Dictamen DNCP/DJ N°8111/24

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	30/7/2024
ID:	426265
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Provisión de almuerzo escolar en instituciones escolares del departamento de Caazapá-Plurianual 2023-2024.
Entidad Convocante:	Gobierno Departamental de Caazapá.
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias. Caso N.º 262 y 275.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones
Tema Específico:	EE.TT. limitativas, restrictivas o direccionadas; Plurianualidad de llamado.

RESULTADO

1. Disponer el cierre del Caso N°262/23 y 275/23.
2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La denuncia con protección de identidad, ingresada a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos –Módulo de Investigaciones Electrónicas e individualizada como **Caso N°262/23**, en la cual, se describen supuestos hechos irregulares en el procedimiento licitatorio de referencia, en el que presuntamente la Convocante habría direccionado las bases concursales, específicamente, lo relacionado al apartado de "VISITA AL SITIO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO", solicitando documentos que no se encontraban establecidos en el PBC –que resultarían ser de carácter sustancial–, por lo que no han podido participar de dicho acto; asimismo, el denunciante cuestiona el levantamiento de la suspensión del llamado en atención a que al ser un llamado plurianual, estaría comprometiendo los recursos del Gobierno Departamental de Caazapá, puesto que estos serán ejecutados por las nuevas autoridades electas.

Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

De lo expuesto por el denunciante, se aclara que los cuestionamientos formulados, ya fueron planteados en iguales términos en la Investigación de Oficio, la cual fue individualizada bajo el Caso N° 200/23 y resueltos mediante Resolución DNCP N°2374/23.

Caso N°275/23. El denunciante manifiesta puntualmente que existe una inconsistencia aparentemente intencional que pretendería confundir a los potenciales oferentes en cuanto a la fecha de visita al sitio de ejecución del contrato y la fecha tope de consulta. Al respecto, la Dirección General de Normas y Control ha realizado la observación correspondiente al respecto manifestando la Convocante que únicamente ha modificado un punto (.) en dicho apartado a los efectos de habilitar la sección "Adenda" y realizar una modificación en la fecha y hora de recepción y apertura de ofertas. Indica además que la visita al sitio de ejecución de contratos ya se llevo a cabo por lo que ha cumplido con dicha etapa y no pretende recepcionar nuevas consultas al respecto.

En este estado de cosas, cabe señalar que la denuncia es el mecanismo que poseen quienes tienen un interés general e instan la actuación oficiosa de la Administración, en este caso, de la DNCP, para que ésta actúe de oficio e investigue las supuestas irregularidades.

De los términos de la denuncia se deduce la disconformidad del denunciante respecto a determinados requisitos del PBC que considera limitantes y restrictivos a la concurrencia, y solicita la modificación del mismo según su propuesta, específicamente en la que se exija que la visita al sitio de ejecución del contrato cuente con una fecha y hora cierta a fin de evitar ambigüedades. Esta solicitud formulada para que la DNCP se expida favorablemente y declare un derecho a su favor (la posibilidad de concurrir), lo cual constituye la invocación de un interés legítimo, en cuyo caso, la **PROTESTA** es el mecanismo de impugnación correspondiente en los términos del Art. 79 de la Ley N° 2051/23.

Por tanto, ante la invocación de un interés legítimo, y, siendo la vía pertinente la protesta para impugnar los términos del PBC, este Dirección se encuentra ante un obstáculo normativo previsto en el Art. 142 del Decreto 2992/19 que establece como presupuesto de admisibilidad de las denuncias que la vía para impugnar el hecho presumiblemente irregular **no sea la protesta**.

En ese sentido, en atención a que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, ya se ha expedido sobre los mismos hechos denunciados mediante la Resolución DNCP N° 2374/2023 en fecha 12 de julio de 2023, la que se encuentra debidamente notificada y difundida en el SICP en el apartado CONVOCATORIA/PROTESTAS/DENUNCIAS, bajo los argumentos expuestos precedentemente y ante la falta de aportes de hechos nuevos, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos disponer el cierre del **Caso N°262/23 y 275/23** solo en la medida de lo analizado y aclarado en el presente dictamen, haciendo la salvedad que de surgir hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

DENUNCIA:

La denuncia recibida a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos – Módulo de Investigaciones Electrónicas – como CASO N°262/23 en fecha 11 de julio del corriente, referente a supuestas irregularidades en el marco del procedimiento de LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL; "PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR EN INSTITUCIONES ESCOLARES DEL DEPARTAMENTO DE CAAZAPÁ PLURIANUAL 2023-2024" ID N° 426265, expresando cuanto sigue:

"En fecha 7 de julio a través de la Resolución N.º 2075/23 se ha dispuesto el levantamiento del estado de Suspensión del procedimiento de contratación; ante ello denuncio el levantamiento de la suspensión con el argumento del interés publico comprometido y la envergadura del llamado. Existe un interés particular de la Administración Departamental actual que se encuentra por encima del Interés Publico, apresurando un proceso que le corresponderá ejecutar al nuevo Gobernador Electo; con esto queda demostrado que sin importar el interés público y el interés superior del niño que son lo que se verán afectados por este tipo de amaños inescrupuloso, intentando favorecer a empresas Amigas de la actual Gobernadora; y más aún señor Director tener en cuenta la envergadura del llamado afectando ejercicio presupuestario el año 2024 solicito tome carta en el asunto sobre estos hechos denunciados, no solo en esta licitación de almuerzo escolar, sino también sobre el mismo punto posee denuncia el llamado de merienda escolar.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas no se ha pronunciado sobre la Investigación de Oficio iniciada a través de la Resolución DNCP 1991/23, referente a la visita al sitio de ejecución del contrato ha sido dolosamente acomodada con requisitos exigidos que no se encuentran insertos dentro del Pliego de Bases y Condiciones para realizar la visita al sitio de ejecución del contrato por lo que exigimos que se realice una nueva licitación con requisitos claros.

Señor Director, ante lo denunciado sobre los graves e insalvables hechos irregulares que ya han sido objeto de Investigación de Oficio, corresponde salvaguardar el interés general, teniendo en cuenta que se está comprometiendo dinero del Estado Paraguayo, no resulta menos gravoso esta situación." (Sic)

ACUMULACIÓN DE CASOS:

En fecha 18 de julio de 2023, ingresa la siguiente denuncia vía Sistema de Trámite Jurídico Electrónico:

Caso N° 275/23. *"Por medio de la presente vengo a presentar denuncia contra el llamado a Licitación para la Provisión de Almuerzo Escolar en Instituciones Escolares del Departamento de Caazapá-Plurianual 2023-2024 ID 426265, Convocado por la Gobernación de Caazapá.*

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

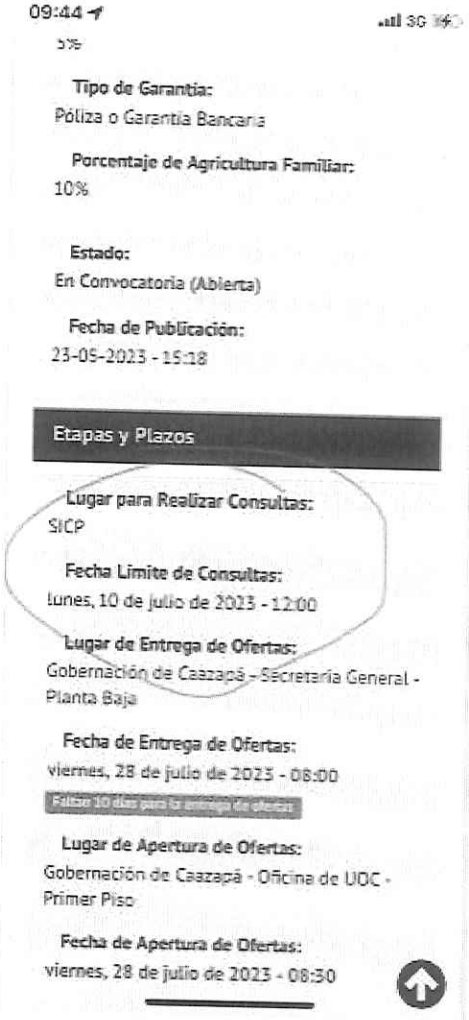
Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

En fecha 17 de julio del corriente año se han modificado datos de la convocatoria en SICP quedando del siguiente modo:

Se cambio la fecha de consulta a: 2023-07-10 12:00:00

Se ha cambiado la fecha entrega de oferta a: 2023-07-28 08:00:00

Se ha cambiado la fecha de apertura a: 2023-07-28 08:30:00



09:44 3G

5%

Tipo de Garantía:
Póliza o Garantía Bancaria

Porcentaje de Agricultura Familiar:
10%

Estado:
En Convocatoria (Abierta)

Fecha de Publicación:
23-05-2023 - 15:18

Etapas y Plazos

Lugar para Realizar Consultas:
SICP

Fecha Límite de Consultas:
lunes, 10 de julio de 2023 - 12:00

Lugar de Entrega de Ofertas:
Gobernación de Caazapá - Secretaría General - Planta Baja

Fecha de Entrega de Ofertas:
viernes, 28 de julio de 2023 - 08:00

Faltan 10 días para la entrega de ofertas

Lugar de Apertura de Ofertas:
Gobernación de Caazapá - Oficina de UOC - Primer Piso

Fecha de Apertura de Ofertas:
viernes, 28 de julio de 2023 - 08:30

Por su parte, el Pliego de Bases y Condiciones en la sección - DATOS DE LA LICITACION - Visita al sitio de ejecución del contrato estipula La convocante dispone la realización de una visita al sitio con las siguientes indicaciones:

Fecha: 1 (un) día hábil antes de la fecha tope de consulta.

Lugar: Gobernación de Caazapá - Oficina de UOC

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Hora: 07:30 hs

Como podrá observarse existe una grave irregularidad dentro del proceso que anteriormente ya ha sido objeto de denuncia; existe una inconsistencia aparentemente intencional que pretende confundir a los potenciales oferentes, la fecha de la visita al sitio de ejecución del contrato se ha modificado para un día hábil antes de la fecha tope de consulta, sin embargo la fecha de consulta resulta ser una fecha anterior hace exactamente 8 (ocho) días atrás, resultando imposible realizar y cumplir con este requisito limitando la participación.

Este punto como lo he dicho ya ha sido objeto de denuncia, suspendiéndose el procedimiento, para luego por Interés Público comprometido y la envergadura del llamado, la Dirección Nacional ha levantado la suspensión.

El presente proceso se encuentra amañada y cubierto de un manto de duda respecto a legalidad, teniendo en cuenta que el proceder de la Convocante, no es clara, pretende confundir con inconsistencias como la denunciada.

La Dirección Nacional ha sido burlada por la convocante pretendiendo ridiculizarla pues no ha realizado ningún cambio verdadero dentro del Pliego de Bases y Condiciones, se ha limitado a introducir un texto abstracto como fecha de visita al sitio de ejecución del contrato y no ha modificado en el sistema la fecha de consulta.

Señor Director, ante lo demostrado no es posible que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas permita la continuidad del proceso, pues claramente se evidencia que existe reglas poco claras dentro de un proceso licitatorio tan importante y tan trascendental para toda la Comunidad Caazapeña.

Para que el proceso mínimamente pueda proseguir la Dirección Nacional debe de ordenar a la Convocante la modificación del Pliego de Bases y Condiciones, y exija que la visita al sitio de ejecución del contrato tenga una fecha y hora cierta, de manera que no exista ninguna ambigüedad al respecto; porque de la manera en que se encuentra redactada se puede deducir que la convocante a toda costa pretende validar las actas de visita anterior sin dar oportunidad de participación solo a los que anteriormente han realizado la visita.

Así también, y agravando todo lo demostrado anterior mente, tampoco se puede realizar ninguna consulta a través del SICP, mecanismo habilitado para realizar protestas contra el Pliego de Bases y Condiciones".

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

Abg. Rebecca Thompson
Jueza Instructora

Abg. Ana M. [illegible] Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Caso 262/23. La presente investigación tiene como base la denuncia con protección de identidad, ingresada a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos –Módulo de Investigaciones Electrónicas, en la cual, se mencionan supuestos hechos irregulares en el procedimiento licitatorio de referencia en el que presuntamente la Convocante habría direccionado las bases concursales, específicamente, lo relacionado al apartado de "VISITA AL SITIO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO", solicitando documentos que no se encontraban establecidos en el PBC –que resultarían ser de carácter sustancial–, por lo que no han podido participar de dicho acto; asimismo, el denunciante cuestiona el levantamiento de la suspensión del llamado en atención a que al ser un llamado plurianual, estarían comprometiendo los recursos del Gobierno Departamental de Caazapá, puesto que estos serán ejecutados por las nuevas autoridades electas, las que estaría asumiendo la administración.

De lo expuesto por el denunciante, se aclara que los cuestionamientos formulados, ya fueron planteados en iguales términos en el marco de la Investigación de Oficio, la cual fue individualizada bajo el **Caso N° 200/23**.

Es así que, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en fecha 12 de julio de 2023, ha emitido la Resolución DNCP N° 2374/23[1] por la cual se resolvió: *"**1.** Dar por concluida la presente investigación de oficio; **2.** Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar."*

En la citada Resolución se desprende que las bases concursales establecen la visita obligatoria al sitio de ejecución del contrato, estipulando además que para la realización de la misma *"los representantes de los oferentes deberán contar con la debida autorización del representante de la empresa"*, así también, han dispuesto que, al momento de la presentación de las ofertas, los oferentes deberán presentar constancia de la visita, la cual sería otorgada por la Entidad Convocante.

Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ana M. Gonzáles Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

[1] RESOLUCIÓN DE LA DNCP 2374/23 – POR LA CUAL SE DA POR CONCLUIDA LA PRESENTE INVESTIGACIÓN DE OFICIO SOBRE SUPUESTOS HECHOS IRREGULARES EN EL MARCO DE UN LLAMADO A LPN PARA LA "PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR EN INSTITUCIONES ESCOLARES DEL DEPARTAMENTO DE CAAZAPÁ", CONVOCADO POR EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAZAPÁ. ID N° 426.265.

En dicha Resolución, se aclaró además que, si bien el Gobierno Departamental de Caazapá ha realizado observaciones en cuanto a la falta de documentos de carácter sustancial al momento de la visita al sitio de ejecución del contrato, los mismos no fueron objeto de valoración por parte de la Entidad ni han motivado el rechazo en dicha etapa de algún oferente, puesto que es sabido, que esos antecedentes deberán ser presentados en su oportunidad junto con la oferta correspondiente.

De lo expuesto se infiere que la constancia de visita al sitio de ejecución del contrato, fue emitido a los efectos de constatar que los potenciales oferentes hayan cumplido con las exigencias establecidas en el pliego de bases y condiciones con la finalidad de anexar como comprobante de la presencia a dicho acto al momento de la presentación de su oferta, más no así para realizar una valoración y calificar en ese estadio a los participantes.

En cuanto a la disconformidad que manifiesta el denunciante respecto al levantamiento de la suspensión que pesaba sobre el presente procedimiento de contratación, se aclara nuevamente al denunciante que lo cuestionado ya también fue formulado en los mismos términos en el marco de la Investigación de Oficio Caso N° 200/23, por lo que respecta a este punto, no ameritaría un nuevo análisis.

En ese sentido, y constatando que la denuncia se ha realizado en los mismos términos que la investigación de oficio sustanciada —Caso N°200/23— y sobre la cual, esta Dirección Nacional ya se ha expedido al respecto, no ameritaría un nuevo análisis.

Caso N°275/23. El denunciante manifiesta puntualmente que existe una inconsistencia aparentemente intencional que pretendería confundir a los potenciales oferentes en cuanto a la fecha de visita al sitio de ejecución del contrato y la fecha tope de consulta, menciona que la Convocante ha modificado la fecha de la visita al sitio de ejecución del contrato para un día hábil antes de la fecha tope de consulta; sin embargo, la fecha tope de consultas resulta ser una fecha anterior a la fecha en que la Gobernación Departamental de Caazapá ha introducido el cambio en la etapa de convocatoria sin haber realizado la modificación correspondiente en el SICP.

Cuestiona así las reglas poco claras dentro del presente procedimiento de contratación y solicita a esta Dirección Nacional que ordene a la Convocante la modificación de las bases concursales en la que exija que la visita al sitio de ejecución del contrato cuente con una fecha y hora cierta a fin de evitar ambigüedades, puesto que la forma en que esta redactada se puede deducir que el Gobierno Departamental de Caazapá pretende validar las actas de visita anterior sin dar oportunidad de participación más que solamente a quienes anteriormente han realizado la visita, continua argumentando que tampoco se puede realizar ninguna consulta a través del SICP, mecanismos habilitado para realizar protestas contra el Pliego de Bases y Condiciones.

Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Al respecto, es menester señalar que la Dirección General de Normas y Control ha observado cuanto sigue: *"La convocante ha modificado la fecha tope de consultas de viernes, 16 de junio de 2023 - 12:00 a 10/07/2023 12:00 sin embargo dicha modificación no se ha consignado en la adenda remitida, además ya se encuentra fenecida"*; en ese sentido, la Convocante ha dado respuesta manifestando *"... que la modificación realizada por esta Convocante en la Sección Visita al Sitio de ejecución del contrato es un "punto" (.), como se puede observar en la comparación de las versiones de los Pliegos 1 y 2. Dicha modificación fue realizada a los efectos de habilitar la Sección "Adenda" y realizar la modificación de fecha y hora de recepción de ofertas y apertura en el SICP. En este sentido, esta* ***Convocante ya ha cumplido con la etapa de visita al sitio de ejecución y no pretende recepcionar nuevas consultas****, por lo que solicita considerar la Adenda solo en relación a la modificación del plazo para fecha y hora de recepción de ofertas y apertura".*

En ese sentido, de los datos obrantes en el SICP se verifica lo argumentado por la Convocante en su oportunidad. Así también, durante la sustanciación de la Investigación de Oficio individualizado como Caso N° 200/23 se ha constatado la realización de la visita al sitio de ejecución de contratos en fecha 15 de junio de 2023.

De lo expuesto se infiere que la Convocante únicamente ha modificado la fecha y hora de recepción y apertura de ofertas más no así la de la visita al sitio de ejecución de contratos, puesto que esta última ya ha sido llevada a cabo en su oportunidad. Del documento se desprende que han participado las firmas LADERO PARAGUAYO S.A.; CAMPO VERDE de Rodolfo Méndez; CHARLOT Servicios Gastronómicos; LAKMI S.A.; ALMEGA CIA; COPACABANA de Teófilo Amarilla; LA PLAZA BURGUER & STEAK de Juan Antonio Ramírez Báez; DISTRIBUIDORA PARAGUAYA; DISTRIBUIDORA DIANITA; CONSORCIO SANTA ROSA y FITRA S.R.L.

En este estado de cosas, cabe señalar que la denuncia es el mecanismo que poseen quienes tienen un interés general e instan la actuación oficiosa de la Administración, en este caso, de la DNCP, para que ésta actúe de oficio e investigue las supuestas irregularidades.

El denunciante, quien invoca un interés legítimo, alega la existencia de inconsistencias en las fechas consignadas por el Gobierno Departamental de Caazapá en cuanto a la visita al sitio de ejecución de contrato y el plazo para realizar consultas por parte de potenciales oferentes, el mismo ha sido objeto de consultas más no así de protesta.

De los términos de la denuncia se deduce la disconformidad del denunciante respecto a determinados requisitos del PBC que considera limitantes y restrictivos a la concurrencia, y solicita la modificación del mismo según su propuesta, específicamente en la que se exija que la visita al sitio de ejecución del contrato cuente con una fecha y hora cierta a fin de evitar ambigüedades. Esta solicitud formulada para que la DNCP se expida favorablemente y declare un derecho a su favor (la posibilidad de concurrir), lo cual constituye la invocación de un interés legítimo, en cuyo caso, la **PROTESTA** es el mecanismo de impugnación correspondiente en los términos del Art. 79 de la Ley N° 2051/23.

Abg. Rebecca Thompson
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Por tanto, ante la invocación de un interés legítimo, y, siendo la vía pertinente la protesta para impugnar los términos del PBC, este Dirección se encuentra ante un obstáculo normativo previsto en el Art. 142 del Decreto 2992/19 que establece como presupuesto de admisibilidad de las denuncias que la vía para impugnar el hecho presumiblemente irregular **no sea la protesta**.

Conforme a todo lo expuesto, indicamos que el denunciante debe **PROTESTAR CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES**, puesto que las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas de esa manera. Atendiendo a la "NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS" como conjunto normativo y regulador del relacionamiento entre la Administración y el Adjudicado, necesariamente el PBC debe adquirir "FIRMEZA JURÍDICA" con respecto a los participantes y, especialmente con respecto al adjudicado.

Finalmente, en atención a que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, ya se ha expedido sobre los mismos hechos denunciados mediante la **Resolución DNCP N°2374/2023** en fecha 12 de julio de 2023, la que se encuentra debidamente notificada y difundida en el SICP en el apartado CONVOCATORIA/PROTESTAS/DENUNCIAS, bajo los argumentos expuestos precedentemente y ante la falta de aportes de hechos nuevos, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos desestimar la presente denuncia y ordenar cierre del **Caso N°262/23**.

Asimismo, habiéndose desvirtuado la incongruencia mencionada por el denunciante en cuanto a las fechas establecidas por la Convocante para la visita al sitio de ejecución de contratos y el plazo tope de consultas, también corresponde el cierre del **Caso N° 275/23 solo en la medida de lo analizado y aclarado en el presente dictamen, haciendo la salvedad que de surgir hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.**

ABG. REBECCA THOMPSON
Jueza Instructora
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. ANA MARIA GONZALEZ OVIEDO
Directora General
Dirección General de Asuntos Jurídicos - DNCP