RESOLUCIÓN DNCP N° 1587/21

PABLO FERNANDO SEITZ ORTIZ

Firmado digitalmente por PABLO FERNANDO SEITZ ORTIZ
Fecha: 2021.04.14 16:38:49 -04'00'

Director Nacional

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación de Oficio
ID:	395611
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 2021-2022
Entidad Convocante:	Gobierno Departamental de Caazapá.
Denunciante:	CASOS N° 216/21 – 217/21
Tema General:	Marco Legal. Normativa.

RESULTADO

1° Ordenar la apertura del procedimiento de Investigación de Oficio.

2° Ordenar la suspensión del procedimiento licitatorio, en base a las consideraciones expuestas en la presente Resolución

3° Designar a la Abg. Gabriela Santacruz como funcionaria responsable de sustanciar el procedimiento de Investigación de Oficio según lo ordenado en el punto 1° de esta Resolución; y,

4° Comunicar a quien corresponda y, cumplido archivar.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

El Caso N° 216/21 recibido a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 14 de abril del corriente, presentada por la firma LADERO PARAGUAYO SA, expresa entre otras cosas cuanto sigue: "***PRESENTAR DENUNCIA: CONVOCATORIA DE LA LICITACIÓN 395611 - PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR EN INSTITUCIONES ESCOLARES DEL DEPARTAMENTO DE CAAZAPÁ-PLURIANUAL 2021-2022***. ***I - HECHOS***

ASUNTO 1: VISITA TÉCNICA

Relato de los hechos

Presentamos esta denuncia respecto al hecho acaecido en fecha 07/04/2021 en oportunidad de la Visita Técnica realizada conforme se estableció en la Adenda de fecha 05/05/2021 para el día referido a las 07:30 hs.

*En oportunidad de dicho evento nos hemos presentado en la hora indicada conforme así se ha registrado en la AUTORIZACION PARA REALIZAR VISITA AL SITIO DE EJECUCION DEL CONTRATO **(Documento 1)**, siendo las 07:11 hs como indica el documento de recibido por UOC en persona el Encargado Lic. Rodrigo Parriz.*

Además de nuestra firma, se han presentado a realizar dicho procedimiento otras once (11) firmas interesadas, totalizando doce (12) participantes, los cuales detallamos a continuación:

1. *La Parrilla de Charlot – Representantes: Martin Paniagua Alderete – Antonio Alcibiades Gonzalez Arguello.*
2. *FASV Import Export – Representantes: Didier Jesús Maria Rolón – Luis Fernando Cano Sartorio.*
3. *E.S. S.A. – Representante: Cesar Rodrigo Leiva Alvarez.*
4. *Engadi Alimentaria S.R.L. - Representante: Humberto Christian Moriconi Ovidi.*
5. *Ladero Paraguayo S.A. – Representantes: Luis Osvaldo Jean Pujol Schembori – Derlis Iván Espinola Galeano.*
6. *Consorcio Santa Rosa – Representante: Carlos David Trinidad Carlson.*
7. *Distribuidora Paraguay – Representante: María Lorena Caballero Montenegro.*
8. *Fitra S.R.L. – Representante: Julio Cesar Alarcón Jara.*
9. *Ingenio de Alimentos Campo Verde – Representante: José de Jesús Bordón Machuca.*
10. *Lakmi S.A. – Representante: Pablo Antonio Aguilar Godoy.*
11. *Servicios Gastronómicos San Miguel – Representante Blas Sebastian Santacruz Arévalos.*
12. *Teófilo Amarilla Silvero – Representante: Oscar David Rojas Amarilla.*

En oportunidad de la recepción a los participantes hemos sido atendidos por los siguientes funcionarios:

- *Lic. Rodrigo Parriz – Encargado de UOC*
- *Prof. Javier Ortiz Fariña– Secretario de Educación.*
- *Hernán Paiva – funcionario de Sec. De Educación.*

Los mismos nos han indicado el siguiente procedimiento a ser realizado para la visita:

Determinación de 2 grupos de trabajo uno para que Lote (Lote 1 y 2), específicamente designando que empresas se anotaban para que lote.

- *En el grupo **Lote 1** (distritos de Abaí, Caazapá, San Juan Nepomuceno) el encargado de guiar la visita sería el funcionario Hernán Paiva.*
- *En el grupo **Lote 2** (distritos de Tavaí, Maciel, Yuty, 3 de Mayo, San Juan Nepomuceno, Caazapá) en encargado de guiar la visita sería el Prof. Javier Ortiz Fariña.*

En oportunidad de las explicaciones a los presentes, los responsables citados indicaron que, por constar el procedimiento de limitaciones para acceder a todo el territorio departamental en tan escaso tiempo y que si se hicieren todas las instituciones

se tardaría alrededor de 30 días, seria visitadas únicamente las instituciones que constituyen las cabeceras distritales y que así se daría cumplimiento al requisito objeto de las visitas.

Dadas dichas explicaciones, se procedió al inicio de las visitas guiadas acercándonos a las instituciones indicadas por los mismos que fueron:

Grupo 1 – Lote 1

1. *Esc. Bas. Nro. 1245 – Subv. Parroq. Tomasa Bogado – Distrito de Abaí.*
2. *Esc. Bas. Nro. 942 – San Carlos – Distrito de San Juan Nepomuceno.*
3. *Esc. Bas. Nro. 148 – Mayor Nicolás Arguello – Distrito de Caazapá.*

Grupo 2 - Lote 2

1. *Esc. Bas. Nro. 1631 – San Isidro Labrador - Distrito de Tavaí.*
2. *Esc. Bas. Nro. 964 – Augusto Roa Bastos – Distrito de 3 de Mayo.*

*Habiéndonos acercado personalmente a las instituciones asignadas cada representante obtuvo fotos y coordenadas georreferenciales de las mismas para poder realizar posteriormente el **Plano Georreferencial** del sitio.*
Retornado por indicación de los funcionarios responsables a la cede de la Gobernación siendo las 13:00 hs culminando así el procedimiento obligatorio establecido por la misma, hemos sido nuevamente recibidos por el Encargado de UOC el Lic. Rodrigo Parriz a quien hemos solicitado:

a. *Emisión de la CONSTANCIA DE VISITA AL SITIO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO **(Documento 2)**.*
b. *Emisión de ACTA DE VISITA AL SITIO DE EJECUCION DEL CONTRATO **(Documento 3)**.*

Acciones de la Convocante:
Respecto al ítem a) Documento 2 CONSTANCIA hemos recibido la misma con la expresa indicación que "Ha realizado satisfactoriamente la visita: SI".
Sin embargo; y para sorpresa de la mayoría de los participantes; respecto al ítem b) Documento 3 el Encargado de UOC nos ha emitido un modelo de Acta de Visita en el que no constaba el detalle de instituciones visitadas.
Al unísono, hemos reclamado esta deficiencia formal en el documento al responsable, fundamentando que todo lo actuado debía constar en dichas Actas, recibiendo como respuesta una TOTAL NEGATIVA de querer asentar dichas actuaciones en el documento cuestionado primeramente.

*Después de un intercambio de pareceres respecto a dicha postura se llegó a un acuerdo de suscribir la versión propuesta por UOC, con la condición de que en otro documento **Anexo** firmado por el mismo se detallarían las instituciones afectadas.*
Al mismo tiempo se ha realizado en forma generalizada la siguiente consulta:

Que todos los presentes, cada uno con su Lote asignado tenia por cumplido el procedimiento y que ello conllevaba la presentación del OTRO DOCUMENTO solicitado en el requisito de Visita al Sitio que sería el PLANO GEORREFERENCIAL específicamente de las únicas instituciones visitadas.

Al respecto el Encargado de UOC se rehusó a dar explicaciones, lo cual abrió un debate respecto a las potenciales irregularidades del proceso, la falta de información adicional para preparar ofertas y la total falta de transparencia del proceso ejecutado en esta oportunidad.

*El mismo, no pudo aclarar ni explicar la correlación de las actuaciones realizadas, las indicaciones y la forma de continuidad del proceso posterior, teniendo dicha oportunidad, se llamó a un silencio confuso y se limitó a expresar vagamente que se podrían seguir realizando visitas a todo el departamento fuera de la fecha establecida para confeccionar los planos, lo que a todos **SORPRENDIÓ de sobremanera** pues:*

- *Se había cerrado el procedimiento de fecha 07/04/2021 a las 13:00 horas con el cumplimiento cabal del requerimiento y la emisión de las Constancias de cumplimiento total.*
- *Que ellos mismos por decisión unilateral únicamente determinaron las instituciones a visitar (no se estableció en el PBC ninguna cantidad); y además, como Guías del procedimiento; manifestaron expresamente la imposibilidad de concretar una mayor cantidad de instituciones pues ello conllevaría un tiempo imposible (30 días).*

*En tal sentido y ante nuestra insistencia, esperamos el Anexo correspondiente al Acta, recibiendo posteriormente, y nuevamente para SORPRESA de los presentes, una nueva **"NEGATIVA POR ORDEN SUPERIOR".***
*Ante dicha situación los presentes, hemos mencionado que realizaríamos un acta de los participantes para dejar constancia de las actuaciones realizadas y observar las deficiencias del proceso acaecido **(Documento 4)**, suscribiendo finalmente diez de las firmas presentes (Adjuntamos).*

Análisis a la Respuesta de Consulta publicado en el portal de fecha 07/04/2021 vinculante al punto Visita al Sitio:
Se menciona claramente distritos y zonas. Si el Oferente observa la autorización del MEC, y el propio PBC, observará, cuantos distritos del Departamento abarca el llamado en sus correspondientes LOTES. Obviamente al mencionar los distritos y zonas hablamos de las Instituciones Educativas, dentro de ellas.- Se ha establecido como hora de inicio a las 07:30 horas, evidentemente no se podrá establecer una hora tope, teniendo en cuenta que eso será conforme a la cantidad de Oferentes, la distancias, las consultas de los Oferentes-

- *Primeramente, nos parece que los plazos establecidos para aclarar este punto resultaron a todas luces insuficientes ya que en el momento que ya se realizaba el evento, recién la Convocante se encontraba respondiendo. Esto viola abiertamente el derecho a impugnar ya que todas las contestaciones son vinculantes.*
- *No se establecía cantidad mínima ni tampoco se utilizó la palabra TODAS las instituciones.*
- *Se limita a lo asignado en oportunidad de las visitas realizadas.*
- *El procedimiento de Visita se estableció sólo para 1 (un) y se cerró el día 07/04/2021 siendo las 13:00 hs según consta en Constancias y Actas.*

La georreferenciación es la técnica que se emplea para posicionar un objeto en una localización geográfica única. En un Plano Georreferenciado la localización se determina mediante unas coordenadas geográficas. Estas coordenadas se pueden expresar mediante cualquier sistema de referencia válido. Entendemos que este requisito es una información indispensable, que el Oferente debe de poseer, por sobre para presentar su oferta y cotizar un precio, y posteriormente evidentemente para ejecutar el Contrato en el caso que fuese adjudicado. La propia DNCP, ha establecido este requisito dentro de los pliegos estándares y como Convocante, tenemos la potestad de hacerla un requisito para los potenciales oferentes, por lo ya expuesto, incluso el propio párrafo estándar menciona que "Los gastos relacionados con dicha visita correrán por cuenta del oferente.", que evidentemente es un costo de preparación de las ofertas que todos los Oferentes deben de costear.

- *No se estableció la formalidad (formato, forma de suscripción, etc.) para el documento llamado Plano Georrefencial, tampoco existe un Formulario – DDJJ habilitado y publicado para presentar dicho documento.*
- *Menciona … "en caso de ser adjudicado"…. , se entiende esto como una verdadera disyuntiva ya que el adjudicado podría mapear y realizar mejor sus visitas de georreferenciamiento solo si necesitare hacerlo una vez adjudicado y antes de iniciar el proceso de ejecución ya que este elemento no le impide estimar costos y ofertar.*
- *Como se pudieron prever costos si la Convocante no ha señalado con claridad la cantidad de instituciones a visitar? Y solo estableció un día para la realización de las visitas?*

El Encargado de la UOC evidentemente no podrá realizar solo la tarea, por ende como JEFE y sobre todo como LIDER, puede delegar a cuantas personas crea conveniente, para guiar a los Oferentes a hacer las visitas respectivas a las zonas y distritos. <u>El Oferente finalmente será quien se encargue de almacenar y utilizar estos datos y este recorrido, para obtener toda la información necesaria para presentar su oferta</u>.

- *Evento del 07/04/2021: Se delegaron solamente 2 personas y 1 sólo vehículo para 207 instituciones en todo el departamento y atender a 12 firmas interesadas. Evidentemente este procedimiento no fue bien estudiado o bien, pensando mal, fue hecho de esta manera adrede.*
- *Dice expresamente que: El Oferente finalmente será quien se encargue de almacenar y utilizar estos datos y este recorrido, para obtener toda la información necesaria para presentar su oferta. Por tanto, ya aquí se plantea que la información necesaria para la preparación de la Oferta **será la que se levante del evento de la visita especifico y guiado y no de otro evento o fuente**.*

El PBC ha sido bastante claro estableciendo que sólo se realizará las visitas a las zonas y distritos. Por ejemplo para mostrar a los potenciales Oferentes, los accesos a cada zona, cada distrito, los caminos, detallando cuantas y cuales escuelas,

pertenecen a cada distrito y zona que se vaya visitando. Reiteramos, El Oferente finalmente será el que utilice toda esa información para realizar su georreferenciado correspondiente, para cotizar sus precios.-

- *Este razonamiento resulta totalmente infundado y lleno de incoherencias, respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, ya que la visita guiada realizada en **fecha 07/04/2021 se ha limitado a cinco (5) escuelas** y que el texto esgrimido dice: "detallando cuantas y cuales escuelas pertenecen a cada distrito y zona que se vaya visitando" cuestión que a todas luces no se dio conforme a constancias y testimonios.*

Irregularidades del Proceso:

Respecto a lo sucedido, surgen varios cuestionamientos muy claros respecto a la actuación de los funcionarios:

A. *La inclusión intempestiva y precoz de un requisito sumamente limitante tal cual los mismos han reconocido como constituyen las realizar visitas al sitio de ejecución, sólo con menos de dos (2) días previos al evento **(publicado 05/04 a realizar el 07/04), estando la apertura de ofertas establecida para el 15/04/2021 (solo restando 7 días hábiles para la presentación de ofertas).** Recordamos que en un día de visitas se ha llegado a cinco (5) escuelas y el total de instituciones beneficiadas es de doscientos siete (207) lo que implicar a simple cálculo unos **41 días de recorridos.***
B. *La total falta de especificación en dicho requerimiento (Adenda 1) de la **cantidad mínima de instituciones a visitar**, lo que se dejó a arbitrio de la Convocante provocando una total falta de entendimiento en oportunidad del evento, dejando en indefensión a los interesados, quienes ni siquiera sabían (no está en el PBC ni la Adenda) que el recorrido sería dividido en dos partes, limitando así la participación en alguno de ellos eventualmente.*
C. *La falta total de especificación del **documento requerido Plano Georreferencial** y su forma y aspectos de presentación, lo que posteriormente deja una total y abierta subjetividad instalada sobre su forma de presentación con la Oferta, no pudiendo evaluarse con objetividad, pudiendo beneficiar a uno o perjudicar a otro, por ejemplo: si el mismo debe estar avalado por un profesional agrimensor en el área específica.*
D. ***La negativa constante y sin fundamento de poder dejar constancia de las actuaciones y poder aclarar a los interesados presentes sobre el requisito** tan complejo como ser la realización de las visitas y la posterior presentación de los planos georreferenciales de dichas visitas ya que este requisito documental únicamente se encuentra incluido en dicho procedimiento (Adenda 1) y no en otra parte del PBC. Este hecho constituye una sospecha fundada de que dicha información formaría parte de un esquema para beneficiar a algún potencial oferente que:*

1. *Haya recibido previo a la publicación del requerimiento la información para adelantar dichas visitas en vista al poco tiempo que resta para preparar ofertas.*
2. *Que el mismo ya cuente con dichos datos y/o documentos por haber realizado los mismos en oportunidad de ultimas ejecuciones contractuales, lo que constituye una ventaja indebida. Cuentan con esta ventaja competitiva las firmas **La Parrilla de Charlot de NESTOR FRANCISCO LOPEZ PANIAGUA RUC 3566039-2 y E.S. S.A. (EVENTOS Y SERVICIOS) con RUC 80063493-4.***
3. *Que, habiéndose cerrado el procedimiento específicamente el 07/04/2021 siendo las 13:00 horas, se "sugiera" y se subentienda que el procedimiento se extiende fuera de dicho plazo legal específicamente establecido para otorgar ventaja a algún oferente en culminar todo el mapeo. Entendemos que esta situación implicaría dentro del marco legal de la oferta una Declaración Jurada Falsa, ya que hemos sido testigo de que el procedimiento se limitó a sólo 5 instituciones en oportunidad de su realización y no podría se posible en ningún sentido que un interesado que haya participado presente una cantidad mucho mayor a la misma.*

ASUNTO 2: CAMBIO DE RATIOS FINANCIEROS

*Hemos detectado que la Convocante a incluido un requisito modificado significativamente de los estándares habituales respecto a la Capacidad Financiera del presente llamado, realizando una modificación en el Ratio de Endeudamiento que usualmente es de **0,80 (80% del valor del Activo Total) a un valor de 0,20 (20% del valor del Activo Total), lo que representa una diferencia de 0,60 (60%)**.*

La condición expuesta resulta extremadamente LIMITATIVA Y RESTRICTIVA a potenciales oferentes, pero el hecho significativo no radica allí, radica en que dicha condición ha sido modificada para constituirse en un filtro, es decir, que de su "cumplimiento" solo pueda beneficiarse un determinado oferente.

Al investigar esta situación nos encontramos con un llamado reciente en la Gobernación de Guairá identificada por ID 383184, en donde se han presentado tres oferentes, habiendo sido eliminados dos de ellos por no cumplir con el ratio citado. La aplicación de esta "regla" ha traído como consecuencia la adjudicación de la firma "NESTOR FRANCISCO LOPEZ PANIAGUA" NOMBRE DE FANTASÍA: PARRILLITA DE CHARLOT, CON RUC: 3566039-2, quien presentó la oferta más cara (menos ventajosa para la Convocante – provocando con este hecho un daño a la institución). ***Llamativamente esta firma presenta un Ratio de Endeudamiento de 0,14****.*

No resulta menos llamativo que la DNCP, al momento de estudiar el PBC levantado para el presente llamado, no haya observado y dejado constancia de que dicha condición resulta a todas luces restrictiva.

Conclusión
Por los relatos, hechos, circunstancias expuestas, pruebas documentales presentadas, y en vista a las irregularidades demostradas en el presente proceso que serían violatorias del Art. 4 de la Ley 2051/03 asó como de sus reglamentaciones vigentes, así como los serios indicios de direccionamiento, solicitamos la rápida intervención de la DNCP para evitar daños a la entidad Convocante.

El Caso N° 217/21 recibido a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 14 de abril del corriente, presentada por la firma LADERO PARAGUAYO SA, expresa lo siguiente: "*Señores DNCP*

La Convocante - GOBERNACION DE CAAZAPA - esta llamando para proveer almuerzo escolar, en su afan de direccionar ha incluido requisitos que evidentemente direccionan a una empresa en particular "LA PARRILLA DE CHARLOT" y con venia de la UOC esta realizando jugadas que excluyen a otros potenciales oferentes, una prueba de esto, fue que durante la VISITA TECNICA, por un lado en las consultas se ha indicado que sera el responsable de UOC quien determinara que escuelas visitar y hacer el georeferenciado.

Sin embargo, al concluir dicha visita tecnica, el encargado Sr. PARRIS, supuestamente por recomendacion de su asesor, no quiso incluir el dato de las escuelas visitadas, no obstante, todos los oferentes asistentes (con excepcion de CHARLOT) han visto la necesidad de realizar un ACTA en donde han hecho constar esta negativa del responsable de la visita y han firmado todos los presentes, excepto CHARLOT a quien sabe que esta direccionado el PBC y por ello no vio la necesidad de firmar lo observado por los otros potenciales oferentes.

Adjuntamos el ACTA de VISITA firmado por todos los oferentes, y en tal sentido, SOLICITAMOS que la DNCP disponga la prorroga de APERTURA DE SOBRES fijado para el 15/04/2021 y hasta que la Convocante aclare ESPECIFICAMENTE que escuelas deben estar georreferenciados y como se debera presentar dicho requisito, ya que no se especifica en el PBC si debe ser preparado por un TOPOGRAFO o en formato excel donde figuren los puntos como latitud y longitud, YA QUE SON 205 ESCUELAS.

Esta denuncia la realizo como ciudado preocupado porque la Convocante realice la licitacion para los ni?os que componen nuestro hermoso departamento y no limite por intereses particulares a empresas con quienes efectivamente se ven han hecho trato de ante mano. Como veran en el ACTA, fueron 12 empresas legalmente constituidas las que en son de PROTESTA firmaron el acta por el irresponsable actuar del funcionario PARRIS. (SIC)

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

La Ley N° 3439/07 "Que modifica la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas" crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y le otorga facultades para dictar disposiciones para el adecuado cumplimiento de la Ley y su reglamento.

Resolución DNCP N°572/20 de fecha 06 de febrero de 2020, "Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N° 5702/2019.

ANÁLISIS:

Que, de los hechos denunciados en el marco de los CASOS Nº 216/21 Y 217/21 ingresadas a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, se desprenden que existen indicios de irregularidades en el llamado en cuestión, que de no subsanarse podrían ocasionar un daño mayor al Estado, por lo que esta Dirección Nacional considera oportuno actuar de acuerdo a la facultad conferida en el art. 82 de la Ley Nº 2051/03 y en tal sentido suspender el procedimiento licitatorio a fin de verificar que los actos de los procedimientos de contratación se ajustan a las disposiciones de la Ley.

El Art. 82 de la citada Ley Nº 2051/03, determina la posibilidad de suspender los procesos de contratación, disponiendo textualmente lo siguiente: "…*Durante la tramitación de la protesta o la investigación de oficio de los hechos a que se refiere ese artículo, la Dirección Nacional de Contrataciones Púbicas (DNCP), podrá suspender el procedimiento de contratación, conforme a sus respectivas competencias, cuando: a) existan indicios serios de actos contrarios a las disposiciones de esta ley o a las que de ella derivan, o bien, que de continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la Convocante de que se trate; b) con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público. La Unidad Operativa de Contratación (UOC) deberá contestar dentro de los tres días hábiles siguientes al ser notificada de la posible suspensión, dando su parecer acerca de si con la misma se causa o no perjuicio al interés social o bien, y/o se contravienen disposiciones de orden público a los efectos de que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) resuelva lo que proceda en términos de su competencia*…".