DNCP/DJ N° 2461/16

Asunción, 19 de abril del 2016.-

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA ACUMULACIÓN DE LOS MEMORÁNDUMS DVC N° 114/16 Y 119/16 REMITIDOS POR LA DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN CONTRACTUAL A LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE ESTA DIRECCIÓN NACIONAL EN FECHA 01 DE ABRIL DE 2016. ----------

En el Memorándum DVC N° 114/2016 y 119/16, ambos de fecha 28 de marzo de 2016, remitidos por la Dirección de Verificación Contractual a esta esta Dirección Jurídica, se refieren supuestas irregularidades en el marco del procedimiento de ***Licitación Pública Nacional para la "Adquisición de Textiles y Vestuarios, convocado por el Comando Logístico UOC N° 5 Ministerio de Defensa Nacional. ID N° 290.921,*** en consecuencia, corresponde que luego del estudio de la misma se realice Dictamen Conclusivo, en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación:----------

En la Evaluación de Descargo EVA N° 17/2016 del Informe DVC N° 14/16 (Memorándum DVC N° 119/16) con respecto a la verificación realizada del **Contrato N° 134/15 suscripto con el proveedor LADERO PARAGUAYO S.A.** en el marco del llamado de referencia, se mencionan las siguientes conclusiones: "…*Conclusión 4.2. En el contrato suscrito entre las partes, solo se requiere la provisión de 339 unidades de un ítem – ítem 19 – para el ejercicio fiscal 2015, pese a haber sido adjudicada LADERO PARAGUAYO S.A. en 9 ítems, apartándose del Plan de Entrega del PBC que solicita la entrega de aproximadamente el 25% de la totalidad de los bienes de cada ítem adjudicado.; Conclusión 4.3 del Informe DVC N° 14/16: No se adjunta entre los documentos enviados por la contratante a esta Dirección los documentos exigidos en el PBC, a fin de acreditar la capacidad técnica de la firma*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Gustavo García Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

adjudicada. Se solicita la remisión de los mismos en oportunidad del descargo.; Conclusión 4.5 del Informe DVC N° 14/16: Con relación a los talleres indicados por el representante del proveedor y visitados por los funcionarios de esta Dirección durante la verificación in situ, no se observan documentaciones que acrediten la propiedad del establecimiento (taller) por parte del proveedor, conforme a lo establecido en el PBC (título de propiedad, patente municipal, etc.). Se solicita la remisión de tales documentaciones en oportunidad del descargo.; Conclusión 4.6 del Informe DVC N° 14/16: No se tiene a la vista el curriculum del Encargado del Taller, ni la nómina de trabajadores con que cuenta para las confecciones, ni el listado de máquinas disponibles en la fábrica que debían ser presentados a los efectos de ser adjudicados. Se solicita la remisión de tales documentaciones en oportunidad del descargo...." (Sic). ----------

Que, en la Evaluación de Descargo EVA N° 16/2016 del Informe DVC N° 15/16 (Memorándum DVC N°114/16) con respecto a la verificación realizada del **Contrato N° 138/15** suscripto con el proveedor **EMPRESAS CGL S.A.** en el marco del llamado de referencia, se mencionan las siguientes conclusiones: *"...Conclusión 4.1 La póliza de fiel cumplimiento de contrato no fue entregada en el plazo requerido de 10 (diez) días calendarios posteriores a la firma del contrato. La fecha de emisión es de 30 días calendarios posteriores.; Conclusión 4.2: En el sistema de pagos del SICP se verificó que el pago al proveedor se realizó indicando un solo número de factura (N° 12257) y el monto pagado – conforme a la documentación – corresponde a la suma de todas las facturas emitidas.; Conclusión 4.5: En el Contrato suscrito entre las partes solo se requiere la provisión de unidades de 4 ítems – ítems 49, 50, 51 y 52 – para el ejercicio fiscal 2015, pese a haber sido adjudicada EMPRESAS CGL S.A. en 8 ítems, apartándose del Plan de Entrega de las bases y condiciones del presente procedimiento de contratación que solicita la entrega de aproximadamente el 25% de la totalidad de los bienes de cada ítem adjudicado.; Conclusión 4.6: en la Sección II del PBC, entre los Requisitos para*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Calificación Posterior, se requiere Autorizaciones de Distribución y Representación, sin embargo no se observa en los expedientes remitidos por la contratante autorización alguna. Se solicita la remisión de tales documentaciones en oportunidad del descargo…". (Sic). ----------

A efectos de clarificar lo denunciado, se solicitó a las partes justifiquen lo referido e informen sobre los estados del proceso de contratación respecto a la ejecución contractual de los Contratos N° 134/15 y N° 138/15, en una nota detallada dirigida a la Dirección Jurídica de esta Dirección, así como toda la documentación que consideren pertinente; en el plazo de **TRES (3) días hábiles**. ----------

En fecha 11/04/2016, mediante escrito ingresado por Mesa de Entrada de esta Dirección Nacional, como Exp. DNCP 3906, se presenta el **Sr. Enrique Marcos Cegla Kessler en su carácter de Director de la Empresa CGL S.A.**, a fin de presentar su descargo en relación a la verificación del Contrato N° 138/15.--------

Por su parte, en fecha 13/04/2016, mediante escrito ingresado por Mesa de Entrada de esta Dirección Nacional, como Exp. DNCP 4045, se presenta el **Sr. Víctor Ramón Céspedes Barrios en representación de LADERO PARAGUAYO S.A.**, a fin de presentar su descargo en relación a la verificación del contrato N° 134/15.----------

En misma fecha, mediante escrito ingresado por Mesa de Entrada de esta Dirección Nacional, como Exp. DNCP 4056, se presenta el **Cnel. DEM Nelio Acosta Gray**, **en su carácter de Director del Centro Financiero N° 5**, a fin de presentar su descargo en relación a la presente investigación preliminar. ----------

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Atendiendo a los puntos objetados en la Verificación Contractual, la Dirección Jurídica considera pertinente realizar las siguientes consideraciones: ----------

CONTRATO N° 134/15 SUSCRIPTO e/ EL COMANDO LOGÍSTICO UOC N° 5 – MDN Y LADERO PARAGUAYO S.A. (EVA N° 17/16)

Conclusión 4.3 No se adjunta entre los documentos enviados por la contratante a esta Dirección los documentos exigidos en el PBC, a fin de acreditar la capacidad técnica de la firma adjudicada. Se solicita la remisión de los mismos en oportunidad del descargo.

Dijo el oferente que: *"Para la correspondiente acreditación de la Capacidad Técnica de nuestra firma adjuntamos Contratos suscriptos con anterioridad con otras convocantes y con la misma DISERINTE, a los efectos de revelar el Cumplimiento estricto de los aspectos formales tanto TÉCNICOS, como ECONÓMICOS Y FINANCIEROS solicitados en el pliego de bases y condiciones del proceso licitatorio de referencia;- Proporcionamos evidencia documentada que demuestra nuestro cumplimiento con los siguientes requisitos de experiencia…".* ----

Cabe señalar que al momento de contestar el traslado de la presente investigación, la firma Ladero Paraguayo ha presentado documentaciones que acreditarían la capacidad técnica exigida por el PBC como ser copia de contratos suscriptos, balances, constancia de sus personales inscriptos en el IPS, entre otros.- ----------

Que, si bien se ha subsanado en esta instancia, la inobservancia de la presentación de los documentos aquí adjuntos al momento de la presentación del descargo en el marco de la verificación efectuada por esta Dirección Nacional, recordamos a la empresa LADERO PARAGUAYO poner mayor celo en el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente de manera a evitar situaciones como las analizadas en esta oportunidad. ----------

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duri
Director Jurídico - DNCP

Conclusión 4.5 del Informe DVC N° 14/16: Con relación a los talleres indicados por el representante del proveedor y visitados por los funcionarios de esta Dirección durante la verificación in situ, no se observan documentaciones que acrediten la propiedad del establecimiento (taller) por parte del proveedor, conforme a lo establecido en el PBC (título de propiedad, patente municipal, etc.). Se solicita la remisión de tales documentaciones en oportunidad del descargo.

Conclusión 4.6 del Informe DVC N° 14/16: No se tiene a la vista el curriculum del Encargado del Taller, ni la nómina de trabajadores con que cuenta para las confecciones, ni el listado de máquinas disponibles en la fábrica que debían ser presentados a los efectos de ser adjudicados. Se solicita la remisión de tales documentaciones en oportunidad del descargo.

Alegó el proveedor en relación a la Conclusión 4.5 que *"...LADERO PARAGUAYO ha presentado en su oferta un Contrato de Arrendamiento, donde se han establecido en el Capítulo Cuarto: CONDICIONES ESPECIALES..."*:----------

Que, *"...La oferta presentada por LADERO PARAGUAYO S.A. cuenta con el Contrato de Arrendamiento que fue referido más arriba. En dicho Contrato de Arrendamiento se describe con claridad todo lo relacionado al proceso de confección de las prendas objeto de la licitación..."*----------

Se lee en la EVA N° 17/16 en relación a la conclusión 4.5: *"...el proveedor indica que cumplió con los requerimientos técnicos y económicos contenidos en el PBC, que la empresa fue calificada como la mejor oferta, y que ha cumplido a cabalidad con todos los requerimientos..."*.----------

Al respecto, esta Dirección Nacional señala que el Pliego de Bases y Condiciones es la como la "*ley para las partes*" y en la medida que el mismo permitía la subcontratación por parte de la firma oferente y la firma LADERO subcontrató el taller, consideramos en este punto no habría irregularidades en cuanto a la adjudicación llevada a cabo. (Sección II. Criterios de Evaluación y Requisitos de Calificación. Pag. 8 PBC).----------

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

En relación a la Conclusión 4.6, LADERO PARAGUAYO remite las documentaciones que subsanarían las observaciones realizadas por la Dirección de Verificación Contractual, por ende, sobre este punto, no existirían motivos para el inicio de una investigación sobre este punto. ----------

CONTRATO N° 138/15 SUSCRIPTO E/ EL COMANDO LOGÍSTICO UOC N° 5 – MDN Y LA EMPRESA CGL S.A. (EVA N° 16/16)

Conclusión 4.1 La póliza de fiel cumplimiento de contrato no fue entregada en el plazo requerido de 10 (diez) días calendarios posteriores a la firma del contrato. La fecha de emisión es de 30 días calendarios posteriores.

Al respecto, expresó el representante de la Empresa CGL S.A. que *"La póliza de fiel cumplimiento del contrato se presentó el 3 de diciembre de 2015, por motivos particulares del firmante, previa solicitud de prórroga de presentación al Comando Logístico en fecha 20 de noviembre de 2015, y posterior aceptación de esta solicitud, en fecha 21 de noviembre de 2015…".* ----------

Surge de la EVA N° 16/16 *"Conforme a dichas documentaciones se puede cotejar que el proveedor ha solicitado la prórroga de la emisión de la póliza de fiel cumplimiento de contrato un (1) día antes del vencimiento del plazo máximo establecido en la ley para su presentación (20/11/2015); y, dicha prórroga es concedida por la contratante sin que el proveedor presente documento respaldatorio alguno de que efectivamente el representante legal del mismo se encontraba realmente convaleciente, a los efectos de acreditar fehacientemente que el incumplimiento se debe por causa de fuerza mayor o de caso fortuito"* ----------

Al respecto, cabe señalar que si bien la Guía de Gestión de Garantías de Contrataciones Públicas, en cuanto a la presentación tardía de la Garantía de Fiel cumplimiento del Contrato establece que: "*Si la garantía es presentada tardíamente, pero antes de emitida la Resolución de Revocación de Adjudicación, y ella tiene plazo de vigencia retroactivo o enmarcado en los plazos de vigencia legales, podrá*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

la convocante aceptar la garantía si fuere más favorable a sus intereses[1]*" (sic)*, consideramos pertinente remitir los antecedentes del caso al Dpto. de Sumarios a fin de que se verifique la conducta de la firma contratista en cuanto a la correcta emisión de la Garantía en cuestión. ----------

Conclusión 4.2: En el sistema de pagos del SICP se verificó que el pago al proveedor se realizó indicando un solo número de factura (N° 12257) y el monto pagado – conforme a la documentación – corresponde a la suma de todas las facturas emitidas.

Al respecto, el proveedor alegó que: *"...emitió cuatro facturas al Comando Logístico, según lo entregado..."* ----------

Conforme al EVA N° 16/16, *"La conclusión se refiere a que los datos publicados en el SICP sobre las facturas correspondientes al pago de fecha 28/01/2016 –cuya sumatoria alcanza el monto de* ***Gs. 12.400.000-,*** *no se encuentran completos, teniendo en cuenta que solo figura la factura N° 12257, cuyo monto es de* ***Gs. 5.650.000*** *según se observa en la copia remitida por la contratante"*----------

En efecto, consta en el expediente las cuatro facturas emitidas por proveedor al Comando Logístico, las cuales se citan a continuación: ----------

- Factura N° 12257 por la suma de Gs. 5.650.000. ----------
- Factura N° 12258 por la suma de Gs. 1.100.000. ----------
- Factura N° 12259 por la suma de Gs. 2.260.000. ----------
- Factura N° 12260 por la suma de Gs. 3.390.000. ----------

Totalizan la suma de Gs. 12.400.000, el cual coincide con el siguiente detalle, obrante en el SICP, como se observa a continuación:----------

[1] Lo importante es el compromiso sobre el plazo de cobertura, que si es prestado retroactivamente significa que la garante cubriría cualquier incumplimiento aun originado con anterioridad a la emisión, siempre que se encuentre dentro del periodo de vigencia, por lo que a pesar de haberse realizado posteriormente, se está dando cumplimiento a lo que quiere la ley con la imposición de la garantía de cumplimiento que es, resguardar al estado de los daños que pudiere causarle el no cumplimiento de contrato por parte de las adjudicatarias

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria

Datos del Pago

Nro. de Factura:	001-001-0012257
Monto de la Factura:	₲ 37.200.000
Nro. Solicitud de Transferencia:	175450
Fecha Solicitud de Transferencia:	29-12-2015
Fecha de la Transferencia:	27-01-2016
Fecha Depósito / Entrega Cheque:	28-01-2016
Monto Pagado:	₲ 11.793.174
IVA:	₲ 338.182
Retencion DNCP:	₲ 44.189
Retención Renta:	₲ 225.455
Multa:	

En efecto, sumados el monto pagado, el IVA más las retenciones suman Gs. 12.400.000. ----------

Además cabe señalar que la comunicación de los pagos a través del SICP es un hecho no imputable al proveedor si no a la convocante, por lo que no existe incumplimientos por parte del proveedor, debiendo la convocante remitir las documentaciones que justifiquen los montos obrantes en el SICP.----------

Recordamos que el Principio de Transparencia y Publicidad establecido en el Art. 4° inc. c) dicta, cuanto sigue: *"Se asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concúrsales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos".* ---------

Conforme lo expuesto, no existe merito suficiente para la apertura de una investigación de oficio.----------

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Conclusión 4.5: En el Contrato suscrito entre las partes solo se requiere la provisión de unidades de 4 ítems – ítems 49, 50, 51 y 52 – para el ejercicio fiscal 2015, pese a haber sido adjudicada EMPRESAS CGL S.A. en 8 ítems, apartándose del Plan de Entrega de las bases y condiciones del presente procedimiento de contratación que solicita la entrega de aproximadamente del 25% de la totalidad de los bienes de cada ítem adjudicado;

Sobre el punto, dijo el oferente que: *"...Empresas CGL S.A. ha hecho entrega de los bienes según Orden de Compra N° 0310 del Comando Logístico..."*--

Se observa en la EVA N° 16/16 cuanto sigue: *"Sobre lo alegado por la contratante acerca de que las* ***cantidades*** *de los bienes a ser entregados por cada periodo fiscal contenidas en el PBC serían* ***meramente referenciales,*** *esta circunstancia no se indica expresamente en el PBC. Por lo contrario, el plan de entregas del PBC establece entregas –en el ejercicio fiscal 2015– de todos los ítems:* ***"Aproximadamente 25%*** *lo que no puede entenderse como que el mínimo porcentaje de entrega sea cero (0), es decir,* ***no se prevé la posibilidad de que no se solicite la entrega de dichos ítems durante el ejercicio fiscal 2015"*** ----------

Al respecto la Convocante, reconoce la discrepancia al momento de la presentación de su descargo. ----------

Sobre el punto, corresponde destacar que el cumplimiento de los requisitos y condiciones dispuestos en el PBC constituye una responsabilidad de ambas partes, que si bien es cierto el contratista no puede proveer aquello que no se le solicita, ni cobrar por aquello que no ha proveído, igualmente es responsable de velar por el adecuado cumplimiento del PBC. Sin embargo, la emisión de las Órdenes de Compra es responsabilidad exclusiva de la Convocante, debiendo ajustarse a lo dispuesto en las bases de la contratación respecto al Plan de Entregas establecido. ----------

Por consiguiente, se recomienda a la Convocante tomar los recaudos pertinentes a fin de deslindar responsabilidades en el orden administrativo —*mediante la instrucción de sumario administrativo a los funcionarios intervinientes*—

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Gustavo Barza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Conclusión 4.6: en la Sección II del PBC, entre los Requisitos para Calificación Posterior, se requiere Autorizaciones de Distribución y Representación, sin embargo no se observa en los expedientes remitidos por la contratante autorización alguna. Se solicita la remisión de tales documentaciones en oportunidad del descargo.

En referencia a este último punto, *"Adjunto Registro de Marca de Empresas CGL S.A. y Autorización de Fabricante de Grupo Empresarial Leda S.A. de marca Noni..."*----------

Conforme consta en la EVA N° 16/16 la única autorización con la que cuenta la empresa CGL S.A. del grupo empresarial LEDA S.A. es para el ítem N° 5, en el cual no resultó adjudicado.----------

En efecto, al momento de contestar el traslado de la presente investigación, la Empresa CGL S.A. presenta autorización para proveer el ítem N° 5, no así el de los demás ítems, consecuentemente, respecto a este punto y ante la obligación de la firma oferente de contar con la autorización del fabricante para cada ítem ofertado, corresponde, la remisión al Dpto. de Sumarios de la Dirección Nacional, a fin de que tomen las medidas pertinentes y si consideran acorde a derecho sancionar a la firma CGL S.A. por el no cumplimiento de los requerimientos del PBC.----------

En consecuencia, el Juzgado de Instrucción recomienda el cierre de la presente investigación preliminar y la remisión de estos autos al Dpto. de Sumarios a fin de que se analice si la conducta de la Empresa CGL S.A. se encuentra subsumida en alguno de los supuestos establecidos en el art. 72 de la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, conforme al inc. f) del art. 20 del Decreto N° 7434/11.--

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Juez Instructor

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico