DICTAMEN D.A.J. Nº 830 del 15 de Julio del 2020.-

REFERENCIA: Sobre Nº 2 Propuesta de Precio: **LLAMADO Nº 78/2019:** "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE FISCALIZACIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTACIÓN TIPO ASFÁLTICO EN LOS TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO Y CAAGUAZÚ - GRUPO 2, FINANCIADA MEDIANTE PRÉSTAMO PARA 23/2016 DE FONPLATA PARA EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y PUENTES EN LA REGIÓN ORIENTAL". ID. Nº 366.411. DAJ Nº 1744/2020, CEO Nº 489/2020. DAJ N° 1742/2020, CEO N° 685/2020. DAJ Nº 1650/2020, CEO Nº 666/2020. MEU Nº 20655/2020. DAJ Nº 1701/2020, CEO N° 679/2020. MEU N° 21325/2020. DAJ Nº 1659/2020, CEO Nº 655/2020. MEU Nº 20593/2020. DAJ Nº 1554/2020. CEO Nº 641/2020. MEU Nº 20179/2020.

COORDINACIÓN DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS.

Con relación al llamado de referencia, la Dirección de Asuntos Jurídicos analiza cuanto sigue:

I. ANTECEDENTES:

- **Acta de Apertura del sobre Nº 2 "*Propuesta de Precio*"** llevada a cabo en la sala de reuniones de la Unidad Operativa de Contrataciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones el día 02 de junio del 2020, en la cual se dejó expresa constancia de cuanto sigue:
"1. Las propuestas de precios de los oferentes, pasan a la Coordinación de Evaluación de Ofertas para su examen, análisis y calificación".

- **Mediante el Memorándum de la Dirección de Asuntos Jurídicos Nº 644/2020**, de fecha 19 de mayo esta Dependencia solicita a la Coordinación de Evaluación de Ofertas se realice el pedido de extensión de la vigencia del periodo de validez de las ofertas y de las garantías de mantenimiento de ofertas evaluadas en este proceso licitatorio que son las siguientes:
  1. *INCONPAR S.A.*
  2. *CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES*
  3. *CONSORCIO DE INSPECCION VIAL, integrado por CIA S.A. e INGENEC S.A*
  4. *CONSORCIO COEL, integrado por ELC- ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. y CONCREMAT S.A*
  5. *CIALPA S.A.*

No obstante, según el Dictamen Complementario del Comité de Evaluación de Ofertas de fecha 19 de mayo de 2020, se recomienda abrir el Sobre Nº 2 Propuesta de precio de las ofertas correspondientes a las siguientes firmas:
1. *INCONPAR S.A.*
2. *CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES.*
3. *CONSORCIO DE INSPECCION VIAL, integrado por las firmas CIA S.A. e INGENEC S.A.*

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Abg. Hernan W. Martinez Sanchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi N° 41 M.O.P.C. Nº 1221, Asunción, Paraguay
Tel: 595 (021) 4149000

Luis de la Manuel Oliveira Lugo
Abogado
Mat. C.S.J. Nº 34.559

- **Por medio del Memorándum CEO N° 489/2020** la Coordinación del Comité de Evaluación de Ofertas solicita a esta Dirección acudir a la oficina de la Coordinación del Comité de Evaluación de Ofertas, a fin de realizar el ***Análisis Jurídico*** de las siguientes propuestas presentadas:

1. INCONPAR S.A.
2. CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES.
3. CONSORCIO DE INSPECCION VIAL, integrado por las firmas CIA S.A. e INGENEC S.A.

II. INFORME SOBRE LAS EXTENSIONES DE LA VIGENCIA DE LAS GARANTÍAS DE MANTENIMIENTO DE OFERTAS:

Primeramente, es oportuno traer a colación lo establecido en el PBC del llamado de referencia, en cuanto al requisito que deben cumplir los oferentes participantes para la presentación correcta de las garantías de mantenimiento de ofertas, señalado en la ***SECCIÓN 2. INSTRUCCIONES PARA LOS CONSULTORES. HOJA DE DATOS.***

Numeral 1.17: *"...Los Oferentes deberán garantizar el mantenimiento de la propuesta presentada mediante Póliza de Seguro o Garantía Bancaria (artículo 167 de la Ley N° 6258 que aprueba el PGN 2019), por un monto igual al 1% (uno por ciento) del monto del precio de referencia de la convocatoria, por un plazo de 150 días calendarios,* ***prorrogables a solicitud del Contratante****. La Garantía de Mantenimiento de la Oferta deberá ser presentada en el sobre de la Propuesta Técnica y podrá consistir, a elección del Oferente, en alguno de los siguientes tipos:*

1) ***Una póliza de seguros*** *emitida por una Compañía de Seguros autorizada a operar y emitir pólizas de seguros de caución en la República del Paraguay; las firmas extranjeras podrán presentar una póliza de seguros emitida por una Compañía de Seguros de su país de origen, siempre que la misma pueda ser ejecutada en una corresponsal en el Paraguay en las mismas condiciones que las pólizas emitidas en el Paraguay.*

En caso de instrumentarse a través de Póliza de Seguro, contemplar los requisitos establecidos en esta cláusula y ser pagadera ante solicitud escrita de la Convocante ***(A PRIMER REQUERIMIENTO)*** *donde se haga constar el monto reclamado, cuando se tenga acreditado previamente al menos una de las causales de ejecución de la póliza, detalladas más abajo. En estos casos será requisito que previamente el Oferente sea notificado del incumplimiento y la intimación de que se hará efectiva la ejecución del monto asegurado, de conformidad a las disposiciones establecidas por la Superintendencia de Seguros.*

"...Deberá permanecer válida por el periodo indicado más arriba, y que no podrá ser inferior al periodo de validez de las ofertas, o ***del período prorrogado****, si corresponde...".*

Numeral 4.7: *Se deberán considerar* ***errores no subsanables, siendo objeto de descalificación****, los siguientes:*

Ing. Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
M.O.P.C.

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ N° 42375

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi N° 411, C.P. N° 1221, Asunción, Paraguay
Tel: 595 (021) 4149000

Abogado
Mat. C.S.J. N° 32...

d) Cuando la Garantía de Mantenimiento de la Oferta fuese emitida en forma errónea en lo que respecta a ***objeto****, plazo y monto".*

Seguidamente, esta Dependencia procedió a verificar las extensiones de la vigencia de las garantías de mantenimiento de ofertas (Pólizas de seguro) y el periodo de validez de las ofertas extendidas por los oferentes ante la solicitud de la Convocante cuya verificación se realiza a continuación:

Se informa que las Garantías de Mantenimiento de Oferta presentadas por los siguientes oferentes participantes **NO CUMPLEN** con las condiciones exigidas por el PBC, debido a las circunstancias que se detallan a continuación:

1. **CONSULTORA GUARANI SA INGENIEROS CIVILES**.
2. **CONSORCIO COEL**, integrado por las firmas **ELC- ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. y CONCREMAT S.A.**

Por medio del **Memorándum CEO Nº 641/2020**, la Coordinación de Evaluación de Ofertas remite el expediente MEU Nº 20179/2020, donde consta que en fecha 21 de mayo del 2020 el representante de la firma **CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES** en respuesta a la NOTA CEO Nº 241/2020 manifiesta su conformidad respecto a la extensión del periodo de validez de su oferta por 150 días más, y adjunta el endoso Nº 1 de la Póliza Nº 1521000029, emitida por la Aseguradora **ROYAL SEGUROS S.A.**, que extiende la vigencia hasta el 1 de septiembre del 2020, visualizada a continuación:

Abg. Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
M.O.P.C.

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi Nº 411, C.P. Nº 1221, Asunción, Paraguay
Tel: 595 (021) 4149000

Póliza de Seguro - Condiciones Particulares - Endoso

Ramo: 15	Seguro: 1521 CAUCION MANT. OFERTA PRIMER REQUERIMIENTO	Póliza Nº 25	Endoso Nº 1

Asegurado: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES — Documento: 80004200-4
Domicilio: OLIVA Nº 411 Y ALBERDI — Localidad: ASUNCION
Tomador: CONSULTORA GUARANI INGENIEROS CIVILES — Documento: 80108060-0
Domicilio: PACHECO 2754 C/ ALAS PARAGUAYAS — Localidad: ASUNCION

Fecha de Emisión	Vigencia Desde las 00:00 hs. de	Vigencia Hasta las 24:00 hs. de	Capital Asegurado de Pesos Setenta Gs.
19/05/2020	25/03/2020	31/08/2020	92.000.000

PRORROGA DE VIGENCIA

[illegible]

LLAMADO MOPC Nº 25/2019 - LICITACION PUBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACION DE INSTALACIONES DE OBRAS DE CONSTRUCCION DE PAVIMENTACION TIPO ALFANUMERICO EN LOS TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO Y CORDILLERA - LOTE 3, FINANCIADO MEDIANTE PRESTAMO BID 2772/OC-PR PARA EL PROYECTO DEL MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y PUENTES EN LA REGION ORIENTAL DE PARAGUAY.-

[illegible]

PRORROGA DE VIGENCIA DE LA POLIZA Nº 0000-1521

[illegible]

MOTIVO A PEDIDO DEL ASEGURADO

Cuadro de Lic. del Costo Final Gs.	
Prima	490.909
I.V.A. s/Prima	49.091
Premio	540.000
Saldo pPrima	0
I.V.A. s/Saldo	0
Costo del Final	0
COSTO FINAL	540.000

DATOS DEL FINANCIAMIENTO	
Monto Asegurado Gs.	540.000
Cuota Nº	Monto Gs.
1 - 540.000	540.000
TOTAL	540.000

Emitido en ASUNCION, 19 de mayo de 2020

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi Nº 411, C.P. Nº 1221 Asunción, Paraguay
Tel: 595 (021) 414-9000

Dirección de Asuntos Jurídicos
M.O.P.C.

Del mismo modo, por **Memorándum CEO Nº 666/2020**, la Coordinación de Evaluación de Ofertas remite el expediente MEU Nº 20655/2020, en el cual consta que en fecha 26 de mayo del 2020 el representante legal del **CONSORCIO COEL**, integrado por las firmas **ELC-ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. y CONCREMAT S.A.** en respuesta a la Nota CEO Nº 245/2020 manifiesta su conformidad para la extensión del periodo de validez de su oferta por el plazo de 150 días más, adjuntando el endoso Nº 1 de la Póliza Nº 1521000030, emitida por la Aseguradora **ROYAL SEGUROS S.A.** que extiende la vigencia hasta el 21 de octubre del 2020, que se observa a continuación.

Póliza de Seguro - Condiciones Particulares - Endoso

Página N° 1

Cía	Ramo/Subramo	Póliza N°	Endoso N°
58	1521 (CAUCION /MANT. OFERTA-PRIMER REQUERIMIENTO)	30	1

Asegurado: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES — Documento: 80004232-6
Domicilio: OLIVA N° 411 Y ALBERDI — Localidad: ASUNCION
Tomador: ELC - ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY SA — Documento: 80001737-4
Domicilio: RIOS GALLARDO 1398 ESQ. CORONEL MORENO — Localidad: ASUNCION

Fecha de Emisión	Vigencia Desde las	Vigencia Hasta las	Capital Asegurado del Presente Endoso Gs.
21/05/2020	00:00 hs. del 15/03/2020	24:00 hs. del 21/10/2020	42.000.000

PRORROGA DE VIGENCIA

Se hace constar por el presente endoso que a pedido del Asegurado, la vigencia de la Póliza del cuadro pieda prorrogada hasta la fecha que se indica más arriba.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES, con domicilio en OLIVA N° 411 Y ALBERDI, ASUNCION - PARAGUAY

(EL ASEGURADO), el pago en efectivo hasta la suma máxima de:

Gs. 42.000.000.- (Guaraníes: Ochenta Y Dos Millones .-)

que resulte obligado a efectuarles

ELC - ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY SA, CON DOMICILIO EN RIOS GALLARDO 1398 ESQ. CORONEL MORENO, ASUNCION - PARAGUAY

(EL TOMADOR), por el daño que genere la inejecución de las obligaciones derivadas del Contrato suscripto con el Asegurado, cuyas disposiciones principales se transcriben seguidamente:

LLAMADO MOPC N° 78/2019 - LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE FISCALIZACION DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTACIÓN TIPO ALFÁLTICO EN LOS TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO Y CAAGUAZU - GRUPO 2. FINANCIADA MEDIANTE PRESTAMO PAR-23/2016 DE FONPLATA PARA EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y PUENTES EN LA REGION ORIENTAL - ID N° 366411.-

Dicha suma será pagada al Asegurado, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones trascendentes, atribuibles al Tomador de este seguro.
Queda expresamente convenido que la Compañía responderá hasta el límite máximo de cobertura establecido en esta póliza, en la misma medida en que, de acuerdo con la ley y al Contrato, motivo de este seguro, corresponda efectuar total o parcialmente.

PRORROGA DE VIGENCIA DE LA POLIZA N° 1521.30.0.-

Dicha suma será pagada al Asegurado, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones trascendentes, atribuibles al Tomador de este seguro.
Queda expresamente convenido que la Compañía responderá hasta el límite máximo de cobertura establecido en esta póliza, en la misma medida en que, de acuerdo con la ley y al Contrato, motivo de este seguro, corresponda efectuar total o parcialmente.

MOTIVO A PEDIDO DEL ASEGURADO

Emitido en ASUNCION, 21 de mayo de 2020

Cuadro de Liq. del Costo Final Gs.	
Prima	454.545
I.V.A. s/Prima	45.455
Premio	500.000
Interés p/Financ.	0
I.V.A. s/Interés	0
Costo del Financ.	0
COSTO FINAL	500.000

DATOS DEL FINANCIAMIENTO		
Monto financiado Gs.		500.000
Cuota	Fecha	Monto Gs.
0	21/05/2020	500.000
TOTAL		500.000

Luis Ramón Díaz
Director General
ROYAL

Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ N° 42375

Con relación a las Pólizas de seguro más arriba referenciadas, se resalta el hecho de que todas cuentan con la siguiente redacción dentro de las Condiciones Particulares de los Endosos presentados "(…) ***el daño que genere la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato suscripto con el asegurado (…)"*** *(SIC)*.

Al respecto, es oportuno mencionar lo establecido por la Guía de Gestión de Garantías en las Contrataciones Públicas de la DNCP, en el cual se expresa que, las Garantías por su momento de presentación se dividen en Precontractuales, tales como las garantías de Mantenimiento de Ofertas y las Contractuales.

Por tanto, se denomina;

- ***Precontractuales:***

Las que presenta ***el oferente*** *en un llamado a Contratación Pública como condición para participar en el procedimiento de contratación, mediante ella se obliga mantener la validez de la oferta presentada durante plazo previsto en las bases del llamado, a suscribir el contrato respectivo si resulta adjudicado y a prestar las garantías contractuales. Por tanto, su utilidad se agota con el perfeccionamiento del contrato respectivo.*

- ***Contractuales:***

Las que presenta ***el proveedor o contratista****, es decir, quien ha resultado adjudicado en el proceso de adjudicación y tienen como finalidad asegurar el cumplimiento del contrato ya formalizado y las responsabilidades del proveedor o contratista derivadas del mismo en caso de incumplimiento total de las obligaciones contractuales o incumplimiento parcial, tardío o defectuoso. Es esencial que estén vigentes todo el tiempo en el cual exista obligación por parte del proveedor o contratista.*

De esta manera, luego de establecer la distinción entre la etapa precontractual y contractual del procedimiento licitatorio corresponde mencionar que las garantías presentadas por los oferentes ELC- ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. y CONCREMAT S.A., integrantes del CONSORCIO COEL y CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES, hacen referencia a garantizar el pago efectivo hasta la suma máxima establecida en cada una de las Garantías, que el tomador resulte obligado a efectuar con motivo ***del daño que genere la inejecución de las obligaciones derivadas del Contrato suscripto con el asegurado.***

Es decir, las Pólizas de Seguro presentadas cubren obligaciones derivadas del Contrato, lo cual no corresponde a la etapa de evaluación de ofertas en la cual se encuentra la presente licitación, debido a que como es evidente, no existe contrato en el periodo de evaluación de ofertas y por lo tanto, la redacción citada no se adecua a los requerimientos del PBC, el cual obliga al oferente a presentar una Garantía de Mantenimiento de la Oferta ejecutable a primer requerimiento.

En este punto cabe señalar que, el **Tomador** no tiene aún el carácter de **contratista adjudicado** para de esta forma presentar una Garantía de fiel cumplimiento de Contrato, por tanto, las causales de ejecución de la Garantía de Mantenimiento de oferta especificadas en las bases del llamado y en la Ley no podrían ser invocadas, dado que, la redacción hace referencia a un contrato que aún no existe

Ing. Hernan W. Martinez Sanchez
Director
Dirección General de Asuntos Jurídicos

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ N° 42375

Del mismo modo, es oportuno resaltar que, si bien se visualiza dentro de las CONDICIONES PARTICULARES de las Extensiones de las Pólizas de Seguro presentadas, la denominación de la Sección/Modalidad: CAUCIÓN/ MANT. OFERTA - **PRIMER REQUERIMIENTO**, **NO SE OBSERVA** la redacción que caracteriza a las Pólizas ejecutables a primer requerimiento, que sí se encontraba incluida en las pólizas originales presentadas en el Acto de Recepción y Apertura de los sobres por los oferentes requeridos, transcripta: *"**Dicha suma será pagada al asegurado a la vista de su comunicación escrita, si así lo requiere y sin otro trámite**. Queda especialmente convenido que la Compañía responderá con los mismos alcances y en la misma medida en que, de acuerdo a la Ley y las bases de la Licitación, motivo de este seguro, corresponda efectuar total o parcialmente la Garantía a que hacen referencia ambas".*

Por el contrario, se resalta que en las Extensiones evaluadas en reemplazo del párrafo transcripto, se observa inserta esta nueva locución: "***Dicha suma será pagada al Asegurado, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones trascendentes, asumidas por el tomador de este seguro**. Queda especialmente convenido que la Compañía responderá hasta el límite máximo de cobertura establecido en esta póliza, **en la medida en que, de acuerdo con la Ley y al Contrato**, **motivo de este seguro**, corresponda efectuar total o parcialmente*".

De lo señalado en los párrafos anteriores, se desprende que en el caso de las Pólizas de Seguro referenciadas, se limitó la responsabilidad de los oferentes a través de la introducción de redacciones ambiguas y contradictorias, que no se encontraban en las Pólizas originales, modificando de esta manera las condiciones del contrato de seguro, vulnerando con dicha situación los derechos de esta Cartera de Estado.

Al respecto se trae a colación lo establecido en el Artículo 39 de la Ley Nº 2051/03 que expresa que los oferentes deberán garantizar la seriedad de sus ofertas mediante las garantías de mantenimiento de ofertas, en este caso las firmas participantes debían garantizar la oferta con la correcta presentación de las Pólizas de seguro ejecutables a primer requerimiento.

Del mismo modo, es oportuno volver a mencionar lo preceptuado en el ***Numeral 4.7*** de la HOJA DE DATOS de la SECCIÓN II. INSTRUCCIONES PARA LOS CONSULTORES del PBC, que establece como causal insubsanable de descalificación el error inserto en las garantías de mantenimiento de oferta presentadas en relación al objeto de las mismas, como es el caso que nos ocupa, en los siguientes términos:

Numeral 4.7: Se deberán considerar errores no subsanables, siendo objeto de descalificación, los siguientes:

d) Cuando la Garantía de Mantenimiento de la Oferta fuese emitida en forma errónea en lo que respecta a objeto, plazo y monto".

La redacción que hace mención al "(...) ***daño que genere la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato suscripto con el asegurado (...)"*** limita los derechos de esta Cartera de Estado con respecto a las obligaciones que deben asumir dichos oferentes al presentar sus ofertas,

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Ing. Hernán W. Martínez Sánchez

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi Nº 411 C. R. N. 1 - 2 Piso - Asunción, Paraguay
Tel. 595 (021) 448000

teniendo en cuenta que es claro que la etapa en la cual nos encontramos es pre contractual, y lo que debían garantizar los oferentes es el mantenimiento de sus ofertas y no obligaciones contractuales que no se han perfeccionado al no existir contrato alguno.

Del mismo modo, se entiende que al ser verificadas por esta Dependencia las contradicciones y las limitaciones de la responsabilidad en las Garantías presentadas por parte de los oferentes ya mencionados, éstas las vuelven insuficientes y constituyen una razón de eliminación de las ofertas, en base a que esta situación afecta la igualdad con respecto a los demás oferentes evaluados que si adecuaron sus garantías de mantenimiento de oferta y las extensiones de las mismas a los requerimientos del PBC y la normativa aplicable al caso.

A fin de desarrollar lo expresado, se trae a colación el artículo del Decreto N° 21.909/03 y sus modificaciones "*Por los cuales se reglamenta la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas*", esto a fin definir la importancia de la conformidad de la oferta con el Pliego de Bases y Condiciones y a la normativa que aplica en el caso analizado, que a continuación se transcribe:

Artículo 58°. Conformidad de la oferta con el Pliego de Bases y Condiciones:

(…) "*Una oferta se ajusta sustancialmente al Pliego de Bases y Condiciones cuando concuerda con todos los términos, condiciones y especificaciones de los mismos, sin desviación, reserva u omisiones significativas. Constituye una desviación, reserva u omisión significativa aquella que: ...* ***2) limita de manera sustancial, en discrepancia con lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, los derechos de la Convocante*** *o las obligaciones del Oferente emanadas del contrato; o* ***3) de rectificarse, afectaría la competencia en igualdad de condiciones perjudicando a los demás oferentes cuyas ofertas se ajustan sustancialmente al Pliego de Bases y Condiciones****, tales como la falta de garantía de mantenimiento de oferta o extensión de ésta en desacuerdo con los requerimientos del Pliego, la falta de presentación de formularios de oferta y lista de precios debidamente firmados y completados, ausencia o insuficiencia de los poderes del firmante de la oferta para obligar al oferente, entre otras. Toda oferta que no se ajuste sustancialmente al Pliego de Bases y Condiciones será rechazada por la Convocante.* ***No podrá convertirse posteriormente en una oferta que se ajuste sustancialmente al Pliego de Bases y Condiciones aquella que carecía de este requisito originalmente, y que, tras la corrección de las desviaciones, reservas u omisiones significativas, el oferente pretenda su aceptación".***

Artículo 60°. Análisis:

La Convocante deberá determinar, en la instancia correspondiente, si las ofertas se ajustan sustancialmente a los requisitos del Pliego de Bases y Condiciones, verificando que:

1. ***La garantía de mantenimiento de oferta esté debidamente extendida;***
2. *El formulario de oferta esté debidamente completado y firmado.*
3. *Los poderes o documentos que acrediten la representación del Oferente sean suficientes.*
4. *Los demás documentos hayan sido debidamente firmados según corresponda.*

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ N° 42375

Hernan W. Martinez Sanchez
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi N° 411 c/ P. N. 1221 - Asunción - Paraguay
Tel: 595 (021) 415000

5. La oferta se ajuste sustancialmente a las especificaciones técnicas y otros requerimientos del pliego.

Artículo 46. Documentos comprendidos en la oferta.

La oferta preparada por el Oferente deberá comprender, como mínimo, los siguientes documentos:

1. Documentos que acrediten la capacidad legal, financiera y técnica del oferente, y sus calificaciones para ejecutar el contrato, en el caso de que éste se le adjudique.

2. Propuesta técnica, y en su caso, documentos que acrediten la conformidad de los bienes, servicios u obras ofrecidos, con el Pliego de Bases y Condiciones.

3. Formulario de oferta debidamente completado y firmado.

4. Garantías y otros documentos requeridos por el Pliego de Bases y Condiciones, de conformidad con la Ley y el Reglamento.

Artículo 61. Método de evaluación:

Para efectos de evaluar las ofertas recibidas de una manera eficiente, la Convocante utilizará preferentemente el siguiente método de evaluación:

*1. Se verificará el cumplimiento de cada oferta respecto al suministro de la documentación básica de carácter sustancial (**garantía de mantenimiento de oferta debidamente extendida**, formulario de oferta debidamente firmado y completado, poderes suficientes del firmante de la oferta) solicitada en el Pliego de Bases y Condiciones, **eliminándose a aquellas que no cumplan con el suministro de dicha documentación**, o que dicha documentación sea insatisfactoria. (...).*

En el mismo sentido, conviene traer a colación el Dictamen de fecha 19/06/20 realizado por la experta en Seguros, Abogada Bibiana Gill, asesoría que se solicitó en el marco de lo establecido en el *Art. 27 Comités de Evaluación*, de la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas, que permite la asistencia técnica profesional externa que se llegare a estimar conveniente, en el cual la misma expresa cuanto sigue:

"En referencia a la solicitud de Dictamen, sobre los términos en que fueron otorgadas las extensiones de garantía del llamado de la referencia y si ¿Es válida la extensión de esta póliza para la etapa de presentación de ofertas en donde lo que se garantiza es el mantenimiento de la oferta?, manifiesto:

*De acuerdo a lo recibido, entiendo que siendo necesaria la ampliación extraordinaria del plazo de validez de las ofertas del llamado y de las garantías de mantenimiento de oferta, se solicitó a las empresas oferentes, en base a lo previsto en el art. 43 del decreto reglamentario de la ley 2051/03 vigente para el llamado, **la manifestación expresa de su conformidad para extender el periodo de validez de la oferta y la garantía de mantenimiento de oferta por el plazo de 150 días más.***

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ N° 42375

Ing. Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

Las empresas, CONSULTORA GUARANI S.A. y CONSORCIO COEL, presentaron en fechas 21 y 26 de mayo respectivamente sus conformidades y los endosos de ampliación de plazo de garantía. Ahora bien revisado los endosos de extensión de plazo de garantía tenemos:

CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES

Presento su garantía de mantenimiento de oferta mediante Póliza Nº 1521000029 emitida por aseguradora ROYAL SEGUROS S.A. la misma tenía vigencia hasta el 25/03/2020, fue presentado el ENDOSO Nº 1 cuya emisión es de fecha 19/05/2020 y con vigencia del 25/03/2020 al 01/09/2020.

Y en el ENDOSO Nº 1 expresamente se lee: queda prorrogado hasta la fecha que se indica más arriba... el pago efectivo hasta la suma máxima de ... que resulte obligado a efectuarle CONSULTORA GUARANI S.A INGENIEROS CIVILES el tomador, ***por el daño que genere la inejecución de las obligaciones derivadas del Contrato suscripto con el Asegurado, cuyas disposiciones se transcriben…*** *(el destacado es nuestro pero la transcripción es textual)*

CONSORCIO COEL

Presento su garantía de mantenimiento de oferta a nombre de uno de los integrantes del mismo ELC ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. mediante Póliza Nº 1521000030 emitida por aseguradora ROYAL SEGUROS S.A. la misma tenía vigencia hasta el 15/03/ 2020, fue presentado el ENDOSO Nº 1 cuya emisión es de fecha 21/05/2020 y con vigencia del 15/03/2020 al 21/10/2020.

Y en el ENDOSO Nº 1 expresamente se lee: queda prorrogado hasta la fecha que se indica más arriba... el pago efectivo hasta la suma máxima de .... que resulte obligado a efectuarle ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. el tomador, ***por el daño que genere la inejecución de las obligaciones derivadas del Contrato suscripto con el Asegurado, cuyas disposiciones se transcriben…*** *(el destacado es nuestro pero la transcripción es textual).*

Como primer punto de análisis conviene recordar que los ***ENDOSOS, son el instrumento de modificación del contrato de seguros y por tanto alteran lo establecido en las pólizas a la cual se adicionan.*** *Aquí, se han adicionado a unas pólizas de mantenimiento de oferta, que habían sido correctamente emitidas y cuya ampliación de plazo de cobertura se solicitó, pero para ambas empresas tenemos que* ***el endoso ha sido erróneamente otorgado, pues ha modificado el riesgo cubierto para el nuevo plazo de garantía****, pues el mismo ha dejado de ser el de mantenimiento de oferta y ha pasado a cubrir un riesgo de incumplimiento de contrato, que en este caso NO existe, pues aún nos encontramos en etapa precontractual. En efecto, se hace referencia a OBLIGACIONES CONTRACTUALES Y SU CUMPLIMIENTO, suponiendo esto la existencia de un contrato y evidentemente NO ES EL CASO, pues repetimos se está en etapa de evaluación de oferta y por tanto lo garantizado debiera haber sido el mantenimiento de la misma.*

Se debe recordar aquí, que la garantía de mantenimiento de oferta es un documento sustancial de la oferta y que por tanto, no permite complemento ni aclaración de ninguna clase y debe ser válido y asegurar los derechos de la convocante a cobrar la garantía concebida por la propia ley para el caso de que el oferente retire su oferta o no se avenga a firmar el contrato, y por tanto ante una ampliación como esta que es un derecho de modificación extraordinario que se reconoce en la

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Abg. Hernán W. Martínez Sánchez
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi Nº 413 - Sub Suelo - Asunción, Paraguay
Tel. 595 (021) 4149000

normativa, debería solo haber ampliado el plazo, manteniendo el riesgo cubierto tal cual fuera otorgado, pero constada esa modificación en el instrumento de endoso a la garantía, hace cuestionable que la garantía para el periodo cubierto por la prórroga cubra realmente los riesgos propios del mantenimiento de ofertas y deberían ser rechazada por el evaluador en cumplimiento de sus obligaciones y en resguardo de los intereses del Estado.

El error introducido respecto de la identificación del riesgo cubierto vicia la garantía al punto de hacerla inaceptable, aún si la póliza originalmente hacía referencia al mantenimiento de oferta, pues como se dijo, los endosos tienen la virtualidad de modificar los términos originales de contrato".

De lo expuesto precedentemente, se colige que las Pólizas de Seguros presentadas por **CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES** y las firmas **ELC-ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. y CONCREMAT S.A.** integrantes del **CONSORCIO COEL** no corresponden a la etapa precontractual, por asegurar una obligación o riesgo inexistente derivado de un contrato que no fue perfeccionado, y por contar con *desviaciones u omisiones significativas* que limitan las obligaciones de los oferentes y vulneran en demasía los derechos de la Convocante.

En consecuencia, conforme a las consideraciones que anteceden, es parecer de esta Dependencia que los oferentes mencionados a continuación **NO CUMPLEN** atendiendo a la presentación deficiente del documento sustancial solicitado por el PBC, realizada en contravención a lo dispuesto en el mismo y la normativa aplicable al caso.

1) CONSORCIO COEL, integrado por las firmas ELC- ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. y CONCREMAT S.A.

2) CONSULTORA GUARANI S.A. INGENIEROS CIVILES.

- **<u>CIALPA S.A.</u>**

Respecto a la firma CIALPA S.A., se informa que por medio del **Memorándum CEO Nº 685/2020**, la Coordinación de Evaluación de Ofertas remite la respuesta enviada a través de correo electrónico por parte de la misma, en donde manifiesta que ante la solicitud de la Convocante de extender el periodo de validez de su oferta y de la garantía de mantenimiento de oferta realizada a través de la Nota CEO Nº 243/2020, CIALPA S.A. se encuentra imposibilitada para realizar las extensiones, debido a que cuenta con un contrato que inhabilita a la empresa a participar de licitaciones financiadas por la CAF y FONPLATA, mientras dure el contrato vigente, producto de otro procedimiento licitatorio.

En ese sentido, el oferente participante tiene la obligación de responder ante el requerimiento de esta Convocante[1]. En el caso en cuestión, se coteja que tanto la oferta presentada como la garantía de mantenimiento de oferta se encuentran vencidas a la fecha, y de acuerdo a lo manifestado por el propio

[1] *Decreto 21909/03, Artículo 59°:* ***Si el oferente no presentase lo solicitado por la Convocante, ni aceptare la corrección de errores aritméticos, su oferta podrá ser rechazada.***

oferente ante la solicitud de la convocante de extender los periodos de vigencia, CIALPA S.A. ya no se encuentra habilitada para continuar participando en el llamado que nos ocupa.

Por tanto, esta Dependencia recomienda **RECHAZAR** la oferta presentada por la firma **CIALPA S.A.**, en razón a que no configura una oferta elegible para esta cartera de Estado.

➢ **GARANTÍAS QUE CUMPLEN CON LOS REQUISITOS DEL PBC:**

- ***INCONPAR S.A.***

Por **Memorándum CEO Nº 655/2020**, la Coordinación de Evaluación de Ofertas remite el expediente MEU Nº 20593/2020, en el cual consta que en fecha 25 de mayo del 2020 el representante legal de la firma **INCONPAR S.A.**, en respuesta a la Nota CEO Nº 242/2020 manifiesta su conformidad respecto a la extensión del periodo de validez de su oferta por el plazo de 150 días más, adjuntando el endoso Nº 1 de la Póliza Nº 1508004438, emitida por la Aseguradora FENIX S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS que extiende la vigencia hasta el 13 de agosto del 2020.

- ***CONSORCIO DE INSPECCION VIAL (CIA S.A. e INGENEC S.A.)***

Por **Memorándum CEO Nº 679/2020**, la Coordinación de Evaluación de Ofertas remite el expediente MEU Nº 21325/2020, en el cual consta que en fecha 28 de mayo del 2020 el representante legal del **CONSORCIO DE INSPECCION VIAL** integrado por las firmas **CIA S.A.** e **INGENEC S.A.** en respuesta a la Nota CEO Nº 244/2020 manifiesta su conformidad respecto a la extensión del periodo de validez de su oferta por el plazo de 150 días más, remitiendo una nueva póliza de mantenimiento de oferta Nº 1508000794, emitida por la ASEGURADORA TAJY, la cual hace referencia a la primera Póliza Nº 1508696 presentada por el oferente, con vigencia retroactiva desde el 15 de marzo del 2020 hasta el 11 de agosto del 2020.

Finalmente, del análisis realizado se informa que las Garantías de Mantenimiento de ofertas evaluadas **CUMPLEN** con lo requerido en el PBC y lo solicitado por la Convocante, conforme se desprende del informe que se adjunta al presente dictamen.

Esta Dependencia aclara que los montos utilizados para calcular si las Garantías de Mantenimiento de Ofertas cubren el porcentaje establecido en el PBC fueron los montos consignados en los Formularios de Presentación de Oferta y las Listas de Precios.

III. ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS QUE COMPONEN LA PROPUESTA:

Es oportuno mencionar que esta Dependencia realizó el **análisis legal** de los documentos solicitados en los criterios jurídicos del PBC de las empresas mencionadas, en la instancia previa de evaluación de las Propuestas Técnicas (Sobre Nº 1), verificándose en dicha oportunidad que las firmas evaluadas en esta instancia, presentaron la totalidad de los documentos jurídicos requeridos por el PBC.

En consecuencia, se informa que **no se han observado requisitos de orden legal** en la presentación del *"Sobre Nº 2"- Propuestas de Precios* de este procedimiento licitatorio, teniendo en cuenta que los requisitos legales ya han sido verificados en la etapa de evaluación de la

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Abg. Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi N° 41 - C.P. N° 1221 - Asunción, Paraguay
Tel.: 595 (021) 414000

propuesta técnica, ***quedando en esta etapa exclusivamente a cargo del Sector Técnico la correspondiente evaluación.***

No obstante, se procedió a la verificación de los formularios de presentación de las propuestas de precio de las ofertas presentadas por las firmas participantes, los cuales se encuentran debidamente suscriptos por los representantes legales.

IV. CONCLUSIÓN:

Habiendo procedido a la verificación de las garantías de mantenimiento de ofertas extendidas y los formularios de precio presentados por los oferentes participantes, esta Dependencia sugiere rechazar las ofertas presentadas por las firmas:

- **CIALPA S.A.**;

- **CONSULTORA GUARANI INGENIEROS CIVILES**;

- **ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A.** y **CONCREMAT S.A.**, integrantes del **CONSORCIO COEL**, por los fundamentos expuestos en el presente Dictamen.

Respecto a las firmas **INCONPAR S.A.** y las firmas **CIA S.A.** e **INGENEC SA**, integrantes del **CONSORCIO DE INSPECCION VIAL, PROSEGUIR** con los trámites pertinentes de conformidad a las disposiciones contenidas en la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas", su Decreto Reglamentario Nº 21.909 y sus modificaciones.

Atentamente.

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ Nº 42375

Abg. Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
M.O.P.C.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Oliva y Alberdi Nº 411, C.P. Nº 1221, Asunción, Paraguay
Tel: 595 (021) 4149000

REF: LLAMADO MOPC N° 78/2019 "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE FISCALIZACION DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTACIÓN TIPO ALFÁLTICO EN LOS TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO Y CAAGUAZU – GRUPO 2, FINANCIADA MEDIANTE PRÉSTAMO PAR-23/2016 DE FONPLATA PARA EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y PUENTES EN LA REGIÓN ORIENTAL." N° 366411.-

Se procedió a verificar la Garantía de Mantenimiento de Oferta en cuanto al cumplimiento del requerimiento establecido en el Pliego de Bases y Condiciones:

1.17 Validez de la Garantía de Mantenimiento de Ofertas y porcentaje:	Los Oferentes deberán garantizar el mantenimiento de la propuesta presentada mediante Póliza de Seguro o Garantía Bancaria (artículo 167 de la Ley Nº 6258 que aprueba el PGN 2019), por un monto igual al **1%** (uno por ciento) del **monto del precio de referencia de la convocatoria**, por un plazo de ***150 días calendarios,*** prorrogables a solicitud del Contratante. La Garantía de Mantenimiento de la Oferta **deberá ser presentada en el sobre de la Propuesta Técnica.** En caso de instrumentarse a través de Póliza de Seguro, contemplar los requisitos establecidos en esta cláusula y ser pagadera ante solicitud escrita de la Convocante (A PRIMER REQUERIMIENTO) donde se haga constar el monto reclamado, cuando se tenga acreditado previamente al menos una de las causales de ejecución de la póliza, detalladas más abajo. En estos casos será requisito que previamente el Oferente sea notificado del incumplimiento y la intimación de que se hará efectiva la ejecución del monto asegurado, de conformidad a las disposiciones establecidas por la Superintendencia de Seguros. El presupuesto de referencia estimada para la prestación del servicio de consultoría (incluyendo IVA), de la presente convocatoria es: G. **8.200.000.000.-**
Forma de Adjudicación: Por Total	**1%** (uno por ciento) del **monto del precio de referencia de la convocatoria**

1. **OFERENTE: INGENIEROS CONSULTORES PARAGUAYOS S.A. (INCONPAR S.A.)**
REPRESENTANTE LEGAL: FÉLIX ADOLFO SOERENSEN MERELES

Datos exigidos en el Pliego de Bases y Condiciones			
Garantía de mantenimiento de Oferta %	**Fecha tope de Presentación**	**Vigencia de la Garantía de Mantenimiento de Oferta**	**Fecha de finalización de la Garantía**
1	15/03/2020	150	12/08/2020
Datos de la Garantía Presentada por la Empresa			
Monto Ofertado	8.200.000.000		
Empresa Aseguradora	FENIX SA DE SEGUROS Y REASEGUROS		
N° de Póliza presentada	**Monto de la Póliza**	**Desde**	**Hasta**
1508004438-1	Gs 82.000.000	15/03/2020	13/08/2020

Monto Asegurado exigido en el PBC	**Cumple**
Vigencia exigida en el PBC	**Cumple**

2. **OFERENTE: CIA S.A. INGENEC S.A. (CONSORCIO DE INSPECCION VIAL)**
REPRESENTANTE LEGAL: ANTONIO N. PANGRAZIO

Datos exigidos en el Pliego de Bases y Condiciones			
Garantía de mantenimiento de Oferta %	**Fecha tope de Presentación**	**Vigencia de la Garantía de Mantenimiento de Oferta**	**Fecha de finalización de la Garantía**
1	15/03/2020	150	11/08/2020
Datos de la Garantía Presentada por la Empresa			
Monto Ofertado	8.200.000.000		Tomador
Empresa Aseguradora	ASEGURADORA TAJY		**CIA SA**
N° de Póliza presentada	**Monto de la Póliza**	**Desde**	**Hasta**
1508000794	Gs 82.000.000	15/03/2020	11/08/2020

Monto Asegurado exigido en el PBC	**Cumple**
Vigencia exigida en el PBC	**Cumple**

María José Vega Doldán
Abogada
Mat. CSJ N° 42375

Abg. Hernán W. Martínez Sánchez
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
M.O.P.C.