DICTAMEN DNCP/DJ N° 8771/20
Fecha de Emisión: 24/07/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Protesta
ID:	374839
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Servicio de limpieza de edificios de Asunción de la set del MH
Entidad Convocante:	Subsecretaria de estado de tributación
Protestante:	SERVIPAR de Christian Andrés Santacruz Gómez
Acto Impugnado:	Adjudicación x Declaración Desierta ☐ Cancelación ☐ Calificación ☐
Adjudicado:	Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.
Tema:	-Precio ofertado

RECOMENDACIÓN

1. Rechazar la protesta promovida.-
2. Comunicar a quienes corresponda.-

RESUMEN

La firma recurrente impugna su descalificación y la consecuente adjudicación, refiere que el comité evaluador le ha solicitado el desglose de los precios ofertados, habiendo encontrado irrisorio el monto a ser destinado para la compra mensual de insumos. Sostiene que debieron solicitarle nuevamente aclaraciones de su oferta a fin de que pueda justificar el precio ofertado con las cotizaciones mayoristas con las que cuenta.

Importa señalar que la protesta no es el momento procesal oportuno para la justificación del precio ofertado, la misma debió ser brindada al momento de la solicitud de aclaración de oferta por parte del comité. De la evidencia arrimada en el marco de la protesta no se desprende una justificación que permita desvirtuar la actuación del comité evaluador. Al no haberse verificado arbitrariedad alguna en la actuación del Comité y de la máxima autoridad, el Artículo 135 del Decreto N° 2.992/19 impone la carga de la prueba al recurrente. Es el oferente quien debe aportar a la Convocante, con claridad, todos los elementos que sustenten que, con el precio ofertado, no se pondría en riesgo la ejecución del contrato. Estos elementos deben ser ciertos, precisos, concretos y, por sobre todo, plenamente demostrables[1].

[1]La responsabilidad del oferente de aportar con claridad los elementos constitutivos del precio ofertado, y que la información por el aportada no genere dudas, es acogida igualmente por normas de referencia en el ámbito de las Contrataciones Públicas como lo es la Ley Modelo CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional) sobre la Contratación Publica, la cual indica que: *"La entidad adjudicadora podrá rechazar toda oferta si determina que el precio en ella indicado, junto con los demás elementos constitutivos de la oferta, resulta anormalmente bajo respecto del objeto del contrato adjudicable y suscita dudas acerca de la aptitud del proveedor o contratista para cumplir el contrato, siempre y cuando la entidad adjudicadora haya procedido a: a) Solicitar por escrito al proveedor o contratista afectado que describa con mayor detalle todo elemento constitutivo de su oferta que suscite dudas acerca de su aptitud para cumplir el contrato; y b) Estudiar toda la información adicional facilitada por el proveedor o contratista o que figuraba en su oferta, sin que esa información haya disipado sus dudas..."*.

OTRAS PROTESTANTES:

No aplica.-

OTROS INTERVINIENTES:

No aplica.-

PROTESTA PRESENTADA:

3/6/2020N° de Expediente:379

A lo largo de este escrito se expondrán los motivos por los cuales la firma SERVIPAR debió ser adjudicada y por qué la descalificación de la misma, es completamente improcedente e injusta. Señor Director Nacional, rechazamos y nos agraviamos contra el Acto Administrativo que resuelve adjudicar el llamado a la empresa LIMPIEZAS MODERNAS, pues deviene de irregular, arbitraria, e ilegal y ello lo demostraremos seguidamente:

Cabe destacar que SERVIPAR según se desprende del Informe de Evaluación de Ofertas ha cumplido con todas las exigencias sustanciales, legales y financieras. En el marco de la evaluación de ofertas, el Comité evaluador ha solicitado a nuestra firma, entre otros documentos: el "*desglose de precios unitarios considerando mano de obra, materiales, impuestos, y margen de ganancias",* mediante Nota DAAF/CPEO N° 04/2020, toda la documentación solicitada fue presentada en tiempo y forma tal como el mismo informe ha señalado.

Sin embargo, y sorpresivamente nos han dejado fuera de competencia, fundándose en el siguiente análisis a fojas 08 del Informe:

Por lo que este Comité procede a verificar la siguiente mejor oferta, correspondiente a la empresa **SERVIPAR DE CHRISTIAN ANDRÉS SANTACRUZ,** conforme se detalla a continuación:

De los documentos presentados:

El análisis realizado al desglose de precios presentado por el Oferente, el mismo manifiesta que tendría un costo promedio mensual de ₲ 1.000.000 en Materiales e Insumos.

Asimismo, con el objeto de verificar los costos de los insumos en el mercado local, este Comité ha realizado un muestreo de 3 de los productos que requieren de entregas periódicas (mensual) según el Pliego de Bases y Condiciones Estándar (lavandina, detergente y jabón líquido), por lo que se ha solicitado a las empresas BASE BASE S.A y HOSPICENTER (marcas presentadas por el Oferente), el costo de los citados insumos, cuyo detalle es el siguiente:

HOSPICENTER
HIGIENE INSTITUCIONAL

Para Sr. Fabiola Velázquez Escobar
Atención
Teléfono
Dirección

07/05/2020

Código	ARTICULOS	CANTIDAD	PRECIO LISTA	TOTAL
561	DISP. JABON LIQUIDO CENTURY AHUMADO	1	95.000	95.000
41408	JABON LIQ. ANTISEPTICO HOSPICENTER 1000ML	1	48.000	48.000
			TOTAL IVA INCLUIDO	

Observaciones
Entregar a domicilio e instalaciones sin recargar adicionales
LOS DISPENSADORES SOLO QUEDAN EN COLOR NEGRO-FUME

Se solicitó a la Unidad Requirente un reporte a cerca de la cantidad mínima en promedios de insumos utilizados en uno de los Edificios de la SET (Edificio Histórico) a fin de referenciar el requerimiento y consumo.

La Unidad Requirente manifiesta que el promedio de insumos más utilizados son:

-Jabón líquido en presentacion de bidón por 5 litros, cantidad 6 (seis).
-Detergente en presentación de bidón por 5 litros, cantidad 4 (Cuatro).
-Lavandina en presentación de bidón por 5 litros, cantidad 4 (Cuatro).

De los datos obtenidos, tanto de la Unidad Requirente como el precio de los insumos de los 3 productos mencionados, que se requieren mínimamente de entrega mensual, puede notarse que el consumo promedio asciende a ₲ 1.635.044, conforme al siguiente detalle:

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL – LPN Nº 01/2020 "SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS PARA LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE TRIBUTACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA" - ID Nº 374.839

Producto	Costo	Bidón	Insumos Utilizados Edificios Asunción	Total
Detergente **5 L**	30.930		4	123.720
Lavandina **5 L**	17.831		4	71.324
Jabón Líquido **1000 ML**	48.000	5	6	1.440.000
Total				**₲ 1.635.044**

Al respecto como se visualiza en el cuadro antepuesto, la entrega mensual de los productos mencionados supera ampliamente la estimación de costos del Oferente, conforme a la información proveida en su desglose que es de ₲1.000.000. (un millón de guaraníes).

A fin de no poner en riesgo la ejecución y sostenibilidad del contrato, este Comité considera pertinente rechazar la oferta presentada por el oferente **SERVIPAR DE CHRISTIAN ANDRÉS SANTACRUZ**, en atención a lo establecido en **Artículo 5º de la Resolución DNCP Nº 411/2018**, *"...si el ofererente no respondiere la solicitud, o la respuesta no sea suficiente para justificar el precio ofertado del bien, obra o servicio, la oferta será rechazada"*.

Señor Director Nacional, el análisis efectuado por el Comité de Evaluación es un atropello a nuestros derechos como oferentes participantes y una alevosa y abierta violación a la normativa que rige las contrataciones públicas.

En primer lugar, porque la Convocante **debió solicitar a nuestra empresa el detalle de las cotizaciones que aquellos proveedores nos han efectuado los cuales demuestran que los precios cotizados en el ítem de "insumos" son reales,** desde ya acompañamos como prueba las cotizaciones efectuadas a SERVIPAR por nuestros proveedores de insumos de limpieza, los cuales nos han efectuado para el presente llamado teniendo en cuenta el volumen de productos a ser utilizados mensualmente y el plazo de tiempo por el cual nos proveerán de dichos productos (vigencia del llamado 18 meses).

En segundo lugar, **JAMÁS aquella cotización remitida por los proveedores de insumos de limpieza directamente a la Convocante en la etapa de evaluación, puede ser utilizada como referencia para suponer que SERVIPAR no podría cumplir con el servicio ofertado y dejar afuera de competencia a nuestra empresa,** pues RESULTA COMPLETAMENTE ILÓGICO que la Convocante en la etapa de evaluación equipare el costo de unitario de 1 lavandina, de 1 detergente, 1 jabón líquido y lo multiplique por las veces que el área requirente considera que se usará y lo compare con el precio cotizado por aquellos proveedores a SERVIPAR. Ello, por la sencilla razón de que EL PRECIO ES COMPLETAMENTE VARIABLE CUANDO SE COTIZA PRODUCTOS POR UN VOLUMEN IMPORTANTE Y POR UN PLAZO DETERMINADO DE TIEMPO, como lo es en este caso el cual el contrato tiene una vigencia de ¡DIEZ Y OCHO MESES!

El presupuesto obtenido por el comité de evaluación no es comparable con los precios que nuestros proveedores nos cotizan, sencillamente por 2 razones: 1. SEVIPAR obtuvo mejoras muy sustanciales en los precios de esos insumos considerando el volumen del contrato de esta licitación y además 2. SEVIPAR cuenta con regímenes de precios diferenciados con sus proveedores, pues ya somos Clientes antiguos y compramos dichos insumos en grandes cantidades para varios Clientes nuestros.

El volumen de los productos, y la cantidad de tiempo que aquellos proveedores nos proveerán de los insumos de limpieza, en caso de resultar adjudicada, incidieron en el precio de venta, pues nos han cotizado a PRECIO MAYORISTA.

Por otra parte, VV.EE, ¿bajo qué criterios el Comité de Evaluación ha considerado que la oferta presentada por SERVIPAR pone en riesgo la sostenibilidad del contrato?, siendo que los precios ofertados no se encuentran ni por encima ni por debajo de los parámetros establecidos por la Resolución DNCP N° 411/18 "*Por la cual se establecen directrices acerca de la Estimación de Costos".*

Es absurdo que el Comité de Evaluación desacredite nuestros costos de insumos de limpieza a ser utilizados para efectuar el servicio, además el PBC ha fijado como unidad de medida del precio unitario "mensual" y nuestros precios ofertados, tanto unitarios como totales no tienen variaciones significativas respecto al precio referencial estimado por la Convocante. Es un despropósito afirmar que SERVIPAR no podrá cumplir el contrato alegando que el precio de los insumos es supuestamente irrisorio o muy bajo respecto al precio del mercado, pues aquellos precios obtenidos por la Convocante en la etapa de evaluación ni siquiera han sido difundidos en el portal de contrataciones públicas, a fin de que los potenciales oferentes tengan una referencia de los costos de los insumos que maneja la Convocante antes de presentar la oferta, **la descalificación de SERVIPAR es una abierta violación del principio de igualdad y libre competencia.**

Aquellos datos de los cuales la Convocante se agarró para descalificar a SERVIPAR, no han sido puestos a nuestro conocimiento, ni han difundido en el portal de contrataciones públicas, violando así nuestro derecho a la defensa.

El único precio referencial publicado en el portal de contrataciones públicas, es el precio mensual y el precio total del contrato, precios a los cuales nos hemos ajustado sin variaciones significativas, pues es el único parámetro que hemos contado previamente al acto de presentación y apertura de ofertas para que nuestra oferta se adecue a los precios referenciales.

Señor Director Nacional, tratándose de nuestra oferta, como la oferta económica más conveniente que seguía en competencia ¿por qué el Comité de Evaluación no ha solicitado en todo caso, mayores aclaraciones acerca del ítem de "costos de insumos de limpieza" que hemos presentado en nuestro desglose de precios, o al menos pedido la remisión específica de ciertos documentos, a partir de la información a la cual han accedido en el marco de la evaluación de ofertas?

Hemos cumplido en tiempo y forma con la remisión del desglose de precios solicitados e incluso al Comité de Evaluación le pareció "suficiente" la información proveída por SERVIPAR según se desprende del Informe, sin embargo, JAMÁS NOS SOLICITÓ mayores aclaraciones o documentaciones que demuestren que aquellos precios son reales, a pesar de que dicha información le generaba dudas. Pues en caso de que el Comité nos hubiera solicitado mayores aclaraciones, hubiéramos podido arrimarle LAS COTIZACIONES DE AQUELLOS PROVEEDORES los cuales demuestran fehacientemente que aquellos precios son reales.

Traemos a colación el Artículo 4° de la Ley 2051/03 puesto que en él se encuentra plasmados los principios vectores de toda contratación pública, y entre ellos, el de "ECONOMIA Y EFICIENCIA", que reza: "*Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria*". -

Teniendo presente el texto legal trascrito en el párrafo que antecede, vemos que la Ley establece que se debe garantizar, y asegurar que las compras públicas se lleven a cabo en las mejores condiciones para el Estado, puesto que esto, es el fin último de toda contratación pública, y de todo el sistema normativo que rodea dicha actividad, **dicho esto vale recordar que el país se encuentra atravesando una grave crisis económica a consecuencia de una pandemia mundial, es por ello que el Estado paraguayo más que nunca debe adecuarse a la política de austeridad solicitada por el gobierno central, más aún la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda, cual es la Institución administradora de los recursos públicos** y la que debe velar por evitar desembolsos innecesarios al Erario Público, en este caso al adjudicar a la empresa LIMPIEZAS MODERNAS además de ser irregular, le costará al Estado aproximadamente CINCUENTA Y DOS MILLONES DE GUARANÍES más, **que pudo haberse ahorrado e invertido en áreas más carenciadas del país**, si adjudicaba a nuestra oferta, que además de haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos contemplados en el PBC es la oferta económica más conveniente.

En el punto, consideramos menester recordar cuál es el verdadero y último fin perseguido por las contrataciones estatales, el cual, al decir el jurista Rafael Bielsa en su obra "Principios de derecho administrativo", Buenos Aires, 1942, pág. 97 dispone en relación al interés público: "*En los contratos administrativos la idea de causa o motivo determinante tiene aún más importancia que en los contratos de derecho privado, porque ellos presuponen el interés público o el fin de la institución a que se refieran, y en realidad la única razón de ser de estos es la satisfacción de ese interés o la realización de ese fin*". (El destacado es nuestro)

En razón de todo lo expuesto, y en base a todo lo trascrito previamente se constata a todas luces la arbitrariedad por parte del Comité de Evaluación al momento de evaluar las ofertas y en consecuencia el Acto Administrativo de Adjudicación, motivo por el cual desde ya solicitamos al Señor Director Nacional que, en consideración a las manifestaciones vertidas en el presente escrito de promoción de protesta, a las bases concursales del llamado, a la Doctrina, a todas las disposiciones de ley citadas previamente y a las pruebas anexadas al presente, tenga a bien tomar intervención en el presente proceso licitatorio y, previo análisis y trámites de rigor, se sirva hacer lugar a la presente protesta, anulando la presente irregular adjudicación y ordenando consecuentemente a la Entidad Convocante a que retrotraiga el proceso a la etapa de evaluación para regularizar con ello la licitación a los lineamientos de ley citados a lo largo de este apartado.

APERTURA:

Res. DNCP N° 2325/20 y A.I. N° 759/20 de fecha 08 de junio de 2020

ACUMULACIONES:

No aplica.-

MODIFICACIÓN, AMPLIACIÓN O RESTRICCIÓN:

No aplica.-

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial Apertura de Protesta - N° 7038/20 - Ministerio de Hacienda

Notificación inicial Apertura de Protesta - N° 7039/20 - CHRISTIAN ANDRES SANTACRUZ GOMEZ

Notificación inicial Apertura de Protesta - N° 7040/20 - LIMPIEZAS MODERNAS PARAGUAYAS S.R.L.

CONTESTACIONES:

Fecha:16/6/2019 Parte:Ministerio de Hacienda

Que por un lado, se remite adjunto la documentación requerida en el numeral décimo del Auto de Apertura de Sustanciación de Protesta N° 759/2020.

Que en tiempo y forma, vengo a contestar el traslado corrido por Nota DNCP/DJ Nº 7038/2020, recepcionado en fecha 08 de junio de 2020, en virtud al Auto de Apertura de Sustanciación de Protesta – A.I. N° 759/2020.

1. **IMPOSIBLIDAD DE ACATAR RECOMENDACIÓN DE SUSPENSIÓN.**

Que, en relación a lo dispuesto en el Art. 3 de la Resolución DNCP N° 379/2020, que dice: *"3. Recomendar, que como medida de prudencia administrativa, la Convocante suspenda la continuidad del llamado objetado en la presente protesta, dicha determinación deberá ser comunicada a esta Dirección.",* concordante con el Numeral 9 de A.I. N° 759, que dispone: *"9. La Convocante deberá informar al Juzgado de Instrucción sobre los plazos previstos en cuanto a la ejecución contractual y sobre la urgencia de la adquisición si la existiere. Se recuerda que conforme el marco normativo aplicable es deber de la Convocante realizar la planificación responsable de sus llamados a contratación previendo en ellos el lapso de eventuales impugnaciones, como así también se recuerda que la negligencia o falta de previsión del funcionario responsable de la contratación será considerada falta grave y deberá ser sancionada conforme a las normativas vigentes."*, me permito informar a V.V.E.E., que esta Subsecretaría de Estado de Tributación se encuentra imposibilitada de allanarse a la recomendación de ese Órgano Rector de las Compras Públicas, dado que en la actualidad no se podría prescindir de los servicios contratados. En este sentido, es importante recordar que las disposiciones de emergencia sanitaria emanadas del Gobierno Nacional, las medidas de distanciamiento y el cese de actividades regulares que se ha llevado a cabo estos últimos meses, han ocasionado que los plazos que inicialmente se tenían como previsión para eventuales impugnaciones, hayan sido agotados, en su totalidad.

Que, debido a esta situación adversa y dada la necesidad de contar con suma urgencia con los respectivos servicios de limpieza, a la luz del eminente cese del contrato vigente como resultado de un proceso de rescisión contractual por incumplimiento, la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda ha procedido a la firma y ejecución del mismo, de manera a asegurar a los contribuyentes que asisten a las oficinas de la Administración Tributaria y ciudadanos que realizan sus trámites en las distintas dependencias del Viceministerio (pago, entregas, etc.), a más de los funcionarios, de un debido servicio de aseo, manejo de residuos y provisión de insumos de aseo personal y de limpieza, que permita contar con ambientes higiénicos, ordenados y saludables en las instalaciones edilicias de la institución, evitando poner en riesgo la salud de los mismos, así como la calidad del ambiente laboral de los funcionarios que ahí prestan servicios a la comunidad, cumpliéndose así con los protocolos emanados del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.-

Que es necesario resaltar, la importancia para esta subsecretaría de contar con los servicios de limpieza, pues la ausencia de los mismos podría acarrear consecuencias muy negativas, a la propia comunidad, por la falta de limpieza de las instalaciones y sus alrededores, más aun atendiendo la actual situación ocasionada por la pandemia del COVID-19, y la potencial transmisión de esta enfermedad grave y peligrosa para la salud; por lo que la limpieza constante es la forma de eliminación y prevención de ésta y muchas enfermedades, de modo a preservar el bienestar común de los

contribuyentes, el funcionariado y extensivo a la población, en salvaguarda del interés público, cumpliendo los mandatos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que dispone la implementación y ejecución de un Plan de Contingencia previsto para el COVID19, para las distintas fases de reintegro a las actividades y cumplimiento de las obligaciones misionales de cada institución de acuerdo a la Ley.

1. **CONTESTACIÓN DE LA PROTESTA. 457**

Que, por otro lado, la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda, solicita el rechazo de la protesta interpuesta por el oferente CHRISTIAN ANDRÉS SANTACRUZ GÓMEZ, bajo el nombre de fantasía SERVIPAR, en consideración a que la adjudicación se ha realizado en un todo cumpliendo estrictamente con todo lo establecido en el Art. 28 de la Ley N° 2051/03 y sus reglamentaciones, además de todas las disposiciones relativas a la materia.

Que conforme al derecho que nos asiste en virtud a lo dispuesto por el Art. 148 del Decreto N° 2992/2019, pasamos a exponer nuestros argumentos de hecho y de derecho, en los siguientes términos: De manera a una mejor interpretación de las refutaciones realizadas por esta Subsecretaría de Estado, se pasará a detallar las argumentaciones que demuestran que las pretensiones del recurrente son improcedentes.-

Si bien el escrito de protesta tiene más de cuatro páginas, el fondo de su argumentación se puede sintetizar en estos párrafos, pues lo que sigue en el escrito aludido, no son más que parafraseo de la misma manifestación, por lo que se trae a colación el citado apartado, a modo de presentar el centro de la discusión: *"…el análisis efectuado por el Comité de Evaluación es un atropello a nuestros derechos como oferentes participantes y una alevosa y abierta violación a la normativa que rige las contrataciones públicas. En primer lugar, porque la Convocante debió solicitar a nuestra empresa el detalle de las cotizaciones que aquellos proveedores nos han efectuado los cuales demuestran que los precios cotizados en el ítem de "insumos" son reales, desde ya acompañamos como prueba las cotizaciones efectuadas a SERVIPAR por nuestros proveedores de insumos de limpieza, los cuales nos han efectuado para el presente llamado teniendo en cuenta el volumen de productos a ser utilizados mensualmente y el plazo de tiempo por el cual nos proveerán de dichos productos (vigencia del llamado 18 meses). En segundo lugar, JAMÁS aquella cotización remitida por los proveedores de insumos de limpieza directamente a la Convocante en la etapa de evaluación, puede ser utilizada como referencia para suponer que SERVIPAR no podría cumplir con el servicio ofertado y dejar afuera de competencia a nuestra empresa, pues RESULTA COMPLETAMENTE ILÓGICO que la Convocante en la etapa de evaluación equipare el costo de unitario de 1 lavandina, de 1 detergente, 1 jabón líquido y lo multiplique por las veces que el área requirente considera que se usará y lo compare con el precio cotizado por aquellos proveedores a SERVIPAR. Ello, por la sencilla razón de que EL PRECIO ES COMPLETAMENTE VARIABLE CUANDO SE COTIZA PRODUCTOS POR UN VOLUMEN IMPORTANTE Y POR UN PLAZO DETERMINADO DE TIEMPO, como lo es en este caso el cual el contrato tiene una vigencia de ¡DIEZ Y OCHO MESES!..."*. -

Con relación a lo expuesto por el Protestante, resulta importante señalar que una oferta existe siempre en función y dependencia de un Pliego de Bases y Condiciones (PBC), y bajo ninguna circunstancia podría incumplir con las condiciones mínimas (generales y técnicas) exigidas en ella si pretende ser adjudicada. Esto es así, por cuanto que el PBC es la pieza, dentro del procedimiento de contratación públicas, que define las "reglas del juego" para todos los interesados en

contratar con el Estado. La oferta que incumpla tales reglas queda efectivamente excluida de la participación, en ocasión del proceso concursal. Recordemos el concepto de Pliego de Bases y Condiciones, esgrimido por el conocido jurista Roberto Dromi: *"...El pliego de condiciones contiene las disposiciones generales y especiales destinadas a regir el contrato en su formación y posterior ejecución. El objeto, el procedimiento y la relación jurídica emergentes de la selección están contenidos en los pliegos. Su observancia por parte del licitante y de los oferentes, impuesta por la normativa jurídica, tiene por finalidad proteger los intereses de ambas partes, cumpliendo así una doble función. Antes de nacer el contrato, indica a los interesados las condiciones que deben reunir sus proposiciones, las características de la prestación solicitada y objeto cuya contratación se demanda y el trámite procesal que debe seguirse (sistemas de cotización, forma de pago del precio, plazo de mantenimiento de la oferta, monto y forma de la garantía, lugar, día y hora del acto de apertura de los sobres, procedimiento para las aclaraciones e impugnaciones, etcétera)... ...La cláusulas del pliego de bases y condiciones constituyen normas de interés general y, por lo tanto, son obligatorias para todos, incluso para la propia Administración; las propuestas deben coincidir con el pliego por ser éste la principal fuente de donde se derivan los derecho y obligaciones de las partes, al que acudirse para resolver los problemas que se plateen (Cfr. PTN, Dictamen 80/96, del 21/5/96)[1]..."*.----

En este contexto, es oportuno traer a colación, lo dispuesto por el PBC de la convocatoria aquí en revisión y, en este sentido, el mismo en su Sección III. PROGRAMA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, que taxativamente en materia de *REQUISITOS DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS REQUERIDOS*, señalaba, entre otras, que: *"…El alcance de estas especificaciones tiene como objetivo ilustrar a todos los Oferentes sobre los criterios que deberán ser respetados para la cotización y posterior ejecución del llamado para la CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS DE ASUNCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE TRIBUTACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA…."*, así mismo, obra en dicho documento, las siguientes condiciones de evaluación: *"…La cotización deberá contemplar la provisión, control y reposición permanente de Insumos Higiénicos como ser: PAPEL HIGÉNICO (…)JABÓN LÍQUIDO BACTERICIDA CREMOSO CONCENTRADO (…) ALCOHOL EN GEL (…) AROMATIZADOR DE AMBIENTE AUTOMÁTICO (…) Detergente concentrado que deberá proveerse en envase etiquetado, Desodorante líquido concentrado que deberá proveerse en envase etiquetado, Lavandina concentrada y etiquetada, Cera líquida antideslizante para piso, Esencia líquida, Pasta de pulir y encerar, Crema desengrasante, Desodorante en aerosol, Pastillas adhesivas desodorizante para inodoros y mingitorios, Lustra muebles, Limpia vidrios, Alcohol, Trapo de piso de algodón o de hilo, Guantes de goma, Detergente Industrial con base de solvente, para trabajo de limpiezas pesadas y/o profundas tipo Dual 40, Franela de microfibra, Plumero, Escoba para limpieza tradicional y escoba larga, Escoba tipo bailarina, Limpia metal, Naftalina, Palo y escurridor de piso, Tachos de basuras de 20 litros (como mínimo) y de 100 litros, Bolsa de basura, Estopa, Thinner universal, Espátula de metal, Palita, Machetes, Rastrillos, Escobas metálicas, Creolina, Lustre para Cuero…".*

Igualmente, la Convocante claramente ha determinado dentro del PBC, no solo la frecuencia de cada uno de los servicios de limpieza, aseo y desinfección requeridos, sino ha ido a más, al aclarar en su apartado titulado "DESCRIPCIÓN DE INSUMOS NECESARIOS PARA LA LIMPIEZA", qué tipo de insumos se deben utilizar para cada tarea o acción de aseo, por lo que no se puede alegar que estos datos no han sido difundidos, a través del PBC.

En este sentido, la razón de ser, y la justificación necesaria para la realización de los procesos de contratación, y para la propia existencia de un sistema de contrataciones del sector público, es la necesidad, la existencia indubitable de necesidades que tiene la administración para el cumplimiento de sus funciones para el desarrollo de sus actividades, para el complemento de sus acciones que están destinadas al cuidado de la misión suprema, que se hizo principio fundamental de la administración y que rige el funcionamiento de todo el aparato estatal: la primacía del interés general por sobre el particular, que representa el génesis del Estado: la búsqueda del bien común. Es básico, en la doctrina de las contrataciones públicas que, lo que se busca con todo el proceso administrativo-jurídico, es satisfacer las necesidades del Estado, según éstas hayan sido detectadas y catalogadas, dentro del límite de las posibilidades económicas y las habilitaciones normativas que las leyes generales y las de presupuesto asignen al organismo, entidad o municipalidad que quiere (o debe) contratar (adquirir bienes, contratar obras o servicios). Es decir, una vez detectada y determinada una necesidad, se planifica y diseña el requerimiento específico, se ordenan los requisitos en atención a la satisfacción con la cantidad, calidad, costo y oportunidad que son necesarias y posibles para lograr la satisfacción en las mejores condiciones para el Estado, por ende, la pericia y el conocimiento de las buenas prácticas en materia de servicios de limpieza no es monopolio de ninguna empresa, y menos aún de un oferente, en su calidad de parte interesada en el contrato público, por lo que es improcedente atribuirse el título de experto, que tiene la capacidad de determinar la razón y costo de consumo de los insumos de limpieza que fueron puntualmente analizados por esta Convocante con base en Contratos anteriores y precios referenciales actualizados.

Nuestra experiencia de años contratando servicios similares, nos han enseñado, que la forma de garantizar un servicios de calidad, en tiempo oportuno, sin demoras, y salvaguardando los derechos laborales de los empleados que prestan el servicios, es cerciorarnos que las ofertas no sean **temerarias**, que efectivamente cumplan indubitablemente, fuera de cualquier duda razonable, con la provisión de insumos y el pago correcto a sus operarios. No podemos ignorar principios básicos de la economía, y ser ilusos, pretendiendo que con G. 1.000.000 mensuales de presupuesto en insumos se podría cubrir todas las necesidades enunciadas más arriba, en los siguientes edificios:

1. Edificio de la Dirección General de Recaudación y de Oficinas Regionales, de la Dirección de Apoyo y de Administración y Finanzas y de la Dirección de Asistencia al Contribuyente y de Créditos Fiscales (DGROR-DAAF-DACCF) Yegros esq. Eligio Ayala - **8707 m2;**

2. Edificio Central de la Subsecretaria de Estado de Tributación (Edificio SET) Yegros esq. Mcal. López - **5825 m2. ----**

3. Edificio de la Dirección General de Fiscalización Tributaria (DGFT) Independencia Nacional esq. Eduardo V. Haedo - **2135 m2.**

4. Edificio de la Dirección General de Grandes Contribuyentes (DGGC) Independencia Nacional esq. Eduardo V. Haedo - **3778 m2.**

5. Edificio HOTINSA Ntra. Señora de la Asunción N° 661 entre V. Haedo y Gral. Díaz - **3201 m2.**

6. Edificio Elías Saba Inmobiliaria S.A (Archivo del Dpto. de Patrimonio - DAAF) Iturbe c/Eligio Ayala **1300 m2**.

7. EDIFICIO HERACLIO Independencia Nacional entre V. Haedo y Gral. Díaz con 1.070 Mts2.

En todos estos Edificios la Institución recibe a contribuyentes y usuarios en diferente intensidad y cantidad, por lo que la sola afirmación de que el oferente invertirá Gs. 1.000.000 en la adquisición de insumos para hacerse cargo de la limpieza de todos estos edificios y garantizar la disponibilidad de elementos de limpieza para el cumplimiento de los protocolos sanitarios ingresa en el campo de lo absurdo.

Contar con servicios de limpieza ofrecidos por prestadores que presenten evidencias que correctamente han planificado sus costos fijos y variables nos permite garantiza en un futuro tener respuesta rápida, eficiente y eficaz del servicio. Los oferentes que no adoptan el máximo nivel posible de análisis de la razonabilidad de su capacidad de provisión de insumos, al momento de la efectiva ejecución del servicio, pudieran encontrase con inconvenientes con la prestación, generando esto consecuencias negativas en la oportunidad y calidad de la misma y, muchas veces, conforme a denuncias públicas conocidas en otros ámbitos, el no pago del salario mínimo legal y prestaciones sociales a sus empleados.

En ese orden de ideas, es deber del Estado fomentar y proteger los derechos laborales vigentes, razón por la cual de evidenciarse el simple riesgo de la vulneración a un requisito jurídico en materia laboral, y la posible lesión que se produciría con esa vulneración, en los derechos de un tercero, tiene primacía el derecho sustancial al derecho formal. La Subsecretaría de Estado de Tributación no pretende asumir ese tipo de riesgos, por ende su Comité de Evaluación ha llevado adelante las diligencias para minimizar este tipo de situaciones, con base en las previsiones contenidas en el PBC del llamado. -

Por tanto, dicho Cuerpo Colegiado, por Nota DAAF CPEO N° 04/2020, para evidenciar la satisfacción de los requisitos de sustentabilidad de la financiación de la ejecución del servicio, en lo inherente a insumos, mano de obras y otros requeridos en el PBC, ha cumplido en solicitar la estructura o descomposición del precio unitario, cuya respuesta, es obvio, debe ser con la especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza correspondiente. Sin embargo, ante tal solicitud, el Oferente, hoy protestante, no ha arrimado las documentaciones que ayuden al Comité a alcanzar una certeza indubitable en cuanto al cumplimiento de su oferta con los requerimientos mínimos de costo que tiene que enfrentar para realizar un servicio eficiente. -

Es oportuno resaltar, que el escrito del Protestante no hace más que ofrecer evidencia manifiesta, que efectivamente su presupuesto de G. 1.000.000 mensual, no cuenta con documentación que demuestre que cubriría todos los gastos para la adquisición de: "…PAPEL HIGÉNICO (…)JABÓN LÍQUIDO BACTERICIDA CREMOSO CONCENTRADO (…) ALCOHOL EN GEL (…) AROMATIZADOR DE AMBIENTE AUTOMÁTICO (…) Detergente concentrado que deberá proveerse en envase etiquetado, Desodorante líquido concentrado que deberá proveerse en envase etiquetado, Lavandina concentrada y etiquetada, Cera líquida antideslizante para piso, Esencia líquida, Pasta de pulir y encerar, Crema desengrasante, Desodorante en aerosol, Pastillas adhesivas desodorizante para inodoros y mingitorios, Lustra muebles, Limpia vidrios, Alcohol, Trapo de piso de

algodón o de hilo, Guantes de goma, Detergente Industrial con base de solvente, para trabajo de limpiezas pesadas y/o profundas tipo Dual 40, Franela de microfibra, Plumero, Escoba para limpieza tradicional y escoba larga, Escoba tipo bailarina, Limpia metal Naftalina, Palo y escurridor de piso, Tachos de basuras de 20 litros (como mínimo) y de 100 litros, Bolsa de basura, Estopa, Thinner universal, Espátula de metal, Palita, Machetes, Rastrillos, Escobas metálicas, Creolina, Lustre para Cuero…", para la limpieza de más de 24.000 m2 de edificios, con sus equipamientos y mueble, por un periodo de 18 meses.

La certeza de lo actuado por la Convocante y la contradicción del Protestante, es más que evidente, con la simple lectura en su nota de fecha 06 de mayo del 2020, cuya copia se adjunta, dada como respuesta al requerimiento de descomposición de precio, cuando taxativamente manifestó: *"…Insumos: 1.000.000 Gs. Costo promedio mensual correspondiente a Detergente concentrado que deberá proveerse en envase etiquetado. • Desodorante líquido concentrado que deberá proveerse en envase etiquetado. • Lavandina concentrada y etiquetada. • Cera líquida antideslizante para piso. • Esencia liquida • Pasta de pulir y encerar • Crema desengrasante • Desodorante en aerosol. • Pastillas adhesivas desodorizante para inodoros y mingitorios. • Lustra muebles. • Limpia vidrios. • Alcohol. • Trapo de piso de algodón o de hilo. • Guantes de goma. • Detergente Industrial con base de solvente, para trabajo de limpiezas pesadas y/o profundas, tipo Dual 40. • Franela de microfibra. • Plumero. • Escoba para limpieza tradicional y escoba larga. • Escoba tipo bailarina. • Limpia metal, además un excesivo STOCK de sobrantes de anteriores servicios, herramientas y maquinarias necesarias para el cumplimiento de las tareas asignadas…".* De esta manifestación, se puede extraer matemáticamente, que su presupuesto máximo para insumo para todo el contrato, es de G. 18.000.000 en 18 meses, pues de elevarlos iría en detrimento de los demás componentes como ser, pago de salarios y otros que son costos rígidos establecidos por leyes que protegen al sector más vulnerable del servicio, los operarios y limpiadores.-

En esta línea, el Protestante, como prueba de su protesta acompaña un presupuesto emitido por una supuesta firma comercial denominada ROACSA, cuyo RUC no se visualiza, de manera a verificar algunos datos, quien le oferta vender 200 bidones de 5 litros de detergente, desodorante y lavandina, a un total de G. 8.560.000, es decir aproximadamente, en estos dos productos, comprometería más del 50% de su estimación de insumos para 18 meses, y no hay evidencia de cómo cumpliría con la adquisición de los demás insumos.

Sin entrar a juzgar otros datos como ser costo administrativo (luz, agua, teléfono, internet, combustibles, etc.) en el que ha señalado que su costo total asciende a G. 20.000 mensual, es evidente que ni al Comité de Evaluación, ni a este Juzgado de Instrucción Sumarial, el Oferente, ahora Protestante, no se ha dignado evidenciar a ciencia cierta cómo haría para mantener el equilibrio económico del contrato sin incumplir con los gastos rígidos y otras garantías sociales que la normativa laboral exigen que cumpla.

Están vigentes leyes que previenen, combaten y reprimen el lavado de dinero y evasión de impuestos, todo Oferente debe demostrar el origen de sus ingresos que financian sus negocios y ganancias, si no es del cobro de la prestación del servicio, a tenor de su propia descomposición de precio, cuál será el origen de fondos para el pago de la adquisición de los otros insumos.

Si bien la promotora hasta el hartazgo habla de un derecho conculcado a la defensa por no ser nuevamente consultada (por segunda vez) y que "ha demostrado" o "pasará a demostrar" que tiene capacidad para la provisión de los insumos, en ninguna parte de su escrito se evidencia efectivamente que ha dado cumplimiento a los requisitos del PBC, particularmente de aquellos que han sido el motivo de su descalificación del proceso concursal, ni se conoce fehacientemente la base del juicio que ha tenido en cuenta para alegar lo hoy sustentado en su protesta. Viene a lugar aclarar, que es responsabilidad del promotor, cuando pretende reclamar un derecho o extinción de una obligación, probar los hechos que fundamentan la demanda, suministrando las pruebas que demuestran las pretensiones (Carga de Prueba). Las pruebas son medios indispensables para que cualquier proceso pueda prosperar a favor de quien interpone una acción basada en hechos controvertidos, como el caso que nos ocupa.

Por ende, era deseable que el accionante demuestre a ese Juzgado, por medio de una refutación racional y efectiva, de manera indubitable que la Subsecretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda no ha obrado conforme a Ley, pues no basta la mera afirmación del hecho, porque ésto sería tanto como posibilitar a la promotora, sacar beneficio y/o provecho de su discurso persuasivo.

Hasta aquí, para la SET del Ministerio de Hacienda, en la cuestión planteada por la promotora no hay hechos nuevos que analizar, más bien los hechos expuestos por la promotora ya fueron ampliamente analizados por el Comité de Evaluación, asentados en su Informe, y que fueran utilizados para la conclusión del proceso a través de la Resolución de adjudicación hoy recurrida. La promotora en un denuedo necio, insiste a este Juzgado que no se le ha solicitado aclaración adicional por parte del Comité de Evaluación, e insinúa que ocasionalmente en caso de retrotraerse la evaluación, dará una respuesta que presumimos, dado su hermetismo, será fulminante que convertirá su oferta en ganadora, dejándonos en la incertidumbre de su contenido, pues de tener tales razones debía alegarlas ya aquí, en el escrito de su protesta, dichas pruebas son necesarias para demostrar que puede conseguir adquirir un volumen suficiente de insumos con el 50% restante de su presupuesto mensual de G. 1.000.000, para limpieza de oficinas, baños públicos, espacios público de alto tránsito, veredas, entre otros, que totalizan son en dimensiones cubiertas un total aproximado de 24.000 m2 de edificios, con sus equipamientos y mueble, por un periodo ininterrumpido de 18 meses. Nos referimos a los siguientes bienes exigidos en el PBC: Papel Higiénico, Jabón Líquido Bactericida, Alcohol en gel, aromatizador de ambiente, cera líquida antideslizante para piso, esencia líquida, Pasta de pulir y encerar, Crema desengrasante, Desodorante en aerosol, Pastillas adhesivas desodorizante para inodoros y mingitorios, Lustra muebles, Limpia vidrios, Alcohol, Trapo de piso de algodón o de hilo, Guantes de goma, Detergente Industrial con base de solvente, para trabajo de limpiezas pesadas y/o profundas tipo Dual 40, Franela de micro fibra, Plumero, Escoba para limpieza tradicional y escoba larga, Escoba tipo bailarina, Limpia metal Naftalina, Palo y escurridor de piso, Tachos de basuras de 20 litros (como mínimo) y de 100 litros, Bolsa de basura, Estopa, Thinner universal, Espátula de metal, Palita, Machetes, Rastrillos, Escobas metálicas, Creolina, Lustre para Cuero…".

En el contexto de lo manifestado en el párrafo anterior, señalamos que en el escrito de protesta, se limitan a acompañar un presupuesto de tres insumos que ya les demandaría casi el 50% de su presupuesto anual en este rubro, y no

demuestra el costo de los demás insumos que denote que la Firma protestante puede proveer la cantidad y variedad especificada con el restante 50% de su presupuesto de G. 1.000.000 mensual en insumos.

La razón que expone en su escrito de protesta es insuficiente, pues no basta por sí sola, para abonar lo enunciado, sino que necesita ser complementada con algo que demuestre que lo manifestado sea verdadero, si no evidencia prueba mediante, no hay hecho nuevo, no hay argumento para rebatir lo actuado por el Comité de Evaluación.

Una protesta ante un órgano juzgador como la DNCP, sobre una actuación sólo procedería en casos en que haya desviación de poder y arbitrariedad manifiesta. No basta una simple discrepancia técnica entre lo que opine un posible Oferente, o la DNCP y la Contratante o un criterio distinto acerca de la forma de satisfacer una necesidad. La prudencia y razonabilidad exigen que la DNCP cuente, como mínimo, con un informe técnico contundente, fundamentado y categórico en el cual se afirme y justifique que la institución Convocante se aparta en forma manifiesta de reglas elementales de la técnica o profesión en la determinación de los requisitos o especificaciones.

Nótese así mismo, que este descargo de la SET, sigue una secuencia lógica con lo evaluado y calificado por el Comité de Evaluación, en cuya Acta claramente se expresa el motivo por el cual la promotora fue descalificada, conclusión que se encuentra plasmada en el Acta de Evaluación Nº 05/2020, y en ningún momento nos apartamos de esta tesitura en lo anterior y aquí alegado, por lo que cae de maduro y no tiene sustentabilidad la protesta que sólo tiene el ánimo de embarrar la cuestión por no querer aceptar un resultado adverso a sus intereses.

Igualmente, la promotora manifiesta que acompaña la planilla que demuestra que ella tiene acceso a precios mayoristas, de tres productos, esto sirve, una vez más para constatar, su imposibilidad de demostrar, que todos los insumos requeridos, puedan circunscribirse en el presupuesto de G. 1.000.000 mensuales. Lo señalado es al solo efecto de ratificar las actuaciones llevadas a cabo por el Comité de Evaluación y de manera a clarificar la preocupación de la Subsecretaría de Estado de Tributación, realizada en esta manifestación.

El Protestante, debe justificar sus afirmaciones, y explicar con mayores detalles, sus financiaciones, no debe confundir o pretender que con la simple y llana presentación de un presupuesto elaborado por el mismo, sin la debida justificación documental de sus costos pueda desestimar la muestra tomada por el Comité para evidenciar, según los precios de mercado, la irracionalidad de su descomposición de precios. Es por eso que, el monto de su presupuesto destinado a los insumos arriba señalados, equivalentes a G. 1.000.000, se encuadra dentro de lo positivamente objetado, que es la capacidad de proveer la totalidad de los insumos.

Como se ha expuesto, no se evidencia la falla en el proceso de evaluación, más bien, se observa que la equivocación del recurrente a la hora de planificar sus costes, fue la causa de su eliminación del proceso concursal, pues de haber preparado de manera correcta, otra hubiera sido la conclusión del Comité de Evaluación.

Con base en los hechos ya relatados, se puede observar que no se han vulnerado los derechos fundamentales del promotor de la protesta, ya que se encuentra demostrado que el error se debió a su propia culpa, no es atribuible al Ministerio de Hacienda, ni la misma podría haber sido subsanada con una nueva consulta, como lo pretende hacer entender el protestante. Es responsabilidad del Oferente examinar todas las instrucciones, formularios, términos y

especificaciones contenidos en los Documentos de Licitación, no pudiendo el Oferente, sacar beneficio de su propia culpa, "*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*". No hay duda de que quien alega su propia culpa para derivar de ella algún beneficio, falta a la buena fe.

Creemos oportuno recordar que la propia normativa establece los procedimientos a seguir en caso de que una oferta no cumpla con la totalidad de los requisitos establecidos en el PBC, la Convocante adecuó su actuación dentro de este marco, encontró que la oferta de SERVIPAR DE CHRISTIAN ANDRÉS SANTACRUZ GÓMEZ, no reúne los requisitos exigidos en las bases licitatorias y desestimó su oferta, pasando a analizar la siguiente oferta económica más baja, tal como podrá observarse en las actuaciones llevadas a cabo y que se consta en el Acta del Comité de Evaluación señalada. De lo expuesto precedentemente, surge que el Comité de Evaluación en todo momento adecuó su análisis conforme a las normativas positivas vigentes, respetando los principios generales en materia de contrataciones sin lesionar los derechos de los administrados, otorgando la adjudicación a aquel oferente que ha cumplido a cabalidad con todas las condiciones legales y técnicas estipuladas en el PBC, de conformidad a la normativa vigente.

Finalmente, se reitera que el promotor de la protesta hace énfasis en un alegato que en ninguna parte de su escrito lo sustenta probatoriamente, reiterando éste, si se quiere hasta el cansancio, que ha cotizado todos los insumos requeridos y que ha sido eliminado injustamente, no detallando el origen de sus afirmaciones, situación que ya fue fácilmente rebatida, con la sola cita de lo verdaderamente requerido en el PBC, las respuestas dadas, y las normativas vigentes. De todo lo hasta aquí sostenido surge con claridad que la convocante actuó dentro de lo establecido en las bases concursales por lo que rechazamos lo argumentado y afirmado por el promotor de la protesta, pues carece de toda sustentabilidad. No puede ser suficiente el discurso persuasivo de un oferente para evidenciar, bajo cualquier duda razonable, el cumplimiento de las EE.TT, no demostrando documentación o evidencia mediante la disponibilidad de los insumos, limitándose a sólo a exponer manifestaciones infundadas.

1. CONCLUSIÓN.

Como conclusión a esta contestación podemos afirmar que:

1. El oferente ha formulado una oferta temeraria, de cumplimiento imposible, pues la oferta del servicio de limpieza tiene la particularidad de estar condicionada por costos rígidos como son los de salario y derechos laborales reconocidos.

2. Una vez que la Convocante dedujo tales costos rígidos, consultó por escrito al oferente cómo cubriría los costos de insumos que está obligado a proveer.

3. A través de su respuesta encontró excesivamente bajo el monto que el oferente pretendía invertir en los insumos, encontrando la oferta de cumplimiento imposible, temeraria y generadora de enormes riesgos.

4. Con la protesta el recurrente solo informa que proveerá tres insumos a un costo de más de ocho millones de guaraníes en 18 meses, no explicando cómo piensa proveer el resto de los insumos, que en cantidad de ….. ítems se exige en el PBC, con lo cual, tampoco aquí en la protesta ha demostrado que su oferta es ejecutable. ----------

5. En consecuencia, la SET ha decidido descalificar la oferta por no haberse demostrado su razonable ejecutabilidad, una vez deducidas las cargas sociales.

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda, entiende que procede el rechazo de la protesta interpuesta por el oferente CHRISTIAN ANDRÉS SANTACRUZ GÓMEZ bajo el nombre de fantasía SERVIPAR, en consideración que la adjudicación se ha realizado cumpliendo estrictamente con todo lo establecido en el Art. 28 de la Ley N° 2051/2003 y sus reglamentaciones, además de todas las disposiciones relativas a la materia.

OTRAS PRESENTACIONES:

No aplica.-

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

La Ley Nº 3439/07 "Que modifica la Ley Nº 2051/03 de Contrataciones Públicas y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas", creó la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en sustitución de la Unidad Central Normativa y Técnica, como institución de regulación y verificación de las contrataciones que caen en el ámbito de aplicación del Artículo 1º de la Ley 2051/03 y le otorga facultad para dictar disposiciones administrativas para el adecuado cumplimiento de las Leyes Nº 3439/07, Nº 2051/03 y de sus Decretos Reglamentarios.-

El Artículo 79° de la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas" faculta a las personas interesadas a protestar en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley; y tanto la misma Ley como su Decreto Reglamentario Nº 2.992/19, facultan a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) a sustanciar los procesos de protesta y se establecen ciertas Reglamentaciones para la sustanciación de las mismas ante la Dirección Jurídica de la DNCP.

El Art. 81 de la Ley citada establece que la presentación de las protestas por medios remotos de comunicación electrónica se sujetará a las disposiciones técnicas que expida la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), las cuales producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los medios de identificación y documentos correspondientes.

La Resolución N° 572/20 que aprueba la implementación definitiva y el reglamento del módulo de protestas electrónicas del Sistema de Información de Contrataciones Públicas, en los procesos de contratación regidos por la Ley N° 2051/03, y que abroga la Res. DNCP N° 378/17.

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.-

ANÁLISIS DEL JUZGADO DE INSTRUCCIÓN:

La firma recurrente impugna su descalificación y la consecuente adjudicación recaída en la firma "Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.", arguye que ostenta el precio más bajo y que su oferta ha cumplido con todos los requerimientos sustanciales, legales y financieros establecidos en el PBC y, que el comité evaluador le ha solicitado el *"desglose de precios unitarios considerando mano de obra, materiales, impuestos, y margen de ganancias",* presentando lo solicitado en tiempo y forma, sin embargo, el comité evaluador decidió rechazar la oferta en virtud a lo establecido en el art . 5 de la Res. 411/18.

Del desglose de precios presentado, el comité evaluador constató que la misma ha establecido el monto de Gs. 1.000.000 para la compra mensual de insumos de limpieza y, procedieron a verificar el costo de tres productos de limpieza en el mercado local, solicitando el costo a las empresas declaradas en la oferta de la empresa SERVIPAR como sus proveedores, constatando que el costo de 3 productos en la cantidad mínima utilizada mensualmente sobrepasa ampliamente el monto establecido por la recurrente. A razón de ello, decidieron rechazar la oferta presentada por SERVIPAR considerando que podría verse en riesgo la ejecución del contrato.

Al respecto, la recurrente refiere que de habérsele solicitado nuevamente aclaraciones sobre su oferta, habría presentado la cotización que estas empresas le han hecho a precio mayorista y no a precio unitario como lo solicitó la convocante, en razón a la cantidad y plazo en que estarían adquiriendo los insumos.

A su turno la Convocante, al momento de realizar su descargo en el marco de la presente protesta, sostiene que la adjudicación se realizó conforme a las disposiciones vigentes y, que la firma recurrente fue correctamente descalificada de acuerdo con lo establecido en el art. 5 de Res. DNCP N° 411/18, ya que en el desglose de precios presentado por la empresa SERVIPAR han constatado que misma pretendía proveer los insumos de limpieza con un monto de Gs. 1000.000 en total para 7 edificios, con un total de 24.000m2 aprox. debiendo asegurar el control y reposición permanente de Insumos Higiénicos.

Al respecto, ha referido lo siguiente:"En todos estos Edificios la Institución recibe a contribuyentes y usuarios en diferente intensidad y cantidad, por lo que la sola afirmación de que el oferente invertirá Gs. 1.000.000 en la adquisición de insumos para hacerse cargo de la limpieza de todos estos edificios y garantizar la disponibilidad de elementos de limpieza para el cumplimiento de los protocolos sanitarios ingresa en el campo de lo absurdo".

Sostiene además que en el marco de la protesta la firma recurrente acompaña presupuesto de un comercial que le oferta 200 litros de bidones 5 litros de detergentes, desodorantes y lavandina a un total de Gs. 8.560.000, comprometiendo más del 50% de su estimación de insumos para 18 meses, omitiendo evidenciar como cumpliría con la adquisición de los restantes insumos, más gastos administrativos y, mantener el equilibrio económico del contrato sin incumplir con los gastos rígidos y otras cargas sociales que la normativa laboral exige.

Expuestas las consideraciones de las partes, y de la verificación realizada se observa en el Informe de Evaluación que el comité evaluador ha hecho uso de la facultad con que cuenta para recurrir a fuentes públicas o privadas para comprobar la veracidad de lo declarado en la oferta por los potenciales oferentes, y, ha constatado la imposibilidad del recurrente de asegurar el cumplimiento satisfactorio del contrato con el monto que ha establecido para la provisión de los insumos, calificando su oferta como de cumplimiento imposible. Por tanto, ha encuadrado su actuar en las disposiciones de la Res. DNCP Nº 411/18, -vigente al momento de evaluación de las ofertas- específicamente en el art. 5º, el cual dispone "*Si el oferente no respondiere no respondiere la solicitud, o la respuesta no sea suficiente para justificar el precio ofertado del bien, obra o servicio, la oferta será rechazada".*

Así mismo, corresponde señalar que el recurrente en el escrito de protesta afirma que de habérsele solicitado nuevamente aclaraciones el mismo hubiera presentado las cotizaciones de sus proveedores a modo de justificar el monto ofertado para la provisión de insumos y, refiere que adjunta dichas cotizaciones al escrito de protesta. Al respecto, importa manifestar al recurrente que la protesta no es el momento procesal oportuno para la justificación de los precios ofertados, la misma debió ser brindada al momento de la solicitud del desglose de precios por parte del comité evaluador; sin embargo, la evidencia arrimada en el marco de la protesta demuestra que tiene acceso a precio mayorista de solo tres productos, omitiendo adjuntar la documentación relacionada a los más de 30 insumos restantes a ser proveídos, ni como todos los insumos requeridos podrán circunscribirse en la suma de Gs. 1.000.000 mensuales para los 7 edificios establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.

En ese sentido, al no haberse verificado arbitrariedad alguna en la actuación del Comité y de la máxima autoridad, cabe mencionar lo establecido en el Artículo 135 del Decreto N° 2.992/19: "*Carga de las pruebas. 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.*".

Sobre lo establecido en el citado artículo, se ha considerado que: "…*Cada parte debe probar el presupuesto de hecho de la norma que invoca como fundamento de su pretensión o defensa… Cada litigante, cualquiera sea su posición procesal, debe acreditar los hechos y circunstancias en los que funda sus pretensiones o defensas… La prueba de los hechos alegados es una condición para la admisión de las pretensiones…*"[2]. Es así que, no habiendo logrado desvirtuar los motivos de su descalificación, hace que prevalezca la presunción de regularidad que pesa sobre los actos administrativos.

En este sentido, es opinión del doctrinario Miguel S. Marienhoff que: "*La 'presunción de legitimidad' consiste en la suposición de que el acto fue emitido 'conforme a derecho', es decir que su emisión responde a todas las prescripciones legales… ¿Cuál es el 'fundamento' o 'razón de ser' de la presunción de legitimidad del acto administrativo?... La doctrina está conteste en que dicho fundamento radica en las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los*

[2] GORDILLO, Agustín; "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II "La Defensa del usuario y del administrado"; 10° Edición, año 2014; Buenos Aires, Argentina; pág. 185. DROMI, Roberto; "Licitación Pública"; 4° Edición, año 2010; Buenos Aires, Argentina; pág. 191.

actos administrativos. De la 'presunción de legitimidad' del acto administrativo derivan consecuencias trascendentes: …3º Quien pretenda la ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo pertinente…"[3].

A este respecto, Marienhoff en su Tratado de Derecho Administrativo sostiene: "*El PRINCIPIO DE REGULARIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO nos lleva a la conclusión de que la carga de la prueba de la irregularidad corresponde al denunciante, pues bajo la presunción apuntada" quien pretenda ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo pertinente" y, por tanto, a falta de pruebas del denunciante que permite desvirtuar el mencionado principio, debe estarse por la regularidad de la adjudicación*"[4].

Por tanto, corresponde **RECHAZAR** la protesta promovida y en consecuencia convalidar la actuación de la Convocante.

ABG. GIANINA GONZÁLEZ AREVALOS

JUEZA INSTRUCTORA DPTO. DE PROTESTATAS -DNCP[5]

[3] GORDILLO, Agustín; "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II "La Defensa del usuario y del administrado"; 10° Edición, año 2014; Buenos Aires, Argentina; pág. 186.

[4] MARIENHOFF, "Tratado de Derecho Administrativo";Tomo II. 4º Edición. Editorial Lexis Nexis.2005, Pág. 338.

[5] 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(Decreto Nº 3442 de fecha 9/03/2020, resolución SFP Nº 146/2020,resoluciones DNCPN° 1098/20 y N° 1273/20) el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.