Dictamen DNCP/DGAJ N° 1.554/23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	17/2/2023
ID:	417060
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Provisión de almuerzo escolar
Entidad Convocante:	Gobierno Departamental de Pdte. Hayes.
Denunciante:	Protección al Denunciante//Caso 19/23
Tema General:	Marco Legal / Normativas
Tema Específico:	Falta de comunicación/publicación del procedimiento de contratación.

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la investigación preliminar.

2. Recomendar la apertura de una Investigación de Oficio.

3. Comunicar a quienes corresponda, y cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende las supuestas irregularidades en el procedimiento de contratación, por haber perimido los plazos legales. Indica el denunciante, que la apertura de las ofertas se realizó en fecha 10 de octubre de 2022, y que el plazo para dictar el informe de evaluación y adjudicación, se encontraba fenecido hace más de dos meses, al momento que fueron comunicados a los oferentes participantes del resultado (22 de diciembre del 2022).

Continúa manifestando el denunciante, que en fecha 22 de diciembre del 2022 recibió vía correo electrónico, la nota UOC N° 194/2022, en la cual se le notificó el resultado de la evaluación y adjudicación del llamado. Que, en fecha 23 de diciembre de 2022, solicitó la remisión del informe de evaluación y adjudicación a la UOC, sin haber obtenido respuesta, para proceder conforme a derecho.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Como último menciona el recurrente, que se presentó a las oficinas de la UOC de la Gobernación a fin de que le entreguen una copia del informe de evaluación, a lo cual le manifestaron que no podían hacer entrega del documento debido a que probablemente quedaría sin efecto.

Al respecto, la Convocante manifestó, que se han producido situaciones complejas en el procedimiento llevado cabo, como impugnaciones contra el Pliego de Bases y Condiciones, que conllevaron a la postergación en varias ocasiones del estudio por el comité evaluador y directamente afectó en el cumplimiento de los plazos establecidos.

No obstante, el plazo transcurrido desde el último acto administrativo (Resolución DNCP/DJ N° 3373/22 – Cierre de la protesta promovida por la firma ARTE CULINARIO contra el PBC -28/09/22) hasta la fecha, resulta evidente que la Convocante ha tenido suficiente tiempo para evaluar las ofertas que se pudieran haber presentado; y, en consecuencia, resolver por la adjudicación de la contratación, en el caso de que la oferta que se hubiera presentado reúna las condiciones exigidas en las bases concursales, o en su defecto proceder a la declaración desierta o cancelación del procedimiento.

Se recuerda a la Convocante que todos los actos procesales acaecidos en el marco de una compra pública deben responder a los principios generales establecidos en el Artículo 4° de la Ley 2051/03 ***–ECONOMÍA Y EFICIENCIA; – TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD–***

Finalmente, en razón a lo precedentemente expuesto, y en atención a los indicios de desprolijidades administrativas que han existido en el actuar de la administración de la Convocante, como la falta de comunicación de los procedimientos llevados a cabo en el llamado dado el tiempo transcurrido. Esta Dirección Nacional, **recomienda la apertura de una investigación de oficio a los efectos de otorgar al proceso de las mayores garantías de transparencia y publicidad en las contrataciones públicas** de conformidad a lo establecido en el artículo 147[1] del Decreto N° 2.992/19.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

[1] "Dictamen de la Investigación Preliminar. Una vez recibida las contestaciones requeridas o vencido el plazo establecido para hacerlo, y finalizadas las diligencias necesarias, el Investigador elaborará un dictamen conclusivo del caso en base a los hechos objeto de investigación, en el que podrá recomendar: b) el inicio del proceso de Investigación de Oficio de acuerdo a los términos del artículo 82 de la Ley N° 2051/03, indicándose, asimismo, la recomendación sobre la suspensión o no del procedimiento".

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al Denunciante individualizada como Caso N° 19/23, refiere:

"...En nombre de la Empresa unipersonal "Instituto de Arte Culinario, me dirijo al Señor Director, para que Ud. o por su intermedio donde corresponda, denunciando irregularidades en el procedimiento y ordene la suspensión del proceso por haber perimido los plazos legales para dictar el Informe de Evaluación y Adjudicación, materializada por la Nota UOC N° 194/2022 en relación a la comunicación del Resultado de Evaluación y Adjudicación de la Licitación Pública Nacional N° 003/2022 "PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR " ID N°417.060, cuya apertura de las ofertas ha sido realizado el 10 de Octubre de 2022 por irregularidades insalvables, como el plazo para hacer la Evaluación y Adjudicación han fenecido hace más de dos meses, como confirmamos por el Acta de Apertura de Oferta de esa licitación.

El día 22 de diciembre hemos recibido, VIA Correo Electrónico, la Nota UOC N° 194/2022, donde nos informan el resultado de la Evaluación y Adjudicación del llamado a LPN N 003/2022 "PROVISION DE ALMUERZO ESCOLAR" ID N°417.060 de la Gobernación de Pte. Hayes, cuya copia adjunto, entiendo en forma absolutamente irregular por cuanto los plazos para la presentación de dichos documentos han fenecido hace casi dos meses, conforme a la ley de la DNCP. La ley vigente para esta Licitación es la 2051/03, que en su Art. 28, expresamente aclara, que la convocante deberá presentar la Adjudicación en un plazo que no deberá exceder los 20 días calendarios de la fecha de apertura de ofertas(12/Octubre/2022), pudiendo diferirlo hasta otros 20 días calendarios, que había expirado el 20 de noviembre pasado.

Sin embargo, dando cumplimiento a la Nota recibida hemos solicitado el día 23 de Diciembre de 2022, el Informe de Evaluación y Adjudicación a la Unidad Operativa de Contrataciones de la Convocante, sin haber obtenido respuesta y que no nos ha entregado ningún informe, para que podamos proceder conforme a ella en el marco del derecho, acompaño copias de documentos solicitando el Informe de Evaluación y Adjudicación...".

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

APERTURA:

Nota DNCP/DGAJ Nº 1.118/23 se da apertura a la investigación preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Nota DNCP/DGAJ Nº 1118/23 – Apertura de la Investigación Preliminar Gobernación Dptal. Pdte Hayes–.

NOTA DNCP/DGAJ Nº 1.301/23 – Providencia de fecha 08 de febrero del 2023 Gobernación Dptal. Pdte Hayes -.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

No aplica.

CONTESTACIONES:

La Convocante ha remitido su contestación en fecha 13 de febrero del 2022, señalando:

"... La empresa recurrente denuncia en su escrito irregularidades en el procedimiento y solicita la suspensión del proceso demostrando desde todo punto de vista sus malas intenciones que atentan directamente en la culminación del proceso y que en su efecto produce un daño irreparable a los beneficiarios finales que son los niños que acuden a las escuelas.

Hacemos un breve relato para que, de forma inmediata se pueda dar por terminada esta investigación surgida y que la DNCP de oficio pueda también abrir una investigación basado en los hechos que pasamos a exponer;

Que, en fecha 12 de Octubre de 2022, a las 07:15 horas se procede al acto de apertura del llamado a Licitación Pública Nacional con ID 417.060 "Provisión de Almuerzo escolar" donde presentaron ofertas 4 empresas, la empresa Stencil S.A,

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Arte Culinario, Belmac S.A. y la empresa Fitra SRL; en la misma las diferentes empresa dejaron observaciones y se menciona aquí la manifestada por el representante de la firma Belmac S.A. en cuanto a la cotización ofertada por las empresa Stencil S.A. y la empresa Arte Culinario en donde califica inclusive de Temeraria e Irresponsable.

Que, el comité Evaluador, se tomó su tiempo realizando un análisis exhaustivo para poder determinar el resultado de los análisis de las ofertas, tomando como muy llamativo la observación manifestada por el representante de la empresa Belmac S.A., por lo que se procedió a investigar los por menores y más aun teniendo en cuenta que una de las empresas señaladas en la observación es una empresa que fue proveedor en el mismo rubro en esta institución, esto se puede observar en la página de la DNCP identificados con los ID 377.603 y 366.047 respectivamente.

Que, habiendo realizado un estudio minucioso de las ofertas y teniendo en cuenta la observación manifestada en el acto de apertura, se pudo observar que la empresa Arte Culinario, proveedor de procesos anteriores en el mismo menester y resaltando las ultimas adjudicaciones identificadas con los ID 377.603 y 366.047 presenta una oferta muy baja en relación a los contratos anteriores que tuvo con esta institución, es más, se pudo observar también que la empresa Arte Culinario en el mes de Setiembre del año 2022, firma contrato con la municipalidad de Villa Hayes, se puede observar en la página de la DNCP con el ID 407.840, está adjudicación por un monto mayor a lo que presentó en el proceso convocado por esta institución.

Que, siguiendo con el estudio y la evaluación se pudo también observar que la empresa Arte Culinario presenta protesta en el proceso del llamado, mencionando en un punto que la visita al sitio de ejecución del contrato, no podía realizarse por el corto tiempo que se encontraba publicado en el portal mediante una adenda teniendo en cuenta la distancia de una de las escuelas en donde se debería de realizar la visita; la DNCP resolución mediante hace lugar a la protesta realizada por Arte Culinario y ordena que se vuelva a realizar dicha visita estableciendo una fecha nueva y con mayor tiempo de publicación, esta entidad convoca nuevamente a una visita técnica al sitio de ejecución de contrato donde la empresa Arte Culinario no se presenta nuevamente siendo que habían presentado protesta formal y a la que la DNCP le ha dado lugar.

Que, el comité evaluador verifica el sistema del Ministerio de Industria y comercio en Consultas de Certificados de Origen, Producto y Empleo Nacional, y entre las empresas que solicitaron el Certificado de Origen, Producto y Empleo Nacional se observa que la empresa Arte Culinario y la empresa Stencil S.A. no han solicitado.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, se puede observar claramente la mala fe, la mala intención de la empresa Arte Culinario, en cuanto a la intención de entorpecer todo el proceso llevado a cabo por esta convocante, sin la mínima

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

intención de entrar a competir y demostrando con todo lo hecho que en ningún momento demostró un interés legítimo y lo único que hace es dañar y perjudicar directamente a los niños escolares que son beneficiados por este programa y en gran parte por sectores Indígenas.

A consecuencia de todos estos actos, ya que produjo una situación muy compleja se ha postergado en varias ocasiones el estudio por el comité evaluador y directamente afectó en el cumplimiento de los plazos establecidos.

Si bien es cierto que pudieron haber vencido los plazos es necesario también entender el efecto negativo que tendría la suspensión del proceso por el daño que se estaría causando a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad que son los niños escolares.

Por todo lo expuesto, solicitamos el cierre inmediato de esta investigación y que la DNCP pueda de oficio abrir otra investigación para sancionar a la empresa recurrente y quede un precedente en cuanto a las empresas que actúan de mala fe..."

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

- Decreto Reglamentario N° 2992/2019 de fecha 09 de diciembre de 2019: *"Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)"*. Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

- Resolución DNCP N° 572/20 *"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".*

OTRAS ACTUACIONES:

Como medida de mejor proveer, se solicitó a la Entidad Convocante **–GOBERNACIÓN DE PRESIDENTE HAYES–** por providencia de fecha 08 de febrero del 2023, que remita en el plazo de 2 (dos) días hábiles el correspondiente descargo a los efectos de clarificar lo referido en la denuncia, y adjunte todas las documentaciones que considere pertinente.

Abog. Maqirena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia se desprende las supuestas irregularidades en el procedimiento de contratación, por haber perimido los plazos legales para la adjudicación. Indica el denunciante que la apertura de las ofertas se realizó en fecha 12 de octubre de 2022, y que el plazo para dictar el informe de evaluación y adjudicación ya se encontraba fenecido hace más de dos meses, al momento que fueron comunicados a los oferentes participantes del resultado que data del 22 de diciembre del 2022.

Continúa manifestando el denunciante, que en fecha 22 de diciembre del 2022 recibió vía correo electrónico, la nota UOC N° 194/2022 en la cual le comunican el resultado de la evaluación y adjudicación del llamado.

El recurrente expone que solicitó en fecha 23 de diciembre de 2022, el informe de evaluación y adjudicación a la UOC, sin obtener respuesta, para proceder conforme a derecho.

Como último menciona el denunciante, que se ha presentado a las oficinas de la UOC de la Gobernación a fin de que les entreguen una copia del informe de evaluación, a lo cual le manifiestan que no podían hacer entrega del documento debido a que probablemente quedaría sin efecto.

Primeramente, corresponde mencionar que el Departamento de Investigaciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos mediante la **nota DNCP/DGAJ N.º 406/23 de fecha 16 de enero del 2023**, realizó un pedido de informe a la Entidad Convocante a los efectos de clarificar lo denunciado.
Al respecto, la Entidad Convocante no ha respondido al pedido de informe solicitado por esta Dirección, en consecuencia, se da apertura a la investigación preliminar en razón a supuestas irregularidades señaladas a los efectos de realizar un análisis de los hechos denunciados, así como realizar todas las diligencias necesarias.

Que, en consideración que la Convocante no ha presentado descargo en el plazo indicado en la apertura de la investigación preliminar, como medida de mejor proveer, se le solicitó nuevamente por providencia de fecha 08 de febrero del 2023, que remita en el plazo de 2 (dos) días hábiles el descargo a los efectos de clarificar lo referido en la denuncia, y adjunte todas las documentaciones que considere pertinente, siendo notificada mediante la **nota DNCP/DGAJ N.º 1.118/23.**

Es importante, aclarar que del Portal de Contrataciones Públicas se observa que el llamado a contratación para la "Provisión de Almuerzo Escolar", ha sido publicada en fecha 16 de agosto del 2022.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Director General de Asuntos Jurídicos
DNCP

En fecha 12 de octubre del 2022, se ha realizado el acto de presentación y apertura de las ofertas, presentándose en tiempo y forma cuatro potenciales oferentes, que citamos a continuación: *"...AIDA AQUINO DE FARIAS; STENCIL S.A; GRUPO BELMAC S.A; FITRA S.R.L..."*.

Asimismo, se observa del portal de Contrataciones Públicas, que mediante Resolución DNCP N° 3.074/22 de fecha 07 de septiembre del 2022, la Dirección Nacional ordenó la apertura de la "**PROTESTA PROMOVIDA POR EL INSTITUTO DE ARTE CULINARIO DE AIDA AQUINO DE FARIAS CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES EN EL MARCO DE LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA LA 'PROVISIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR', CONVOCADA POR EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PRESIDENTE HAYES. ID 417060** individualizada como CASOS N°629/22, que versa sobre la modificación y el día establecido para la visita al sitio de obras (adenda N° 03), y las dos autorizaciones de parte del MEC requeridas en el mismo procedimiento de contratación.

Que, mediante Resolucion DNCP N° 3373/22 de fecha 28 de septiembre del 2022, la Dirección Nacional ordenó el cierre de la protesta promovida por el INSTITUTO DE ARTE CULINARIO de AIDA AQUINO DE FARIAS contra el PBC, y resuelve: ***"...1. Hacer lugar a la protesta promovida. 2. Ordenar la reformulación del Pliego de Bases y Condiciones en lo relativo a la visita al sitio de ejecución del contrato. 3 Rechazar el punto impugnado sobre autorización del MEC. 4. Comunicar a quienes corresponda..."***

Que, si bien la Convocante por su parte a manifestó, que se han producido situaciones complejas en el procedimiento llevado cabo, como impugnaciones contra el Pliego de Bases y Condiciones, que conllevaron a la postergación en varias ocasiones del estudio por el comité evaluador y directamente afectó en el cumplimiento de los plazos establecidos.

No es menos importante, acotar que el plazo transcurrido desde el último acto administrativo (RESOLUCION DNCP N° 3373/22) hasta la fecha, resulta evidente que la convocante ha tenido suficiente tiempo para evaluar las ofertas que se pudieran haber presentado; y, en consecuencia, resolver por la adjudicación de la contratación, en el caso de que la oferta que se hubiera presentado reúna las condiciones exigidas en las bases concursales, o en su defecto proceder a la declaración desierta o cancelación del procedimiento.

Sin embargo, como puede observarse en el SICP, no consta comunicación alguna por parte de la convocante de una eventual cancelación y/o declaración desierta de la convocatoria (Res. DNCP N° 5695/2019, Art. 22); ni de una adjudicación (Res. DNCP N° 5695/2019, Art. 38); y, menos aún el contrato (Res. DNCP N° 5695/2019, Art. 41).

Se recuerda que todos los actos procesales acaecidos en el marco de una compra pública deben responder a los principios generales de ***ECONOMÍA Y EFICIENCIA:*** *"...Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se*

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

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…". Igualmente, de ***TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA:*** *"…la publicidad de los actos de gobierno es un elemento esencial en la democracia, porque los gobernantes administran cosa ajena, y los administrados deben ser informados de la gestión. Por ello es tan importante la publicidad en todas las etapas de la contratación pública, tanto en las de preparación como en las de ejecución, abarcando también el control público…"*[2].

Finalmente, en base a lo precedentemente expuesto, y en atención a indicios de desprolijidades administrativas que han existido en el actuar de la administración de la Convocante, como la supuesta falta de comunicación de los procedimientos llevados a cabo en el marco de llamado dado el tiempo transcurrido. Esta Dirección General de Asuntos Jurídicos, **recomienda la apertura de una investigación de oficio a los efectos de otorgar al proceso de las mayores garantías de transparencia y publicidad en las contrataciones públicas** de conformidad a lo establecido en el artículo 147[3] del Decreto N° 2.992/19.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones - DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora General de Asuntos Jurídicos – DNCP.

[2] IV. Valores Administrativos. Pág. 288-289. Tomo I. Derecho Administrativo

[3] "Dictamen de la Investigación Preliminar. Una vez recibida las contestaciones requeridas o vencido el plazo establecido para hacerlo, y finalizadas las diligencias necesarias, el Investigador elaborará un dictamen conclusivo del caso en base a los hechos objeto de investigación, en el que podrá recomendar: b) el inicio del proceso de Investigación de Oficio de acuerdo a los términos del artículo 82 de la Ley N° 2051/03, indicándose, asimismo, la recomendación sobre la suspensión o no del procedimiento".