DNCP/DJ N° 1567/16

Asunción, 31 de agosto de 2016.

INVESTIGACION PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DEL MEMORÁNDUM CJ N° 68/2016 REMITIDO POR LA COORDINACIÓN JURÍDICA AL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES DE ESTA DIRECCIÓN NACIONAL EN FECHA 01 DE AGOSTO DE 2016, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 01/2015 PARA LA PROVISIÓN DE ALIMENTOS PARA ALMUERZO ESCOLAR, CONVOCADO POR EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PARAGUARÍ ID N° 290696.----------

El Memorándum CJ N° 68/2016 remitido en fecha 01 de agosto de 2016 por la Coordinación Jurídica al Departamento de Investigaciones de esta Dirección Nacional, detalla lo siguiente: "*Me dirijo a usted a efectos de remitir la denuncia remitida por la Contraloría General de la República individualizada con el número de mesa de entrada N° 8002 de fecha 22/07/16, para los fines pertinentes.*" *(Sic)*----------

En la mencionada Nota remitida por la Contraloría General de la República, ingresada como expediente DNCP N° 8002, se expone lo siguiente: "*Me dirijo a usted con relación al estudio que ha efectuado este Órgano Superior de Control a la Licitación Pública Nacional SBE N° 01/15 "Provisión de Alimentos para Almuerzo Escolar" FONACIDE, adjudicada a la firma FITRA SRL, por un importe total de G. 14.514.633.000 (Guaraníes catorce mil quinientos catorce millones seiscientos treinta y tres mil), ID 290696. Al respecto, la Contraloría General de la República cumple en remitir adjunta a la presente, copia de la Nota CGR N° 3837 de fecha 20 de julio de 2016, dirigida a la Gobernación del Departamento de Paraguarí, para su conocimiento y fines pertinentes.*" *(Sic)*----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

EEUU N° 961 c/ Tte. Fariña - Teléfax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

En la Nota adjunta remitida por la Contraloría General de la República a la Gobernación del Departamento de Paraguarí se detalla lo siguiente: "*En atención al análisis efectuado, conforme a los documentos enviados, se verificó lo siguiente: El Secretario del Departamento de Educación y Cultura de la Gobernación de Paraguarí, por nota de fecha 12/01/15, recomendó la Ejecución del Programa Almuerzo Escolar para el año lectivo 2015. El referido documento, no menciona la cantidad de almuerzos y/o raciones necesarias a ser licitadas, conforme al total de niños matriculados, tampoco cita las Escuelas a ser beneficiadas con el referido programa. Cabe mencionar que, la solicitud es del mes de enero, siendo que la Ley N° 1542/14 de Presupuesto General de la Nación, del año 2014, estipula que en cuanto a los Proyectos de Almuerzo Escolar, los llamados para el ejercicio 2015, deben estar publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), en su etapa de convocatoria a más tardar el 1° de setiembre del 2014. En el PBC en lo que refiere al Formulario N° 2 "Formulario de Oferta", en el punto H) concerniente a la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato menciona la cláusula 42 de las IAO y cláusula 16 de las CGC, las cuales no corresponden a la citada garantía. Se sugiere que los funcionarios encargados de la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones, cotejen con las cláusulas, formularios y los documentos estándar que publica la DNCP, a fin de evitar confusiones a los posibles oferentes. La planilla de precio referencial no contaba con fecha ni firma de los responsables de su elaboración. El Comité de Evaluación a pesar de ser la más ventajosa, rechazó la oferta de KEOPS GROUP y recomendó la adjudicación a la empresa FITRA S.R.L., sin embargo ésta no presentó ciertos antecedentes de carácter formal, consistentes en la habilitación del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), de los vehículos transportadores de carne, relatorio ilustrativo del servicio a proveer y currículum vitae de las personas que ejercerán el cargo de jefe de producción y de logística; los que fueron solicitados por el Comité de Evaluación de Ofertas, el mismo día de la evaluación por Nota GOB/UOC N° 57 del 06/04/15, la cual fue contestada en esa misma fecha proporcionando dicha documentación. Con respecto a los documentos correspondientes a la firma FITRA S.R.L., se observó que la planilla de precios de la oferta no tiene expresado el monto*

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Doria
Director Jurídico - DNCP

total en letras, según los Currículos, el Gerente de producción y el Gerente de Logística no son egresados Universitarios; conforme al apartado de Capacidad Técnica del Pliego de Bases y Condiciones, pues se remitieron solo tres certificados de Formación de Cocinero de Servicio Doméstico. La oferta presentada por la empresa KEOPS GROUP S.A., la cual fuera descalificada con el argumento de que en "la planilla de precios de su formulario oferta no especificó en la columna correspondiente, la Marca de los productos y además por qué la sumatoria de los montos de sus contratos anteriores (años 2011, 2012, 2013,2014) no alcanzó el 50% de su oferta como mínimo, así mismo no posee movimiento en el ejercicio 2011, ambas exigencias requeridas en el PBC como experiencia específica". Sin embargo, se verificó que la sumatoria de los montos de los contratos celebrados por Keops Group S.A., incluso supera el 50% mínimo requerido en el PBC y posee 2 (dos) contratos formalizados en diciembre del año 2011, además, con relación a la omisión de la marca del producto en el Formulario de Oferta, la comisión evaluadora pudo haber solicitado la aclaración correspondiente, así como solicitó información a la firma FITRA SRL." (Sic)----------

Continúa señalando: "*Se señala que conforme al objeto del llamado, Alimentos para Almuerzo Escolar, el cual será elaborado por la firma adjudicada en los Comedores de las Escuelas beneficiadas del Departamento de Paraguarí, resulta lógico que la MARCA DEL PRODUCTO sea en este caso de KEOPS GROUP S.A., por lo que era innecesario descalificar a la citada firma, la cual presentó la oferta económica más baja, y menos aun existiendo la diferencia de G. 2.850.183.000 (Guaraníes dos mil ochocientos cincuenta millones ciento ochenta y tres mil), entre la adjudicada y la descalificada. Además, la coincidencia existente entre el monto ofertado por la firma adjudicada, el precio referencial fijado por la institución y la disponibilidad presupuestaria, el cual refería al importe de G. 14.514.633.000 (Guaraníes catorce mil quinientos catorce millones seiscientos treinta y tres mil). La Garantía de fiel cumplimiento de Contrato fue liberada en la misma fecha de vencimiento del contrato (30/12/15), al respecto, este Órgano Contralor señala, que la liberación de la Garantía de Cumplimiento tendrá lugar: 30 (treinta) días posteriores al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del proveedor. En fecha 14/10/15 se amplió el*

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Durán
Director Jurídico - DNCP

Contrato en 26.242 (veintiséis mil doscientos cuarenta y dos) raciones más, equivalente a un monto de G. 225.313.812 (Guaraníes doscientos veinticinco millones trescientos trece mil ochocientos doce), con una vigencia hasta el 31/12/15. El fundamento de la ampliación se halla inserto en el Dictamen UOC/GOB N° 002 de fecha 2/10/15, en el que se manifestó entre otros que: "La contratación actual no cubre el total de los días establecidos en el calendario escolar por el Ministerio de Educación y Cultura, los bienes a ser ampliados permitirán extender unos días más de almuerzo a los niños y niñas beneficiados con el Programa de referencia..." Al respecto, se señala que el vencimiento del contrato original y la ampliación efectuada tienen la misma validez, es decir al 31/12/15, por lo que no cabe el argumento esgrimido de que no cubre el total de los días de clases, teniendo en cuenta que las mismas suelen finalizar generalmente a mediados de noviembre y que se previó hasta el último día del año; asimismo, en la Adenda N° 1 punto 4. Lista de Instituciones beneficiadas se detalló muy bien el total de alumnos por cada escuela, el cual es equivalente a cada ración de almuerzo, por lo que se contaba con el total de raciones requeridas para todos los alumnos que serían beneficiados. Por todo lo expuesto, la Contraloría General de la República es del parecer que la Gobernación de Paraguarí por intermedio de departamento de la UOC y de los funcionarios encargados de evaluar las ofertas incumplieron varios puntos del Art. 57 del Decreto que reglamenta la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", desestimando a la oferta económica más baja y adjudicando a la segunda oferta presentada. Al respecto, la Institución departamental deberá adoptar las medidas correctivas y los trámites necesarios para iniciar una investigación, a los responsables quienes realizaron la recomendación a la segunda oferta recibida, desestimando a la primera oferta económica más baja. Asimismo, a los funcionarios quienes sugirieron la ampliación del contrato, considerando que los argumentos (días de clases y cantidad de raciones) que motivaron la mencionada ampliación ya se encontraba asentada en el contrato original, debiendo informar a este Órgano Superior de Control las resultas pertinentes. Consecuentemente, en próximos llamados los funcionarios encargados de las compras y en especial las realizadas en el marco del Almuerzo y Merienda Escolar, deberán planificar correctamente la cantidad de raciones conforme a la cantidad de

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

niños que serán beneficiados, según la cantidad de Escuelas que han presentado sus respectivas solicitudes, y sin descuidar la cantidad de días previstos en el Calendario Escolar, fijado por el Ministerio de Educación y Cultura, como así también, salvaguardar el servicio, ampliando la garantía de fiel cumplimiento según el importe y los días adicionados. Es importante mencionar, que la Institución departamental debe contar con un listado actualizado por la Supervisión Zonal dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, sobre las Escuelas que efectivamente funcionan como tales en el Departamento de Paraguarí, a fin de planificar correctamente la provisión, que abarque a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de optimizar las condiciones de aprendizaje de los niños, mejorando sus condiciones nutricionales, incrementando su capacidad de concentración y asimilación de la información, contribuyendo con ello a un mejor rendimiento escolar y a la disminución de la deserción escolar, y sobre todo que el servicio del Almuerzo Escolar inicie el primer mes del calendario escolar, dando así cumplimiento al mencionado Programa dispuesto en la Ley N° 5210/14, y su decreto reglamentario. Finalmente, la Contraloría General de la República advierte que dentro de sus atribuciones legales efectuará los controles cuando considere oportuno." (Sic)----------

Que, esta Dirección Jurídica por medio de nota **DNCP/DJ N° 6994/16** de fecha 05 de agosto de 2016 ha notificado a la Convocante, **GOBERNACIÓN DE PARAGUARÍ** el inicio de la presente investigación, con acuse de recibo de fecha 08 de agosto de 2016.-

Que, se ha comunicado el inicio de la presente investigación a la **JUNTA DEPARTAMENTAL DE PARAGUARÍ**, por medio de nota **DNCP/DJ N° 6977/16** de fecha 05 de agosto de 2016 con acuse de recibo de fecha 10 de agosto de 2016.---------

Que, se ha notificado a la firma adjudicada **FITRA S.R.L.** por medio de nota **DNCP/DJ N° 6976/16** de fecha 05 de agosto de 2016 el inicio de la presente investigación, con acuse de recibo de fecha 08 de agosto de 2016.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Que, consecuentemente en **fecha 11 de agosto de 2016** la firma Fitra S.R.L., por medio de Nota ingresada como Expediente DNCP N° 8830, manifiesta entre otras cosas lo siguiente: "*Al respecto, cumplo en informar que, a la fecha, el Contrato se encuentra totalmente cumplido y con plazo fenecido, lo cual debió ser informado por la Gobernación a través del Sistema Integrado de Contrataciones Públicas (SICP) en el portal de contrataciones Públicas. Por otro lado, cumplimos en manifestar que, lamentablemente, la Nota de la CRG Nro. 3837 no fue remitida íntegramente junto con la nota DNCP Nro. 976/16 pues entre la primera hoja y la última no existe una continuidad de redacción. En efecto, en la primera página de dicha Nota se relata la circunstancia que el Secretario del Dpto. de Educación y Cultura de la Gobernación recomendó la ejecución del Programa de Almuerzo Escolar para 2015 sin mencionar la cantidad de beneficiarios de dicho programa. Además, se refiere que el proceso se inició con retraso, a la luz de lo dispuesto en la Ley 1542/14 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para 2014. En el siguiente párrafo se hace referencia a una inconsistencia en el Formulario de Ofertas que rigió para el PBC, relativa a la falta de congruencia entre este documento y las demás disposiciones del PBC. En el tercero, se objeta la falta de fecha y firma en la planilla de precios referenciales. Hasta aquí, se trata de observaciones que hacen al manejo interno de la Gobernación en el proceso de diseño del Pliego de Bases y Condiciones, etapa en la que los oferentes, como FITRA, no participa, por lo que nos resulta imposible realizar descargo alguno que haga a tales cuestiones. En el cuarto párrafo que contiene objeciones, la Nota de la CGR hace referencia que el Contrato fue adjudicado a FITRA a pesa que la firma KEOPS GROUP fue la que presentó la oferta más ventajosa. A este respecto, solo nos cabe mencionar que, conforme a las disposiciones de la Ley 2051 y su reglamentación, la oferta debe ser adjudicada a quien presenta la mejor oferta de entre quienes cumplen con todos los requisitos del PBC, con lo cual, el simple hecho de ser mejor oferta económica no trae aparejado, per sé, el derecho a la adjudicación. Aquí es donde la copia que hemos recibido pierde continuidad, pues en la siguiente página se lee parte de un párrafo que hace referencia a la Adenda Nro. 1 del llamado, para en los siguientes párrafos señalar que la Gobernación incumplió varios puntos del Art. 57 del*

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Fabio A. Goney Duria
Director Jurídico - DNCP

Decreto que reglamenta la Ley 2051. Luego, se sugiere a la Gobernación la toma de medidas correctivas y una investigación a los funcionarios que recomendaron la adjudicación y a quienes decidieron ampliar el contrato, además de otras recomendaciones, más no se puede leer la motivación de dichas recomendaciones en razón de no contarse con el texto completo de la Nota." (Sic)----------

Que, como medida de mejor proveer, se ha remitido copia de todos los antecedentes a la firma **FITRA S.R.L.,** por medio de nota **DNCP/DJ N° 7285/2016** de fecha 12 de agosto de 2016, con acuse de recibo de fecha 16 de agosto de 2016.--------

Que, en **fecha 17 de agosto de 2016** la Convocante, remite su descargo a través de Nota ingresada por Mesa de Entrada como expediente DNCP N° 8960 en la cual expresa entre otras cosas: "*En lo que se refiere a la adjudicación a la empresa FITRA S.R.L., me ratifico plenamente en lo expuesto por el Comité de Evaluación de Ofertas, en el sentido de la correcta descalificación al oferente KEOPS GROUP S.A., ya que, en primer lugar, la misma se basó en la no consignación de la marca y la falta de experiencia en los años 2011, 2012, 2013 y 2014, solicitada en el PBC. Aun cuando se pudiese debatir ampliamente sobre si la consignación o no de la marca es obligatoria, pues en esa ocasión se había tomado en cuenta un antecedente de la misma DNCP (Resolución 789/2015) para su descalificación, es importante señalar que la falta de consignación de marca en su oferta no fue el único motivo por el cual ha sido descalificado el oferente, sino por la falta de experiencia, en el que se requirió que se presenten contratos o facturaciones relacionados a provisión de alimentos para personas elaborados a partir de productos frescos. Es por ello que, para medir la experiencia en provisión de alimentos para personas, en el PBC se requirió que "Se tendrá en cuenta como experiencia específica… Contratos y/o facturaciones anteriores anteriores de los cuatro últimos años (2011, 2012, 2013, 2014) de servicios de provisión de alimentos para personas… equivalentes al 50% de su oferta como mínimo", razón por la que en el Informe de Evaluación de ofertas, se mencionó que el oferente KEOPS GROUP S.A. presentó los contratos y facturaciones por un total de G. 5.631.759.000*

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

(Guaraníes cinco mil seiscientos treinta y un millones, setecientos cincuenta y nueve mil), monto así totalizado que no alcanza el 50% establecido como mínimo de facturación exigido, considerando el total de su oferta, el cual es de G. 11.664.450.000 (Guaraníes once mil seiscientos sesenta y cuatro millones, cuatrocientos cincuenta mil).

Siguiendo con esa línea, se puede ver que el oferente ha presentado dos contratos suscritos en el año 2011, sin embargo, ambos especifican claramente en una de sus cláusulas que la ejecución que conlleva el compromiso contractual se realizará recién con actividades y/o eventos durante el año 2012, y, entendiéndose que la experiencia se adquiere una vez realizado un hecho, no se puede pretender que el oferente posea experiencia en provisión de alimentos durante el año 2011 sólo por suscribir un contrato en ese periodo y, más aún, cuando el mismo aclara que la ejecución contractual recién se realizará al año siguiente; por tanto, el Comité concluyó que no cumple con el requisito de experiencia solicitado en el PBC. De la misma forma, en el mismo Informe de Evaluación se menciona que "...uno de los representantes participantes del Acto de Apertura de Sobres había manifestado que "la oferta de la firma Keops Group S.A. especifica en sus documentos una constitución de la misma en el año 2011", por tanto, realizando una verificación de su oferta, se puede notar que efectivamente su constitución data del 21 de octubre de 2011 y que en dicho periodo fiscal no ha tenido movimiento comercial alguno (conforme a los balances presentados) es decir, el Balance General del año 2011 se ha presentado a la Subsecretaría de Estado de Tributación SIN MOVIMIENTO, lo que indica que no ha realizado ningún tipo de operaciones durante el año 2011, y todo esto, otorgando mayor énfasis a la situación ya planteada: que, en definitiva, el oferente KEOPS GROUP S.A. no posee experiencia en la provisión de alimentos para personas". (Sic)----------

Que, esta Dirección Jurídica luego del estudio, realiza el presente Dictamen Conclusivo en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación: ----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Dueia
Director Jurídico - DNCP

En la denuncia la Contraloría General de la República pone a conocimiento que dicha Entidad ha realizado un análisis del llamado a Licitación Pública Nacional SBE N° 01/15 "Provisión de Alimentos para Almuerzo Escolar", convocado por el Gobierno Departamental de Paraguarí ID N° 290696, y que dicho análisis se ha realizado conforme a los documentos remitidos por la Convocante a la Contraloría General de la República.----------

Expuso además que los puntos observados son los siguientes: 1- El Secretario del Departamento de Educación y Cultura de la Gobernación de Paraguarí recomendó por medio de Nota de fecha 12 de enero de 2015 la ejecución del Programa Almuerzo Escolar para el año lectivo 2015, y que sin embargo en la mencionada nota no figura la cantidad de almuerzos y/o raciones licitadas, de conformidad al total de niños matriculados, y tampoco figura cuales son las Escuelas a ser beneficiadas con dicho programa. Menciona además que la nota es del mes de enero y que la Ley N° 1542/14 de Presupuesto General de la Nación, del año 2014, establece que en relación a los Proyectos de Almuerzo Escolar, los llamados para el año 2015, deben estar publicados en el SICP en su etapa de convocatoria a más tardar el 1° de setiembre de 2014.---------

La Entidad denunciante expuso además en el siguiente punto: 2- En el PBC respecto al Formulario N° 2 de Oferta, en el punto H) en relación a la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato menciona la cláusula 42 de las IAO y cláusula 16 de las CGC, las cuales no corresponden a dicha garantía. Y que en ese sentido, se sugiere que los funcionarios encargados de la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones, comparen con las cláusulas, formularios y documentos estándar que publica la DNCP, a fin de evitar confusiones a los oferentes.----------

Señaló además, punto 3: La planilla de precio referencial no contaba con fecha ni firma de los responsables de su elaboración.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

En el punto 4 manifestó: el Comité de Evaluación a pesar de que la oferta de KEOPS GROUP S.A. era la más ventajosa, rechazó dicha oferta y recomendó la adjudicación a la empresa FITRA S.R.L., sin embargo la firma adjudicada no presentó ciertos documentos de carácter formal, como la habilitación del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), de los vehículos transportadores de carne, relatorio ilustrativo del servicio a proveer y currículum vitae de las personas que ejercerán el cargo de jefe de producción y de la logística; los que fueron solicitados por el Comité de Evaluación de Ofertas, el mismo día de la evaluación, mediante Nota GOB/UOC N° 57 de fecha 06 de abril de 2015.----------

La Contraloría General de la República ha manifestado además en el punto 5, en relación a los documentos correspondientes a la firma FITRA S.R.L. se observó que la planilla de precios no contiene el monto total en letras, conforme a los Currículos, el Gerente de Producción y el Gerente de Logística no son egresados universitarios; de conformidad a lo requerido en el punto Capacidad Técnica del PBC, ya que se remitieron solo tres certificados de Formación de Cocinero de Servicio Doméstico.--------

En el punto 6 se ha mencionado que la oferta presentada por la empresa KEOPS GROUP S.A., -firma que ha sido descalificada con el argumento de que en la planilla de precios de su formulario de oferta no especificó en la columna correspondiente la marca de los productos y además porque la sumatoria de los montos de sus contratos anteriores (años 2011, 2012, 2013, 2014) no alcanzó el 50 % de su oferta como mínimo-, sin embargo, la Contraloría ha verificado dicha sumatoria de los montos de los contratos, y ha constatado que supera el 50 % mínimo requerido en el PBC y que además posee dos contratos formalizados en diciembre del año 2011, y así también con relación a la omisión de la inclusión de la marca del producto en el Formulario de Oferta, el Comité de Evaluación pudo haber solicitado la aclaración correspondiente, así como solicitó información a la firma adjudicada.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

En el punto 7 señaló que además existe coincidencia entre el monto ofertado por la firma adjudicada, el precio referencial y la disponibilidad presupuestaria.----------

En el punto 8 expuso la Entidad de control, que la garantía de fiel cumplimiento de Contrato fue liberada en la misma fecha de vencimiento del contrato -30 de diciembre de 2015-, y que en ese sentido, la Gobernación de Paraguarí vulneró lo previsto en el punto 17.5 de las Condiciones Generales del Contrato del PBC que establece que la -- liberación de la garantía de fiel cumplimiento tendría lugar a los treinta (30) días posteriores al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del proveedor.—

Finalmente la Contraloría General de la República señaló que el 14 de octubre de 2015, se amplió el Contrato en veinte y seis mil doscientos cuarenta y dos raciones más, equivalente a un monto de Gs. 225.313.812 (Guaraníes doscientos veinticinco millones trescientos trece mil ochocientos doce), con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2015. Y que la fundamentación de la ampliación se halla en el Dictamen N° 002 de fecha 02 de octubre de 2015, en el cual se expuso entre otras cosas que : *"La contratación cubre el total de los días establecidos en el calendario escolar por el Ministerio de Educación y Cultura, los bienes a ser ampliados permitirán extender unos días más de almuerzo a los niños y niñas beneficiados con el Programa de referencia..."(Sic)*----------

En ese sentido, manifestó que el vencimiento del contrato original y la ampliación realizada tienen la misma fecha de validez, 31 de diciembre de 2015, con lo cual no cabe el argumento sostenido por la Convocante para la ampliación, considerando que se previó hasta el último día de diciembre de 2015, y asimismo en la Adenda N° 1 punto 4 Lista de Instituciones beneficiadas se detalló el total de alumnos por cada escuela, por lo que se contaba con el total de raciones requeridas para los alumnos que serían beneficiados.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Así también indicó la denunciante, que es parecer de la Contraloría General de la República, que la Gobernación de Paraguarí ha incumplido con varios puntos del Artículo 57 del Decreto reglamentario de la Ley N° 2051/03, desestimando la oferta más baja y adjudicando a la segunda mejor oferta.----------

Ahora bien, la Convocante por su parte ha señalado que se ratifica plenamente en el análisis realizado por el Comité de Evaluación respecto a la pertinencia de la adjudicación a la firma FITRA S.R.L.----------

Además ha señalado que la descalificación de la firma KEOPS S.A. se basó en que dicha firma no ha consignado la marca de lo ofertado, y que además la misma no demostró poseer la experiencia solicitada en el PBC.----------

En el mismo sentido, la Convocante ha señalado que la firma KEOPS S.A. ha presentado dos contratos suscritos en el año 2011, pero que sin embargo ambos especifican claramente en una de sus cláusulas que la ejecución que conlleva el compromiso contractual se realizaría recién durante el año 2012, y que la Convocante entiende que la experiencia se adquiere recién una vez realizado un hecho, por ende el Comité de Evaluación estimó que dicha firma no cumplía con el requisito de experiencia solicitado en el PBC.----------

Cabe señalar que la Convocante no se ha expedido sobre los otros puntos objetados por la Contraloría General de la República.----------

Por su parte la firma adjudicada FITRA S.R.L. ha señalado que no ha recibido íntegramente las copias de la denuncia, sin embargo, el Juzgado de Instrucción ha remitido copia de todos los antecedentes obrantes en el expediente conforme a la solicitud y la firma mencionada no ha formulado manifestaciones al respecto.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Edificio Corporativo "Ñemby" - Calle Proceres del Mariscal López N° 961 c/ Tte. Fariña - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

Expuestos los argumentos de las partes, corresponde realizar un análisis de la cuestión planteada.----------

En relación al punto 1 objetado en la denuncia el cual señalaba que en el documento por medio del cual el Secretario del Departamento de Educación y Cultura de la Gobernación de Paraguarí recomienda la ejecución del programa Almuerzo Escolar para el año lectivo 2015 no se indicaba la cantidad de raciones a ser licitadas, cabe señalar que la Convocante no se ha expedido sobre este punto en su descargo.--

En ese sentido, cabe aclarar que la Resolución MEC N° 15866 "*POR LA CUAL SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE GESTIÓN OFICIAL Y PRIVADA SUBVENCIONADA, DEPENDIENTES DE ESTE MINISTERIO*" de fecha 18 de junio de 2015, resultaba exigible recién desde que la misma entró en vigencia, y se debe considerar que la apertura del llamado de referencia se llevó a cabo el 31 de marzo de 2015, fecha anterior a la Resolución del Ministerio de Educación y Cultura, por ende la obligación por parte de la Convocante de remitir la aprobación con el formato y contenido mencionado por la Entidad denunciante no era exigible al momento del inicio del llamado.----------

Respecto al punto 2, se objetó que el Formulario N° 2 de oferta, en el punto H) Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato menciona la cláusula 42 de las IAO y cláusula 16 de las CGC, y que las mismas no corresponden a dicha garantía. En ese sentido se pudo constatar en el PBC del llamado de referencia que efectivamente, la Convocante incluyó en esa sección del Pliego de Bases y Condiciones lo objetado por la Entidad denunciante, y en ese sentido, dichas cláusulas no se relacionan con la Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato. Por tanto, se recomienda a la Convocante que en futuros llamados preste la debida atención al momento de elaborar el Pliego de

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Luis A. Godoy Durán
Director Jurídico - DNCP

Bases y Condiciones, teniendo en cuenta el PBC estándar que se encuentra publicado en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP).----------

En relación al punto 3, se ha objetado que la planilla de precio referencial no cuenta con fecha ni firma de los responsables. Sobre este punto, es dable mencionar que si bien el Decreto N° 719 de fecha 06 de julio de 2015, establece la exigencia de la presentación de la planilla de precios, sin embargo el llamado de referencia se llevó a cabo con anterioridad a la fecha del Decreto mencionado, por ende no resultaba exigible la presentación de dicha planilla.----------

En el punto 4 se señaló que el Comité de Evaluación ha descalificado a la firma KEOPS GROUP S.A. y ha recomendado la adjudicación a la firma FITRA S.R.L., sin que FITRA S.R.L. haya presentado documentos de carácter formal como la habilitación de del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), de los vehículos transportadores de carne; relatorio del servicio a proveer ni currículum de las personas que ejercerían el cargo de jefe de producción y de logística, y que dichos documentos fueron solicitados a la firma –posteriormente adjudicada- el día de la Evaluación de Ofertas, y fueron proveídos por dicha firma en el mismo día.----------

Al respecto, el artículo 26 de la Ley N° 2051/03 señala que la inobservancia por parte de los oferentes respecto a los requisitos de forma no será motivo para desechar sus ofertas, ya que además, de conformidad al Artículo 57 del Decreto N° 21909, la Convocante tiene la facultad de solicitar aclaraciones a los oferentes a fin de facilitar el proceso de evaluación y calificación de las ofertas, y en el punto aquí debatido, tratándose de documentos formales, la Convocante ha hecho uso de la facultad que la propia Ley le confiere al solicitar por escrito la documentación mencionada por la firma denunciante a una de las firmas oferentes.----------

En relación al punto 5 de la denuncia, se ha señalado que entre los documentos correspondientes a la firma FITRA S.R.L. se observó que en la planilla de precios no se ha expresado en letras el monto total. También se indicó que de la oferta de la firma

Abg. María Laura Madel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

EEUU Nº 961 c/ Tte. Farida - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

adjudicada no se desprende que el Gerente de Producción y el Gerente de Logística sean egresados universitarios como requiere el PBC.----------

Al respecto, es importante aclarar que en la Resolución de DNCP N° 1893/15 de Protesta, de fecha 03 de julio de 2015, la DNCP se ha expedido respecto a este punto, y se reitera que la inclusión u omisión del monto en letras, no afecta de manera sustancial el alcance ni la calidad de los servicios ofertados.----------

Por otra parte se ha constatado que el PBC solicitaba que para ambos cargos – Gerente de Producción y Gerente de Logística- sean egresados universitarios, y en ese sentido en la oferta de la firma adjudicada obra un Currículum en el que se detalla que la persona es egresada universitaria, sin embargo no se detalla la función que dicha persona ocuparía.----------

En efecto, a modo de analizar si la oferta de la firma adjudicada cumplía con lo solicitado en el PBC -respecto a la capacidad técnica-, **se recomienda la apertura de una Investigación de Oficio** respecto a este punto.----------

Ahora bien en relación al punto 6, se indicaba en la denuncia que la oferta presentada por la firma KEOPS GROUP S.A. resultó descalificada porque en la planilla de precios de su formulario de oferta no se especificó la marca de los productos ofertados y porque además la sumatoria de los montos de sus contratos anteriores de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 no alcanzó el 50 % de su oferta. Sin embargo, la Entidad denunciante, señaló que ha verificado los montos de los contratos celebrados por la firma KEOPS GROUP S.A. y que dicha firma incluso supera el 50 % mínimo requerido en el PBC y que además posee dos contratos formalizados en el 2011, con lo que cumpliría con lo solicitado en el PBC.----------

En ese sentido, la Convocante en su descargo señaló que la firma KEOPS GROUP S.A. resultó descalificada en razón a que si bien posee contratos formalizados

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

en el año 2011, la ejecución de dichos contratos se realizaría recién en el 2012, y por ende la experiencia en el año 2011 no se podría tener en cuenta.----------

Respecto a este punto cabe mencionar que el artículo 79º de la Ley N° 2.051/03 *"De Contrataciones Públicas"*, expresa literalmente que: *"...La protesta será presentada, a elección del promotor, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la referida entidad,* ***dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste****". (Sic).*----------

Entonces, según lo indicado por la norma precedentemente trascripta, toda persona que tenga un interés legítimo puede presentar protesta **dentro del plazo de 10 días hábiles** desde que toma conocimiento del hecho que a su entender es irregular, por ende si el legitimado –la firma KEOPS GROUP S.A.-, en caso de que haya considerado que fue mal descalificada debió protestar contra la adjudicación.----------

Así también también se encuentra vigente la Res. 2.076/15 *"POR LA CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL MÓDULO DE PROTESTAS ELECTRÓNICAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REGIDOS POR LA LEY N° 2.051/03"*; la Resolución DNCP N°2077/15 y el Decreto N°7434/11 en donde se señalan expresamente las condiciones exigidas para dar trámite a su pedido, recalcando que las referidas normativas se encuentran publicadas en el Portal de Contrataciones, Pestaña Marco Legal, mecanismo que también se encontraba a disposición.----------

Continuando con el análisis, en el punto 7 de la denuncia se señaló que existe coincidencia entre el monto ofertado por la firma adjudicada, el precio referencial fijado por la Convocante y la disponibilidad presupuestaria.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

En ese sentido, cabe aclarar que el artículo 14 de la Ley N° 2051/03 dispone que podrán adjudicarse o contratarse adquisiciones o servicios cuando se cuente con saldo disponible en la correspondiente partida presupuestaria, además es importante mencionar que la Convocante es la responsable de determinar la estimación de costos de conformidad al artículo 15 de la Ley N° 2051/03, por tanto al encontrarse los precios referenciales dentro del presupuesto disponible, sin exceder del mismo, no se podría objetar que exista o no coincidencia entre dichos montos.----------

Respecto al punto 8, se objetó que la Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato fue liberada en la misma fecha del vencimiento del contrato, en fecha 31 de diciembre de 2015, siendo que el punto 17.5 de las Condiciones Generales del Contrato establece que la liberación de la dicha garantía tendrá lugar a los treinta días posteriores al cumplimiento de las obligaciones.----------

En ese sentido, se pudo constatar que efectivamente en el PBC del llamado, punto 17.5 de las CGC, se estableció que la liberación de dicha garantía tendría lugar 30 días después del cumplimiento de las obligaciones.----------

Al respecto, se ha constatado que la fecha de vigencia de la Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato era hasta el 30 de diciembre de 2015.----------

Deviene oportuno señalar que en la Guía de Gestión de Garantías de las Contrataciones Públicas elaborada por esta Dirección Nacional de Contrataciones Públicas "Programa de Democracia Calidad en la Gestión Pública", en relación a las "*Garantías Contractuales*" a fojas 19, se establece ciertos lineamientos referentes a la verificación de la vigencia de la garantía contractual: "*El encargado de la ejecución contractual deberá siempre estar atento a que las Garantías estén vigentes según sus características y no se deberá nunca dejarlas vencer antes del cabal cumplimiento del contrato o de la rescisión contractual y configuración de siniestro que debe verificarse dentro de la vigencia de garantía*". Se desprende de lo anterior que es responsabilidad

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

de la Convocante la verificación respecto a la vigencia de la Garantía hasta el cumplimiento total de las obligaciones.----------

La Convocante no se ha expedido en su descargo respecto a este punto, y tampoco la firma adjudicada.----------

Por ende, a fin de determinar si se ha dado cumplimiento a lo establecido en el PBC, respecto a la vigencia de la Garantía de Fiel Cumplimiento Contractual de conformidad a lo que establecía el Pliego de Bases y Condiciones, **se recomienda la apertura de una investigación de oficio**.----------

Finalmente en relación al punto 9, la Contraloría objetó que se amplió el Contrato en 26.242 raciones más, pese a que en la Adenda N° 1 ya se había fijado la cantidad de alumnos por institución a ser beneficiados, y que el vencimiento del contrato original y la ampliación realizada tienen la misma validez, es decir que son hasta el 31 de diciembre de 2015.----------

En ese sentido, se pudo constatar que efectivamente la Convocante ha ampliado las raciones, y que la vigencia del contrato se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2015, -fecha de vigencia del contrato original-.----------

Cabe aclarar que de la ampliación efectuada por la Convocante, se desprende que se ha ampliado las raciones, y no así la fecha de vigencia del contrato.----------

Sin embargo la Convocante en el marco de la presente investigación no se ha expedido respecto al motivo de la ampliación de la cantidad de raciones, además se debe considerar que efectivamente en la Adenda N° 1 del PBC del llamado ya se había establecido la cantidad de alumnos a ser beneficiados.----------

Abg. María Laura Maciel
Jueza Instructora
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Por tanto, sobre este punto **se recomienda la apertura de una investigación de oficio.**----------

Por lo analizado a lo largo de la investigación, habiendo indicios de irregularidades en el marco del llamado a contratación de referencia, y a fin de efectuar un mejor análisis del caso, esta Dirección Jurídica **RECOMIENDA** el **INICIO DE UNA INVESTIGACIÓN DE OFICIO,** en el marco del llamado a Licitación Pública Nacional N° 01/2015 para la "**PROVISIÓN DE ALIMENTOS PARA ALMUERZO ESCOLAR, CONVOCADO POR EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PARAGUARÍ ID N° 290696**", respecto a los puntos señalados, y de esta manera dotar al proceso de todas las garantías precautelando el fiel cumplimiento de los principios de igualdad y libre competencia que rigen las Contrataciones Públicas del Estado, por lo que damos por finalizada la presente investigación preliminar con la recomendación anteriormente mencionada.----------

ABG. MARÍA LAURA MACIEL
Dirección Jurídica

ABG. LUIS A. GODOY DURIA
Director Jurídico-DNCP