DNCP/DJ N° 81/16

Caso N° 3018.-

Asunción, 08 de enero del 2016.-

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIA CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE REFERIDA A LA LPN N° 11/2015 "PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LIMPIEZA EN EDIFICIOS Y CENTRALES DE LA COMPAÑIA, EN LA CAPITAL E INTERIOR DEL PAÍS CONVOCADO POR LA COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES (COPACO [ID N° 293434]. ----------

A partir de la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas; esta Dirección Jurídica luego del estudio de la misma realiza este Dictamen Conclusivo en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación: ----------

Cabe recordar que la identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, **suscrita el 29 de marzo de 1996, en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por Ley Nº 977/96**. ----------

La denuncia de fecha 17/12/2015 manifiesta, cuanto sigue: *"DENUNCIA – ADJUDICACIÓN IRREGULAR Por la presente vengo a presentar formal denuncia contra la adjudicación irregular a la firma CEVIMA S.A., R.U.C. 80030180-3, en la SBE Licitación Pública Nacional N° 11/2015 "Prestación del Servicio de Limpieza en Edificios y Centrales de la Compañía, en la Capital e Interior del País" con ID: 293.434, por un monto total de Gs. 4.117.999.992 (Guaraníes cuatro mil ciento diez y siete millones novecientos noventa y nueve mil novecientos noventa y dos), y consecuentemente, suscribió el Contrato N° 59/2015, el cual está viciado de nulidad por lo que debe ser revocado".* ----------

Prosigue el denunciante: *"La denuncia radica en que la firma Cevima S.A. participó en la Subasta a la Baja Electrónica cuya etapa competitiva fue el 04 de noviembre de 2015, y presentó su oferta física el 06 de noviembre de 2015, encontrándose en incumplimiento con el pago del seguro social (IPS), por ende, se encuentra incurso en la inhabilidades previstas en la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", precisamente en su Artículo 40 establece: "Prohibiciones y limitaciones para presentar propuestas o para contratar: No podrán presentar propuestas en los procedimientos de contratación previstos en esta ley, ni contratar con los organismos, entidades y municipalidades:...K) las personas físicas o jurídicas que se encuentren en mora como deudores del fisco o la seguridad social...". Dado el caso de incumplimiento con el Seguro Social, el oferente CEVIMA S.A. presentó en su oferta la "Declaración Jurada de no estar comprendido en las inhabilidades del Art. 40 y 20, inc. w) ambos de la Ley 2051/03", constituyéndose en una DECLARACIÓN JURADA FALSA.* ----------

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. Cristian Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Para este tipo de casos, el Decreto 21909/03 establece en su Artículo 47. "Declaraciones juradas de no estar comprendido en las inhabilidades previstas en el Artículo 40 de la ley. De acuerdo con las normas que dicte la Unidad Central Normativa y Técnica, los oferentes podrán presentar declaraciones juradas de no hallarse comprendidos en las prohibiciones o limitaciones para contratar establecidas en el Artículo 40 de la ley, en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades correspondientes en los casos en que éstos fuesen pertinentes". ----------

Los requisitos que deberán reunir estas declaraciones juradas serán establecidos por la Unidad Central Normativa y Técnica. No obstante, si el oferente resultare adjudicado, la Convocante deberá requerirle la presentación de dichos certificados con anterioridad a la firma del contrato. Si el oferente no presentare dichos certificados para la firma del contrato cuando estos sean requeridos o si realizare una declaración jurada falsa, la adjudicación será revocada y la garantía de mantenimiento de oferta será ejecutada. Además, en caso de falsedad de las declaraciones juradas, los antecedentes serán remitidos al Ministerio Público y a la Unidad Central Normativa y Técnica".----------

Continúa el denunciante: *"Ya en el Acta de Apertura de Sobres que se encuentra difundido en el Portal de Contrataciones, se encuentran asentados las observaciones de los demás oferentes participantes, advirtiendo que la empresa CEVIMA S.A. no presentó el Certificado de Cumplimiento con el Seguro Social (IPS), y que el mismo se encontraba vencido en la Constancia del SIPE presentada. Sin embargo, habíamos tomado conocimiento de que la empresa CEVIMA S.A. al momento de participar de la subasta y al presentar su oferta física se encontraba efectivamente en mora con el pago del seguro social, hecho que debía ser cotejado por la Convocante, solicitando informes al Ente Previsional, dada las sendas observaciones realizadas por los oferentes participantes. Sin embargo, en el Informe de Evaluación de Ofertas, la Convocante violó la disposición prevista en el Art. 40 de la Ley 2051/03, omitiendo verificar los puntos denunciados".* ----------

Tal es así que plasmó en la página 10 de dicho informe lo siguiente: "Cevima S.A.: ...Con relación al Certificado de Cumplimiento con el Seguro Social, se aclara que la presentación del mismo es obligatoria para la firma del Contrato y no al momento de la presentación de la oferta" (sic). ----------

El hecho de que Cevima S.A. se encontraba en incumplimiento con el Pago del Seguro Social es fácilmente comprobable, solicitando en forma oficial ya sea la Convocante o la DNCP al IPS un informe respecto a si la empresa se encontraba o no en cumplimiento entre en fecha 04 de noviembre de 2015. Esta flagrante violación a la ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" ya ha sido punto de análisis por la DNCP en varios procesos de impugnación sustanciados por la misma, sentando jurisprudencia en las Resoluciones tales como la N° 841/2014 y 3258/2015". ----------

Considerando que la empresa CEVIMA S.A. se benefició indebidamente de una adjudicación, cuando no se encontraba en cumplimiento con las

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

disposiciones previstas en el art. 40 de la Ley 2051/03, y habiendo proporcionado declaración jurada falsa, entendemos que lo que corresponde a la entidad Convocante – COPACO S.A. – es REVOCAR la adjudicación a la firma CEVIMA S.A., R.U.C. 80030180-3, en la SBE Licitación Pública Nacional N° 11/2015 "Prestación del Servicio de Limpieza en Edificios y Centrales de la Compañía, en la Capital e Interior del País" con ID: 293.434, por un monto total de Gs. 4.117.999.992 (Guaraníes cuatro mil ciento diez y siete millones novecientos noventa y nueve mil novecientos noventa y dos), y en consecuencia ANULAR el contrato suscrito con la misma". ----------

"Así mismo, entendemos que para el caso corresponde la aplicación de las sanciones administrativas por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, de tal manera a desalentar a que otras firmas oferentes realicen estas mismas prácticas" (sic).----------

Que, por **Nota DNCP/DJ N° 4276** de fecha 17 de diciembre de 2015, (con acuse de recibo 21/12/15) se ha notificado al **COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUNICACIONES (COPACO)** de la apertura de la presente investigación a fin de que realice las manifestaciones correspondiente dentro del plazo de tres (3) días hábiles. ----------

Asimismo, por medio de **Nota DNCP/DJ N° 4277/15** de fecha 17 de diciembre de 2015 (con acuse de recibo en fecha 29/12/15) se ha notificado a la firma **CEVIMA S.A.** fin de que realice las manifestaciones pertinentes dentro del plazo de tres (3) días hábiles.----------

En fecha 28 de diciembre de 2015, mediante escrito ingresado como Exp. DNCP N° 14571, se presentan la **Ing. Norma Fernández de Burgos**, en su carácter de Gerente de la UOC, y; la **Abg. María Mercedes Bareiro**, a fin de contestar el traslado que le fuera corrido en el marco de la presente denuncia, en los siguientes términos: ----------

"Informo a esa Dirección que a fin de clarificar lo denunciado, en primer lugar se niegan todos y cada uno de los hechos esgrimidos por el denunciante anónimo.----------

Como primer punto, la denuncia expresa sobre incumplimiento de adjudicación irregular presentada ante la DNCP, ante el hecho denunciado se exponen las siguientes consideraciones:----------

- *Los representantes de las Firmas: Renova S.A. y Poti Servicio Integral de Limpieza de Alberto Palumbo, dejaron asentadas en el Acta de Apertura de Ofertas Nro. 29/2015, de fecha 06/11/2015, la observación de que la Firma CEVIMA S.A., no presentó en dicho acto, la "Constancia de no adeudar Aporte Obrero Patronal expedida por el Instituto de Previsión Social*
- *La Comisión de Evaluación de Ofertas de la presente Licitación Pública, integrada por Memorándum N° 167 P., ha dado estricto cumplimiento a lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, Sección II, Criterios de Evaluación y Requisitos de Calificación, "...que contiene los criterios*

Abog. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

que la Convocante utilizará para evaluar la oferta y determinar si el Oferente cuenta con las calificaciones requeridas de conformidad a las disposiciones de la Ley 2051/03; a la Sección VI del Decreto 21909/03; al Decreto 1107/14 y a la Resolución 1408/14 de la DNCP". Asimismo, indica que ningún otro factor, método o criterio se utilizará.----------

- *Asimismo se ha verificado el cumplimiento de lo dispuesto con relación a la presentación de los documentos indicados en la* ***Sección VII, Anexo N° I. Documentos que componen la Oferta.----------***
- *Al respecto, es importante mencionar que dentro de las Secciones II y VII, la Constancia de referencia no está incluida entre los documentos que componen la oferta y tampoco entre los exigidos para evaluar y calificar a los oferentes, tal como se menciona en el Informe de Evaluación de ofertas. Por lo tanto, no se puede considerar una omisión en la verificación de las observaciones asentadas por los oferentes en el Acta, como se menciona en la denuncia, sino que la exigibilidad de su presentación corresponde a una etapa posterior. ----------*
- *Siguiendo con este razonamiento, la presentación del referido documento es exigible y está prevista en el PBC, dentro de la* ***Sección VII, Anexo N° II, Documentos a presentar para la firma del contrato,*** *que textualmente dice:*

Los siguientes documentos deberán ser presentados para la firma del contrato cuando no hayan sido presentados junto con la oferta, y no consten como "activos" en el SIPE.----------

1. Personas Físicas / Jurídicas
a) Certificado de no encontrarse en quiebra o en convocatoria de acreedores expedido por la Dirección General de Registros Públicos
b) Certificado de no hallarse en interdicción judicial expedido por la Dirección General de Registros Públicos
c) Constancia de no adeudar aporte obrero patronal expedida por el Instituto de Previsión Social
d) En el caso que suscriba el contrato otra persona en su representación, acompañar poder suficiente del apoderado para sumir todas las obligaciones emergentes del contrato hasta su terminación

Con respecto a este punto cabe aclarar que la empresa CEVIMA S.A. ha dado cumplimiento en tiempo y forma a la presentación de todos los documentos requeridos para la suscripción del Contrato, incluyendo el de referencia, cuya fotocopia se adjunta al presente informe. ----------

Ante todo lo expuesto se puede corroborar que la adjudicación de la ***LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA LA "PRESTACION DEL SERVICIO DE LIMPIEZA EN EDIFICIOS Y CENTRALES DE LA COMPAÑÍA. EN LA CAPITAL E INTERIOR DEL PAIS"****, convocada por la* ***COMPAÑÍA PARAGUAYA DE COMUINICACIONES S.A.*** *se ha realizado en base a lo que establece la Ley 2051/03 de "Contrataciones Públicas" y con estricto cumplimiento de los Principios que rigen las Contrataciones Públicas conforme está establecido en su: ----------*

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abog. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Artículo 4.- Principios Generales

La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios:

a) ***Economía y Eficiencia:*** *Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se 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.*

b) ***Igualdad y Libre Competencia:*** *Permitirán que* ***todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades*** *en los procedimientos de contratación pública.*

c) ***Transparencia y Publicidad: 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".*

Continua expresando la Convocante que: *"**SE PROCEDIO A LA ADJUDICACION DE LA OFERTA MÁS ECONOMICA, DENTRO DE UN MARCO DE IGUALDAD Y LIBRE COMPETENCIA, LO CUAL SE HA REALIZADO CON TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD**.- Conforme a las documentaciones remitidas se solicita respetuosamente al Director Jurídico de esa Dirección dictar Resolución rechazando lo manifestado por el Denunciante por improcedente.*----------

A la fecha se tiene rubricado el contrato N° 59/2015 - Lote N° 1 - Capital y periféricos con la firma Cevima S.A., cuenta con CC N° LP 26001-15-115491 y el mismo se encuentra en etapa de prestación del servicio para dicho Lote. -------

Se informa igualmente a esa Dirección Nacional que conforme a lo solicitado por el denunciante se procederá a la remisión de Nota al Instituto de Previsión Social así como a la empresa CEVIMA S.A. a fin de solicitar los informes pertinentes (como lo sugiere el Denunciante), una vez remitida dichas notas se enviara copia de las misma a esta carpeta de Investigación" (sic).--------

A su turno, en fecha 05 de enero de 2016, mediante escrito ingresado como Exp. DNCP N° 89, se presenta el **Sr. Claudio Escobar Brizuela,** en su

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abog. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

carácter de representante de la firma CEVIMA S.A., a fin de contestar el traslado que le fuera corrido en el marco de la presente denuncia, en los siguientes términos:----------

"...la denuncia que manifiesta el supuesto estado de mora de la empresa CEVIMA, es falsa, temeraria y tendenciosa, ya que ***según se demuestra con el extracto de cuenta adjunto a esta presentación,*** *que en fecha 20 de octubre se ha abonado el monto de régimen general por el periodo de Setiembre más la mora existente hasta esa fecha,* ***por lo que a partir de ese día, ya no existe ningún tipo de retraso ni mora.*** ----------

En lo respetivo régimen general de Octubre, la empresa CEVIMA tiene como plazo máximo el (14) catorce del mes siguiente para abonar los aranceles sin ningún tipo de mora. Por tanto, la obligación de abonar el periodo del mes de Octubre ***vencía recién el 14 del mes de noviembre,*** *fecha posterior a la Apertura dc Ofertas, por lo que no se puede considerar una mora siendo que el plazo aún no se encontraba vencido.* ----------

Se ha reiterado numerosas veces esta situación ante las observaciones realizadas por las convocantes, siendo una cuestión de puro derecho entender el momento exacto en el que una obligación se concierte en mora. La mora de produce únicamente por la falta de pago desde la fecha de vencimiento de la obligación.----------

En consecuencia, niego categóricamente que la declaración jurada realizada en la presentación haya sido falsa. ----------

El estado actual de la licitación es el de ADJUDICADO a mi Representada, por cumplir con todos los requerimientos formales, lo cual también se demuestra con el acta de recepción de cumplimiento de la entidad COPACO la cual también ha corroborado esta situación. ----------

La Dirección Jurídica ya se ha expedido anteriormente ante casos como estos en donde se utiliza el mecanismo de denuncia improcedentemente y cuando se realiza con claros fines contrarios al mismo, ya que en la protesta deberían reunirse otros requisitos formales con los que el denunciante no cuenta.- ----------

"Consecuentemente, esta dirección jurídica efectúa el presente análisis: Según el Artículo 79 de la Ley que nos rige, las personas interesadas pueden protestar ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en cualquier etapa del procedimiento de contratación, cuando existan actos que contravengan las disposición que rigen las materias objeto de la ley. La protesta debe ser presentada dentro de los DIEZ (10) días hábiles siguientes a aquel en que ocurre el acto o el promotor tenga conocimiento de este. ----------

Así mismo, cabe aclarar al denunciante que la protesta es el mecanismo de impugnación previsto en la normativa al que deben recurrir las partes si es que consideran que se han lesionados sus derechos como oferente en el proceso de contratación. De esta forma, la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas con protección al

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

denunciante ***se halla previsto para denunciar de corrupción para quienes no son parte en el proceso de contratación y para aquellas situacione en donde la protesta no fuere lo pertinente"*** ----------

Atendiendo a las manifestaciones señaladas anteriormente la Dirección Jurídica de la DNCP cree pertinente realizar las siguientes consideraciones: ----------

Las denuncia presentada bajo el sistema de protección guarda relación con la adjudicación recaída a favor de la firma CEVIMA S.A. en el marco de la LPN "Prestación de servicios de limpieza en edificios y centrales de la compañía, en la capital e interior del país" convocada por la COPACO. ----------

En la denuncia se basa en el supuesto incumplimiento de la firma CEVIMA en el cumplimiento de sus obligaciones en relación al pago del seguro obrero patronal del IPS, consecuentemente, encontrándose subsumido entre las prohibiciones e inhabilidades para presentar propuestas o contratar con el Estado, conforme lo establecido en el inc. k) del Art. 40 de la Ley N° 2051/03, por lo que la adjudicación habría sido realizada en forma irregular. ----------

Cumplido los tramites de rigor, la convocante, al tiempo de contestar la presente denuncia, manifiestan que el Comité de Evaluación en uso de sus prerrogativas otorgadas por la ley ha verificado el cumplimiento de las exigencias establecidas a los oferentes para la contratación llevada a cabo mediante el Contrato N° 59/2015 de fecha 26/nov/2015 correspondiente al Lote N° 1. ----------

Al respecto, cabe señalar que se encuentra publicado en el portal de contrataciones el informe de evaluación por el cual se recomendó la adjudicación para la prestación de servicio de limpieza en edificios y centrales de la COPACO, en la capital e interior del país, en el cual consta que por Nota GOC N° 973/15 se le requirió a la firma CEVIMA S.A. entre otras documentaciones "constancia de cumplimiento con el seguro social". ----------

En este sentido, la convocante adjunto a su escrito de contestación los extractos de cuenta provistos por el IPS, correspondientes a los periodos de noviembre y diciembre, respectivamente. ----------

Por lo expuesto, si bien se omitió la presentación de las constancias de cumplimiento con el seguro social en la etapa de presentación de las ofertas, siendo un documento de carácter formal, las mismas fueron presentadas a solicitud del comité de evaluación en la etapa pertinente. ----------

De los documentos obrantes en el expediente, se encuentra adjunto el extracto de cuenta del IPS N° 4891619, que acredita el pago del aporte obrero patronal por el mes de noviembre, por parte de la firma CEVIMA S.A., pago realizado en octubre de 2015, por lo que queda claro que al tiempo de la presentación de las ofertas y la firma del contrato, la misma no se encontraría en mora con el seguro social. Asimismo, se adjunta el extracto de cuenta del IPS N° 4946922, el cual acredita el pago por el mes de diciembre. ----------

Resulta menester señalar, que la denuncia es un medio de impugnación que se halla previsto para denunciar hechos de corrupción para quienes no son

Abg. Luis A. Guggiari
Director Jurídico - DNCP

parte en el proceso de contratación y para aquellas situaciones en donde la protesta no fuere el mecanismo pertinente. ----------

En este sentido, tratándose de objeciones contra la adjudicación, la protesta es el mecanismo de impugnación previsto en la normativa, al que deben recurrir las partes si es que consideran que la adjudicación vulnera sus derechos en el proceso de contratación **o consideran que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de adjudicación.** ----------

En atención a lo expuesto, entiende esta Dirección Jurídica que no existe méritos para dar el inicio de una investigación en el presente llamado. ----------

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico