

## RESOLUCIÓN DNCP N° 3969/21

Director Nacional

### DATOS del procedimiento

<b>Procedimiento Jurídico:</b>	Sumario
<b>ID:</b>	382.194
<b>Procedimiento de Contratación:</b>	Vía de la Excepción
<b>Modalidad Complementaria:</b>	No Aplica
<b>Nombre de la Licitación:</b>	Provisión de almuerzo escolar con fondos de FONACIDE en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19
<b>Entidad Convocante:</b>	Municipalidad de Itapúa Poty
<b>Sumariado:</b>	Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0
<b>Tema General:</b>	Mala Fe
<b>Tema Específico:</b>	- Presentación Extemporánea De Certificado De Origen Nacional. - Incumplimiento de Normativa específica que regula la naturaleza, objeto de la licitación

### RESULTADO

1. Dar por concluido el presente sumario administrativo.
2. Declarar que la conducta de la firma se encuadra dentro de lo presupuestado en el Artículo 72 inciso c) de la Ley Nro. 2051/2003.
3. Disponer la Amonestación y Apercibimiento por escrito a la firma.
4. Disponer la publicación de la citada sanción en el registro de amonestados del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), de conformidad al Artículo 128 del Dto. Reglamentario Nro. 2992/2019.
5. Comunicar a quienes corresponda y por cumplido archivar.

### CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El presente sumario se inició a partir de la denuncia realizada por el Departamento de Investigaciones, por la cual comunicaron supuestas infracciones a la Ley N°

2051/03 “De Contrataciones Públicas”, cometida por la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C. N° 2122661-0, en el marco del llamado de referencia.

Cabe resaltar que la firma sumariada no ingresó contestación a través del STJE de conformidad a lo establecido en el Artículo 41 de la Resolución DNCP N° 572/2020, así como tampoco compareció a la audiencia de descargo, por lo que se hizo efectivo el apercibimiento establecido en el art. 120 del Decreto Reglamentario N° 2992/19. Conviene mencionar que la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz, fue debidamente notificada a través del STJE sobre el presente sumario administrativo.

Tras el análisis de todos los elementos, se concluye que ha quedado plenamente demostrado que la conducta de la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0 se subsume en el inciso c) del Artículo 72, en razón a que ha actuado con mala fe, dado que la firma ha ofertado productos que no contaban con el certificado de origen al presentar la oferta en el llamado de referencia, sin embargo los mismos fueron emitidos de manera tardía.

En este caso, se ha comprobado a través del Registro de Sanciones del Sistema Informático de Contrataciones Públicas que la firma **Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0**, no cuenta con el siguiente antecedente de sanción impuesta por esta Dirección Nacional en el marco de sumarios administrativos.

**otros sumariados:**

No aplica.-

**Interposición/Antecedente:**

El presente sumario se inició a partir de la denuncia realizada por el Departamento de Investigaciones, por la cual comunicaron supuestas infracciones a la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, cometida por la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C. N° 2122661-0, en el marco de la Contratación por Vía de la Excepción “Provisión de Almuerzo Escolar con fondos de FONACIDE en el Marco de Emergencia Sanitaria COVID-19”, convocada por la Municipalidad de Itapúa Poty ID N° 382.194.

**HECHOS:**

En fecha 17 de abril del 2020, siendo las 07:10 hs, la Municipalidad de Itapúa Poty realizó la recepción y apertura ofertas. En ese sentido, importa manifestar que en dicho acto se contó con (1) una única oferta correspondiente a la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz, conforme se desprende del Acta de Apertura de Oferta.

Posteriormente, el Comité de Evaluación emite el Informe de Evaluación en fecha 17 de abril de 2020, recomendando a la Intendencia Municipal la adjudicación a favor de la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz. En lo atinente a la presentación del Certificado de Origen, el Comité ha indicado expresamente cuanto sigue: *“...La acreditación de Origen Nacional del Producto, en el marco del proceso de contratación, será a través del Certificado de Origen Nacional expedido por la Autoridad competente. Se puede comprobar dicho certificado expedido por la Subsecretaría de Estado de Industria. Dirección General de Fomento industrial con su Id 382194 que coincide con los datos de la convocante y con los Menú exigido en el PBC.”* (Sic)

Es menester mencionar, que el Pliego de Bases y Condiciones en el apartado correspondiente a los “Criterios de Evaluación” establece que: *“Los menús licitados deberán ser necesariamente de origen nacional. Se acreditará su origen por medio de origen nacional expedido por autoridad competente”.* (Sic)

Por su parte, el artículo 174 de la Ley N° 6469/20 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020”, esboza lo siguiente: *“Conforme al objeto de la licitación, aun cuando comprendieren servicios, los alimentos a ser adquiridos para su distribución a niños y niñas en edad escolar en las Instituciones Públicas y Privadas Subvencionadas en el marco de la provisión de “Alimentación Escolar”, deben ser de “Origen Nacional”, certificado por la autoridad competente”.*

Posteriormente, mediante la Resolución IM/SG N° 1963/2020 de fecha 21 de abril de 2020, la Municipalidad de Itapúa Poty resolvió adjudicar el llamado de referencia a la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz, por la suma de guaraníes quinientos veintiún millones sesenta y cinco mil (G. 521.065.000).

Es así que, en fecha 22 de abril del 2020, las partes suscriben el Contrato N° 09/2020, cuya Cláusula Sexta establece respecto a la vigencia del mismo cuanto sigue: *“El plazo de vigencia de este contrato es hasta el cumplimiento total de las obligaciones.”*

En fecha 07 de julio del 2020, la Dirección de Normas y Control remite los antecedentes del procedimiento mencionado *ut supra* al Departamento de Investigaciones. Consecuentemente, esta Dirección Nacional emite la Resolución DNCP N° 2778/20 que ordena la apertura de la investigación de oficio.

En fecha 09 de julio del 2021 la Dirección Nacional, emite la Resolución DNCP N° 2998/21 resolviendo: *“1. **DAR** por concluida la presente investigación de oficio. - 2. **DECLARAR** que el procedimiento licitatorio se encuentra viciado de inconsistencias administrativas en contravención a la Ley 2051/03 y sus reglamentaciones, conforme lo expuesto en el exordio de la presente resolución. - 3. **REMITIR** los antecedentes al Dpto. de Sumarios, a fin de que se analice si la conducta del señor VICTOR HERNANDO SILVERO SANTACRUZ, puede subsumirse en alguno de los presupuestos del Artículo 72 de la Ley N° 2051/03.”*

Resulta pertinente traer a colación un extracto del análisis efectuado en el exordio de la Resolución identificada líneas arriba: *“... La presente investigación tiene como base el informe de la Dirección de Normas y Control, indicando que los oferentes que deseen ser adjudicados en los procedimientos licitatorios relacionados a la alimentación escolar, deben indefectiblemente contar con el Certificado de Origen Nacional, expedido por el Ministerio de Industria y Comercio, y a más tardar a la fecha del acto de apertura de sobres. Este Certificado se constituye en un requisito de participación.// En este entendimiento debe quedar claro, que en ejercicio fiscal 2020, los procedimientos licitatorios relacionados a la alimentación escolar debían ser plurianuales, no pudiendo ser adjudicados bienes que no cuenten con el Certificado de Origen Nacional como mínimo a la fecha de la apertura de ofertas; es así que, en caso de que el oferente no presente el mencionado Certificado con su oferta, la Convocante, deberá requerir al oferente a que en un plazo prudencial presente el mismo, no obstante, su falta de presentación a requerimiento de la Convocante será motivo de rechazo de la oferta, como así también su emisión con fecha posterior al acto de apertura.//En lo que respecta a las certificaciones, consultado en la VUE del Ministerio de Industria y Comercio, de Certificado de Origen, Producto y Empleo Nacional; no se observa que la firma VICTOR HERNANDO SILVERO SANTACRUZ haya tramitado la obtención de los certificados de origen nacional exigidos para este tipo de contratación, por lo que su oferta debió ser rechazada por la Convocante.”* (El resaltado es propio)

En fecha 28 de julio de 2021, el Juzgado de Instrucción a cargo mediante providencia de la misma fecha, procedió a vincular el STJE las capturas de las consultas efectuadas a través de la Ventanilla Única de Exportación (VUE) respecto a la emisión de Certificados de Origen Nacional en el marco del proceso de referencia.

**Apertura:**

Por Resolución DNCP N° 3.477/21 de fecha 06 de agosto de 2021 se resolvió ordenar la apertura del sumario administrativo la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz a fin de determinar si la conducta de esta se encuentra subsumida en los supuestos establecidos en el Art. 72° de la Ley 2051/03. Asimismo, designar a la Abg. Larissa Ocampos, como Jueza Instructora para sustanciar el sumario administrativo ordenado por el punto uno de la presente resolución de conformidad al Art. 119 Decreto Reglamentario N.º 2992/19.

Así es que se ha emitido el A.I. N° 989/21 de fecha 09 de agosto de 2021 donde se resuelve instruir el sumario, en razón a que la conducta de firma IMPULSA COMERCIAL DE VÍCTOR HERNANDO SILVERO SANTA CRUZ CON R.U.C N° 2122661-0., se subsumiría dentro del supuesto establecido en el inciso c) del Art. 72, de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", en atención a que presumiblemente habría actuado con mala fe, al presentar oferta en el llamado de referencia sin contar con los Certificados de Origen Nacional al momento de la realización del acto de apertura de ofertas, en contravención a lo establecido en la Ley N° 6469/20 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2020" y el PBC.

**Ampliaciones:**

No aplica.

**AcumulacionEs:**

No aplica.

**Notificaciones:**

Por Nota DNCP/DJ N° 8.841/2021 fecha 09 de agosto de 2021, se procedió a notificar a través del STJE a la firma en cuestión acerca de lo resuelto en la Resolución DNCP N° 3.477/21 de fecha 06 de agosto de 2021 y el A.I. N° 989/21 de fecha 09 de agosto de 2021.

**Otras Presentaciones:**

Fecha: No aplica.

Parte: No aplica.

**Audiencia:**

En fecha 19 de julio de 2021 se dejó constancia en acta la incomparecencia del representante legal de la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0 y tomando en consideración que el sumariado

conforme registro del STJE no realizó presentación alguna por escrito de su descargo de conformidad al Artículo 41 de la Resolución DNCP Nro. 572/2020<sup>1</sup>, se hizo efectivo el apercibimiento establecido en el Art. 120° del Decreto Reglamentario N° 2992/19. Asimismo, se menciona que al intentar contactar con la parte al teléfono 0976 387 208 registrado en el SIPE a los efectos de poder subsanar cualquier inconveniente de conexión, no se ha obtenido respuesta alguna.

**Contestaciones:**

---

No aplica.-

**Apertura de la causa a prueba:**

---

No aplica.-

**Constitución en sitio:**

---

No aplica.-

**Solicitud de Informes:**

---

No aplica.-

**normas aplicables al proceso:**

---

Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas” establece la competencia de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas para instruir sumarios administrativos a proveedores y contratistas en los casos previstos por el Art. 72, de acuerdo al procedimiento establecido en el Art. 74 del mismo cuerpo legal.

La Ley 3.439/07 en su Art. 8º faculta a la Dirección Jurídica a sustanciar los procesos de instrucción de sumarios, protestas, avenimientos, investigaciones o denuncias.

La Investigación Previa practicada en el marco del artículo 120 del Decreto N° 2992/19, por la cual se faculta a la DNCP a realizar un análisis previo de las denuncias presentadas contra proveedores o contratistas a fin de determinar si procede la apertura e instrucción de sumarios administrativos.

La Resolución N° 572/2020 “Por la cual se Abroga la Resolución DNCP N° 5702/2019 y se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas”.

---

<sup>1</sup> POR LA CUAL SE ABROGA LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/2019 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

---

**Análisis:**

---

En el presente Sumario, corresponde proceder al estudio del caso en concreto y verificar si la conducta de la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0 se encuentra subsumida en el inciso c) del Artículo 72 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", a los efectos de la aplicación de una sanción administrativa si así correspondiere.

Conforme a lo que se ha expuesto en el relato de hechos, la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz presentó su oferta en el llamado de referencia conforme se desprende del Acta de Apertura de Oferta de fecha 17 de abril de 2020. En esa misma fecha, el Comité de Evaluación emitió su informe de Evaluación recomendando a la Intendencia Municipal la adjudicación a favor de la firma investigada. En lo atinente a la presentación de los Certificados de Origen Nacional, el Comité ha indicado expresamente cuanto sigue: *"Se puede comprobar dicho certificado expedido por la Subsecretaría de Estado de Industria. Dirección General de Fomento industrial con su Id 382194 que coincide con los datos de la convocante y con los Menú exigido en el PBC."* (Sic)

Posteriormente, mediante Resolución IM/SG N° 1963/2020 de fecha 21 de abril de 2020, la Municipalidad de Itapúa Poty resolvió adjudicar el llamado de referencia a la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C. N° 2122661-0, siendo el monto total adjudicado la suma de guaraníes quinientos veintiún millones sesenta y cinco mil (G. 521.065.000). En fecha 22 de abril de 2020 las partes han suscripto el contrato N° 09/2020.

Ahora bien, de los términos de la denuncia presentada por el Departamento de Investigaciones, se desprende que la firma investigada no habría contado con los certificados de origen nacional correspondientes a los productos que fueron ofertados en el marco del presente llamado.

En relación a ello, importa manifestar que se ha constatado, tras efectuar la respectiva consulta a la Ventanilla Única de Exportación (VUE), que la firma efectivamente cuenta con los Certificados de Origen de Procedencia Nacional, sin embargo, estos fueron emitidos de forma posterior a la hora establecida para la presentación de ofertas en el marco del llamado de referencia.

Al respecto, corresponde traer a colación lo que esboza en su artículo 174 la Ley N° 6469/20 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020": *"Conforme al objeto de la licitación, aun cuando comprendieren servicios, los alimentos a ser adquiridos para su distribución a niños y niñas en edad escolar en las Instituciones Públicas y Privadas Subvencionadas en el marco de la provisión de "Alimentación Escolar", deben ser de "Origen Nacional", certificado por la autoridad competente"* En estos casos no se aplicará el margen de preferencia dispuesto por la Ley N° 4558/2011 *"QUE ESTABLECE MECANISMOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO NACIONAL, A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"*; de esta disposición surge la regla de que los certificados de origen en el marco de adquisición alimentación escolar no serán ponderadas para aplicar margen de preferencia sino más bien como una condicionante de participación de los potenciales oferentes, es decir, el certificado de origen nacional adquiere el carácter de documentación

sustancial, a la luz de una disposición de orden público, conforme lo dispuesto en el Artículo 61 literal e) del Decreto Nro. 2992/2020<sup>2</sup>

En ese mismo sentido, el Pliego de Bases y Condiciones del llamado en el apartado correspondiente a los “Criterios de Evaluación” establece que: *“Los menús licitados deberán ser necesariamente de origen nacional. Se acreditará su origen por medio de origen nacional expedido por autoridad competente”*. (Sic) De este modo, esta documentación se convierte en un requisito de participación sustancial.

A juicio de esta Dirección Nacional, a falta de descargo de la firma sumariada, quedó demostrado que los certificados de Origen Nacional fueron emitidos de forma posterior a la hora establecida para la presentación de ofertas en el marco del llamado de referencia, evidenciando con ello la mala fe de la firma, cuando la misma conocía y entendía las condicionantes del llamado y siendo adjudicada en el llamado de referencia.

La doctrina ha sostenido un concepto amplio de la mala fe al sostener que la misma *“se configura cuando el sujeto tiene conocimiento o tiene el deber de conocer determinada situación, circunstancias, datos, condiciones, calidades, etc. relevante para el derecho a la luz de las particularidades propias de cada acto jurídico, cuya utilización antifuncional el ordenamiento jurídico reprueba”*.<sup>3</sup>

En virtud a todo lo expuesto, queda plenamente demostrado que la conducta de la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0 se subsume en el inciso c) del Artículo 72, en razón a que ha actuado con mala fe, dado que la firma ha ofertado productos que no contaban con el certificado de origen nacional en contravención a lo establecido en la Ley Nro. 5210/14 y la Ley Nro. 6469/20.

#### **CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN A IMPONERSE:**

Al establecerse que la conducta de firma resulta sancionable por encuadrarse la misma en los supuestos establecidos en el inciso c) del Art. 72° de la Ley N 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”, se procede a analizar los presupuestos establecidos en el artículo 73° de manera ordenada y sistemática a fin de determinar la sanción a ser aplicada a la firma sumariada:

#### **LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE HUBIERAN PRODUCIDO O PUEDAN PRODUCIRSE A LA CONVOCANTE:**

El principio de buena fe constituye una regla a la que deben ajustarse todas las personas en todas las fases de sus respectivas relaciones jurídicas. Entonces habiéndose demostrado la mala fe de la firma sumariada al no presentar el Certificado de Origen Nacional, ocasionando con su adjudicación, la consecuente ejecución del contrato consistente en la entrega de los bienes de la licitación, bajo las irregularidades detectadas, implicaría una situación ventajosa para la entonces oferente Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz, frente a otros posibles participantes que pudieron haberse visto limitados en participar ante la imposibilidad de obtención del Certificado de Origen Nacional, a más de ello el

<sup>2</sup> Documentos sustanciales: Serán considerados documentos de carácter sustancial: e. Los documentos que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) disponga como sustancial en los pliegos estándar o reglamentaciones.

<sup>3</sup> Alferillo, Pascual E., La “mala fe”, 122 Universitas, 441-482 (2011)

incumplimiento de la presentación del Certificado de Origen Nacional, el cual ostenta un carácter sustancial en los programas de alimentación escolar, podría generar un quebrantamiento del ordenamiento positivo vigente. y necesidad vulnerando con ello la confianza pública y al Sistema de Contrataciones el cual se basa principalmente en la buena fe de los participantes.

#### **EL CARÁCTER INTENCIONAL O NO DE LA ACCIÓN U OMISIÓN:**

Esta Dirección Nacional considera que la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz, al momento de presentarse a la convocatoria de referencia tenía pleno conocimiento de las disposiciones que rigen las Contrataciones Públicas y, pese a ello no presentó el certificado de origen Nacional.

Además, en cuanto a la intencionalidad, las únicas eximentes de responsabilidad serían el caso fortuito o fuerza mayor establecidos en el Art. 78 de la Ley N° 2051/03; al no presentar la firma descargo alguno no ha invocado hechos para eximir su reprochabilidad, por tanto se concluye que no ha existido fortuito o fuerza mayor, siendo la sumariada responsable de la omisión y sus consecuencias.

#### **LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN:**

Se considera al sopesar todas las circunstancias, que nos encontramos ante una falta administrativa leve pasible de una amonestación y apercibimiento por escrito, ya que si bien la firma Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz no cumplió con la presentación del Certificado de origen Nacional en el horario de la apertura de las ofertas, el cual ostenta un carácter sustancial en los programas de alimentación escolar, es dable indicar que dichos certificados fueron obtenidos horas después del acto de apertura de ofertas, por tanto, se concluye que los alimentos provistos contaban con los certificados de origen Nacional requeridos al momento de ejecutarse el contrato, situación que configura un atenuante para la firma sumariada.

#### **LA REINCIDENCIA:**

En este caso, se ha comprobado a través del Registro de Sanciones del Sistema Informático de Contrataciones Públicas que la firma **Impulsa Comercial de Víctor Hernando Silvero Santa Cruz con R.U.C N° 2122661-0**, no cuenta con el siguiente antecedente de sanción impuesta por esta Dirección Nacional en el marco de sumarios administrativos.