corridos posteriores de resuelta la adjudicación).**

De los documentos obrantes en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas, se observa que la Resolución de Adjudicación del presente llamado, se emitió en fecha 02 de marzo del 2020, sin embargo, la Convocante ha comunicado la adjudicación en fecha 18 de abril del corriente, en contradicción a lo establecido en el art. 68 del Decreto N° 2992/19[1].

- **Solicitamos proceder a la carga en el SICP sobre el monto del presente proceso.**

Es importante recalcar lo establecido en el Decreto N°2992/15 en su Capitulo III art. 7 que dice: "*Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: b) Actualizar permanentemente los datos que deben ser publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), en los medios y con las formas solicitadas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).*"

- **Para la etapa de la suscripción de contrato: solicitamos a la convocante incluir en el contrato una cláusula que establezca lo siguiente: "El adjudicado deberá en un plazo de quince (15) días calendario desde la firma del presente contrato, presentar ante el administrador de contrato, la constancia o constancias de presentación de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, Activos y Pasivos, ante la Contraloría General de la República, de todos los sujetos obligados en el marco de la Ley 6355/19. En el mismo plazo indicado en el párrafo anterior, se deber remitir a la convocante la actualización de la mencionada declaración jurada una vez finalizada la ejecución del presente contrato"**

Dicha solicitud se realiza de conformidad a lo establecido en la Ley 6355/19 "*Que reglamente el art. 104 de la Constitución Nacional, de la declaración jurada de bienes y renta, activos y pasivos de los funcionarios públicos"*, por lo que, se insta a que se prevea la inclusión de una cláusula adicional al contrato.

En razón a todo lo expuesto, y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables, sumado a la falta de descargo por parte de la Convocante, se considera oportuno realizar una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado a los efectos de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes, como así también realizar todas las diligencias necesarias para el estudio de la regularidad de las actuaciones en el marco del proceso.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronovirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[2] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

Abg. MANUELA CRISTALDO
Dirección Jurídica – DNCP

Abg. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP

[1] "Dentro de los cinco (5) días corridos de haberse resuelto la adjudicación, la Convocante comunicará a través del Sistema de Información de Contrataciones Públicas, copia del informe de evaluación y del acto administrativo de adjudicación, los cuales serán puestos a disposición pública en el referido sistema".
[2] Decreto N°3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº146/2020.