Dictamen DNCP/DJ N° 816/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	28/1/2021
ID:	359961.
Procedimiento de Contratación:	Concurso de Ofertas.
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	"Adquisición de Almuerzo Escolar para Escuelas Públicas del Distrito"
Entidad Convocante:	Municipalidad Francisco Caballero Álvarez
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias Caso N°615/20.
Tema General:	Adjudicación.
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos.

RESULTADO

1. Recomendar la apertura de una investigación de oficio.

2. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante refiere supuestas irregularidades en la ejecución contractual del llamado de referencia. Alega que en el año se proveyó sólo en dos ocasiones, los Kits de Alimentos, refiriendo además desconocer que es lo que debían incluir tales Kits Alimenticios, debido a que no existe documentación alguna.

Si bien entre las documentaciones adjunta por la Entidad Convocante se observan actas de recepción de conformidad de la segunda entrega realizada a las 10 instituciones beneficiadas, no se ha remitido Actas de Recepción de las 1ras entregas que fueren realizadas a las 10 instituciones beneficiadas. Asimismo, no se ha adjuntado la Nota DAE N° 434/2020 por la cual el Ministerio de Educación y Ciencias autoriza la modificación temporal de la modalidad del servicio (alimentos preparados en las escuelas) por la (entrega de kits de alimentos no perecederos) en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID 19) en el territorio nacional. Y de la cual se podría verificar la cantidad de productos que debieron haber proveído así como las veces de las mismas.

En consecuencia, ante la falta de remisión de las documentales solicitadas por la Jueza Instructora encargada de sustanciar la presente investigación preliminar, y la existencia de posibles irregularidades en el proceso, esta Dirección Jurídica a los efectos de analizar más detalladamente lo denunciado y a fin de dotar al proceso de todas las garantías, precautelando el fiel cumplimiento de las Leyes que rige las Contrataciones Públicas, recomienda la apertura de una investigación de oficio.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

NESTOR ANTONIO GONZALEZ ORTIZ

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

La denuncia fue ingresada en fecha 29 de octubre de 2020, a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N°615/20, y refiere lo siguiente:

"La empresa proveyó kits de almuerzo escolar solo en dos ocasiones en todo el año desde que inicio la pandemia, encima los productos que entregaron no tenían marca alguna, cargados en bolsas sin distinción ni nada, solo un papel con el logo de la municipalidad.

Teniendo en cuenta que el precio de la adjudicación se debió entregar más que solo dos "kits" a las instituciones educativas en vez de la ración de comida.

No sabemos qué es lo que debían entregar porque la empresa no responde a las llamadas, no hay un documento que diga que mercaderías debían estar incluidas en el famoso "kit alimenticio".

Adjunto imágenes de los productos entregados y un link de una nota publicada en un medio de prensa local

https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2672725449643971&id=1638419006407959".

APERTURA:

Nota DNCP DJ N° 13.231/20 de fecha 30 de octubre del 2020, por la cual se dio apertura a la investigación preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación Inicial DNCP/DJ N° 13.231/20 de fecha 30 de octubre de 2020 – MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ALVAREZ.

Notificación Inicial DNCP/DJ N° 13.232/20 de fecha 30 de octubre de 2020 – NESTOR ANTONIO GONZALEZ ORTIZ

Notificación Pedido de Informe Nota DNCP/DJ N°13.470/20 de fecha 04 de noviembre de 2020–MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ÁLVAREZ.

Notificación Pedido de Informe Nota DNCP/DJ N°13.612/20 de fecha 06 de noviembre de 2020- MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ÁLVAREZ.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

CONTESTACIONES:

- Descargo presentado la Municipalidad de Francisco Caballero Álvarez en fecha 04 de noviembre de 2020, expresando lo siguiente:

Respuesta a nota DNCP 13231/20 REF: Investigación Preliminar surgida a partir de denuncias recibida a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N°580 referente al procedimiento de Licitación por Concurso de Ofertas; "Adquisición de Almuerzo Escolar para Escuelas Públicas del Distrito" ID 359961.

Nos dirigimos a usted en relación a la nota de referencia y dar contestación a la misma y manifestar cuanto sigue:

Que efectivamente una vez obtenido autorización del MEC (Ministerio de Educación y Ciencias) según nota DAE N°434/2020 de fecha 22/04/2020 donde se autoriza la modificación temporal de modalidad del servicio del proyecto año 2020 (alimentos preparados en las escuelas) por la de (entrega de kits de alimentos no perecederos) en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID 19) en el territorio nacional.

En fecha 08 de mayo de 2020 las empresa ha procedido a la 1° entrega de los kits de alimentos y el 3 de agosto de 2020 a la 2° entrega todas recepcionadas por los respectivos Directores de Escuelas beneficiadas se adjunta toma fotográfica de los kits y la entrega de los mismos.

INSTITUCIONES BENEFICIADAS.

Orden	Código de establecimiento escolar (**)	Código de Institución (**)	Nombre de la Institución/Centro (**)	Localidad o Barrio	Fuente de Financiación						
					E.I(Pre jardim - Jardim - preescolar)		E.E.B. 1º y 2º Ciclo				
					H	M	H	M		H	
1	1407067	9735	Esc. Bas. Nº 5797	Bajada Guazu	4	7	13	14			840 FONACIDE
2	1402062	9406	Esc. Bas. Nº 14971	Tacuapu	5	7	15	16	H	M	840 FONACIDE
3	1407035	9703	Esc. Bas. Nº 4300 San Jose	Asent. San Juan	8	10	37	45			840 FONACIDE
4	1407032	9700	Esc. Bas. Nº 4301 San Roque	Asent. San Juan	4	6	23	33			840 FONACIDE
5	1407083	9752	Esc. Bas. Nº 4302 San Antônio de Pádua	Asent. San Juan	5	8	17	30			840 FONACIDE
6	1410031		Esc. Bas. 5694 María Auxiliadora	Asent. San Juan	1	2	15	15			840 FONACIDE
7	1407076	9749	Esc. Bas. 5695 Santa Rosa	Asent. San Juan	--	--	7	12			840 FONACIDE
8	1407033	9701	Esc. Bas. Nº 6904 San Isidro	Asent. San Juan	7	2	9	7			840 FONACIDE
9	1407074	16824	Esc. Bas. Nº 7940 Juan Pablo II	Urbana	8	8	25	40			840 FONACIDE
10	1407029	9697	Esc. Bas. Nº 3544 San Juan Bautista	Asent. San Juan	6	7	32	36			840 FONACIDE
				Sub total	**48**	**57**	**193**	**248**			
				Total general	**105**		**441**		**546**		

Composición de los Kits de Alimentos.

ítems	Productos	Presentación	cantidad	kilos
1	fideos surtidos	paq.de 3 Kg.	2	6.-
2	arroz	Paq.de 5 kg.	2	10.-
3	aceite vegetal	Bidón de 3 lts.	1	3.-
4	harina de trigo	Paq.de 5 kg.	1	5.-
5	sal yodada	Paq.de 1 kg.	1	1
6	azúcar	Paq.de 1 kg.	3	3
7	poroto	Paq.de 1 kg.	2	2
8	locro	Paq.de 1 kg.	2	2

En cuanto a las consideraciones realizadas por la Dirección de Norma y control según nota DNCP DNC Nº 2120/2020 de fecha 19 de febrero de 2020, si se ha remitido nota en fecha 20 de febrero de 2020 donde se ha adjuntado lo observado en la mencionada nota. Según nota DNCP DNC Nº 2395/20 de fecha 24 de febrero de 2020 se ha enviado la nota contestación.

Al agradecer la atención brindada a la presente, nos valemos de la oportunidad para saludarles, y reiterar que la Administración a nuestro cargo, se encuentra enmarcado dentro de los límites legales de las exigencias establecidas en la ley de transparencia, y dispuesto a dar respuesta a cada requerimiento de la ciudadanía, y dispuesto a brindar todos los que se relacione con el interés superior del niño o adolescente con el fin de asegurar su desarrollo integral. Atentamente".

- Descargo presentado por la Municipalidad de Francisco Caballero Álvarez en fecha 06 de noviembre de 2020, expresando lo siguiente:

"Respuesta a nota DNCP/DJ 13.470 REF: Investigación Preliminar surgida a partir de denuncia recibida a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Caso N°580 referente al procedimiento de Licitación por CONCUERSO DE OFERTAS "ADQUISISCIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA ESCUELAS PÚBLICAS DEL DISTRITO" ID 359961.

Nos dirigimos a usted en relación a la nota de referencia y dar contestación a las mismas y manifestar que remito adjunto las documentaciones solicitadas y son las siguientes:

1. *Autorización del MEC nota DAE N°434/2020.*
2. *Órdenes de compra o servicios.*
3. *Nota de remisión.*
4. *Acta de recepción final y conformidad.*

Aprovecho la ocasión para saludarle muy cordialmente".

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

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

A partir de la sanción de la Ley N° 3439/07 "Que modifica la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas", es la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), institución creada en sustitución de la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) la que posee las citadas atribuciones; y, la que en caso de que se confirmare la trasgresión legal de el o los actos investigados podrá anular los términos y/o requisitos de los llamados o los procedimientos y/o los contratos que no se ajusten a las disposiciones de la Ley y su reglamentación.

Ciertamente, según lo dispuesto en la citada disposición legal, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas puede intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realicen los organismos, entidades y municipalidades, cuando existen indicios de que los actos de dichos procedimientos han resultado en contravenciones graves de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables.

Por medio de la Resolución DNCP N° 718/18 de fecha 28 de febrero de 2018 se aprueba la implementación definitiva y el reglamento del módulo de Investigaciones Electrónicas del Sistema de Información de Contrataciones Públicas, en los procesos de contratación regidos por la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", su modificatoria y reglamentaciones.

En ese sentido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 3439/07, se otorga a los actos y medios administrativos tramitados y emitidos por medios remotos de comunicación electrónica validez jurídica y valor probatorio idéntico a los de las actuaciones administrativas que se tramiten por medios convencionales.

La Resolución DNCP N° 1092/20 *"Por la cual se establecen medidas preventivas ante el riesgo de expansión del CORONAVIRUS (COVID-19) en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".*

OTRAS ACTUACIONES:

Pedido de Informe Municipalidad de Francisco Caballero Álvarez en fecha 04 de noviembre de 2020 (Nota DNCP/DJ N°13.470/20), en los siguientes términos:

Como medida de mejor proveer, solicítese a la Convocante Francisco Caballero Álvarez para que en el plazo de 2 (dos) días hábiles remitan las siguientes documentales, correspondientes al presente año lectivo: -Autorización del MEC (Ministerio de Educación y Ciencias) según nota DAE N°434/2020 de fecha 22/04/2020- Órdenes de Compra o servicios. - Notas de Remisión. -Actas de Recepción y Conformidad.

Pedido de Informe Municipalidad Francisco Caballero Álvarez en fecha 06 de noviembre de 2020 (Nota DNCP/DJ N°7903/20), en los siguientes términos:

"Como medida de mejor proveer, y teniendo en cuenta que entre las documentales remitidas al pedido de informe que fuere realizado mediante Nota DNCP/DJ N°13.470/20 de fecha 04 de noviembre de 2020, no se observan las siguientes documentales: -Autorización del MEC (Ministerio de Educación y Ciencias) según nota DAE N°434/2020 de fecha 22/04/2020. - Notas de Remisión correspondientes a la primera entrega.-Actas de Recepción y Conformidad correspondientes a la primera entrega. Reitérese a la Entidad Convocante MUNICIPALIDAD FRANCISCO CABALLERO ALVAREZ para que en el plazo de 1 (uno) día hábil remitan dichas documentales".

ANÁLISIS:

El denunciante refiere supuestas irregularidades en la ejecución contractual del llamado de referencia. Alega que en el año se proveyó los Kits de Alimentos sólo en dos ocasiones, desconociendo además que es lo que debían incluir tales Kits Alimenticios, en razón de que no existe documentación alguna.

En primer lugar, cabe mencionar que el presente proceso licitatorio fue publicado en fecha 28 de noviembre del 2019 para el llamado denominado: "ADQUISICIÓN DE ALMUERZO ESCOLAR PARA ESCUELAS PÚBLICAS DEL DISTRITO", bajo la modalidad Concurso de Ofertas, siendo el sistema de adjudicación por ITEM, convocada por la MUNICIPALIDAD DE FRANCISCO CABALLERO ÁLVAREZ ID N°359961.

Además es importante mencionar que el presente proceso fue realizado bajo la modalidad de contrato abierto por cantidades mínimas y máximas, con una cantidad mínima de 45.000 raciones y máxima de 50.233 y cuyo monto máximo es de GS 699.996.855 (Guaraníes seiscientos noventa y nueve millones novecientos noventa y seis ochocientos cincuenta y cinco mil).

La Entidad Convocante al momento de su descargo, refiere que, mediante nota DAE N°434/2020 de fecha 22/04/2020 el Ministerio de Educación y Ciencias autoriza la modificación temporal de modalidad del servicio del proyecto año 2020 (alimentos preparados en las escuelas) por la de (entrega de kits de alimentos no perecederos) en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID 19) en el territorio nacional. Habiendo en consecuencia realizado dos entregas, la primera en fecha 08 de mayo de 2020 y la segunda en fecha 03 de agosto 2020, todas recepcionadas por los respectivos Directores de Escuelas beneficiadas. Estando los Kits de alimentos compuestos de la siguiente manera:

ítems	Productos	Presentación	cantidad	kilos
1	fideos surtidos	paq.de 3 Kg.	2	6.-
2	arroz	Paq.de 5 kg.	2	10.-
3	aceite vegetal	Bidón de 3 lts.	1	3.-
4	harina de trigo	Paq.de 5 kg.	1	5.-
5	sal yodada	Paq.de 1 kg.	1	1
6	azúcar	Paq.de 1 kg.	3	3
7	poroto	Paq.de 1 kg.	2	2
8	locro	Paq.de 1 kg.	2	2

Que, si bien de las documentaciones aportadas en el marco de la investigación preliminar observamos, Actas de Recepción del programa de Alimentación Escolar correspondientes al mes de agosto firmadas por los responsables de la recepción que son los Directores y/o persona/s autorizadas de las 10 instituciones que fueron beneficiadas. De las actas se observa que entre la composición de los Kits de Alimentos en el numeral 8 figura leche cantidad 2 litros, sin embargo, en la lista de los

kits de alimentos mencionados al momento del descargo por la Entidad Convocante y que fueren supuestamente autorizados por el MEC, vemos que en el mismo debió haber entregado locro paquete de 1kg.

COMPOSICIÓN DE LOS KITS DE ALIMENTOS

Almuerzo Escolar		
Nº	PRODUCTOS	CANTIDAD
1	Azúcar	4 kg
2	Arroz	5 kg
3	Harina 000	5 kg
4	Fideo	2 kg
5	Aceite.	1,5 lts
6	Sal	2 kg
7	Porotó	1 kg
8	Leche.	2 lts
9		

EN PRUEBA DE CONFORMIDAD Y ACEPTACIÓN, FIRMAN LAS PARTES EN EL PRESENTE ACTO.

Además resulta importante acotar que, la Contratante no ha remitido las Actas de Recepción de las 1ras entregas que fueren realizadas a las 10 instituciones beneficiadas. (Escuela Básica N°5797, Escuela .Bas. N°14.971, Es. Bas N°4300 San José, Esc. Bas. N°4301 San Roque, Esc. Bas. N°4302 San Antonio de Padua, Esc. Bas. N°5694 María Auxiliadora, Esc. Bas. N°5695 Santa Rosa, Esc. Bas. 6904 San Isidro, Esc. Bas. N° 7940 Juan Pablo II y Esc. Bas. N°3544 San Juan Bautista).

Al respecto, corresponde traer a colación, que el Ministerio de Educación y Ciencias dictó la Resolución N° 308 de fecha 10 de marzo de 2020, por la cual se dispuso la **SUSPENSIÓN DE LAS CLASES EN LAS INSTITUCIONES DE GESTIÓN OFICIAL, PRIVADA Y PRIVADA SUBVENCIONADA, DE LOS NIVELES Y MODALIDADES CORRESPONDIENTES A ESTA CARTERA DE ESTADO, POR EL TÉMRINO DE QUINCE DÍAS (15) DÍAS, EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PREVENTIVAS ANTE EL RIESGO DE EXPANSIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19), EN EL TERRITORIO NACIONAL.**

Así también, la misma mediante Resolución N° 351 de fecha 25 de marzo de 2020, resolvió **AUTORIZAR A LA DIRECCIÓN GENERAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL, DEPENDIENTE DEL VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN BÁSICA DE ESTA CARTERA DE ESTADO, A COORDINAR LA ENTREGA DE LOS KITS DE ALIMENTOS A LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE GESTIÓN OFICIAL Y PRIVADA SUBVENCIONADA QUE RECIBEN ALIMENTACIÓN ESCOLAR, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA ANTE EL RIESGO DE EXPANSIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19), EN EL TERRITORIO NACIONAL.**

Por otra parte, en la Guía Rápida de Contratación Pública para hacer frente a la emergencia sanitaria COVID-19 de esta Dirección Nacional de Contrataciones Públicas entre otros indica que "***Se autorizará la modificación de contratos vigentes***

para la provisión de alimentación escolar para que puedan ser reemplazadas por la provisión de "Kits de alimentos no perecederos" con valores nutricionales similares a los originalmente definidos."

No obstante, entre las documentaciones remitidas por la Entidad Convocante no se observa la Autorización del MEC por la cual se autoriza la modificación temporal de la modalidad del servicio del proyecto año 2020 (alimentos preparados en las escuelas) por la de (entrega de kits de alimentos no perecederos) en el marco de la emergencia sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID 19) en el territorio nacional, pese a la reiteración del pedido que le fuere realizado a fin de que remitan la Nota DAE N°434/2020 de fecha 22/04/2020, con el fin de corroborar la cantidad y composición de tales Kits Alimenticios, así como el número de entregas que debieron de haber realizado conforme a dicha autorización.

Por todo lo expuesto, ante la falta de remisión de las documentales solicitadas a la Entidad Convocante respecto al informe solicitado, y la existencia de posibles irregularidades en el proceso, esta Dirección Jurídica a los efectos de analizar más detalladamente lo denunciado y a fin de dotar al proceso de todas las garantías, precautelando el fiel cumplimiento de las Leyes que rige las Contrataciones Públicas, recomienda la apertura de una investigación de oficio.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[1] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. TANIA LEDESMA.
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

[1] Decreto N° 3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº 146/2020, Resolución DNCP N° 1092/2020.