DNCP/DJ N° 2982 /14

Asunción, 14 de octubre de 2014.-

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA CONTRATACIÓN DIRECTA PARA LA "CONSULTORIA DE MARKETING", CONVOCADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA, NORMALIZACIÓN Y METROLOGIA (INTN) ID 279849.----------

Que, la presente Investigación se inició a partir del Memorándum DJ N° 310/14 de fecha 04 de agosto de 2014, remitido por la Dirección de Normas y Control de la Dirección Nacional 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:----------

La denuncia manifiesta cuanto sigue: *"... Proceso de licitación aparentemente amañada. Muy sugestivas las addendas que fueron emitiendo en este llamado. Para una consultoría en marketing de la Institución, primeramente limitaban la posibilidad de concurso de profesionales en comunicación, que también realizan este tipo de trabajos. Emitieron tres addendas donde modificaron datos del perfil del consultor. Llamativamente agregaron como perfil el título de INGENIERO. Para una consultoría en marketing el profesional de Ingeniería no cuenta con los requisitos debidos para realizar el trabajo. Tema que a plena vista se denota la intencionalidad de direccionar el llamado a un profesional que nada tienen que ver con la Consultoría en marketing. Se realizó el proceso de apertura de las ofertas. Y tal cual como lo esperábamos; se presentó una oferta de un INGENIERO EN ELECTRICIDAD! Por lo expuesto, exigimos urgentemente la verificación de este llamado para evitar cualquier tipo de patrañas en los procesos licitatorios ... "*(sic).--

El denunciante manifiesta que el Instituto de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) ha incurrido en irregularidades al realizar addendas a su Pliego de Bases y Condiciones para el llamado a Consultoría de Marketing, según el denunciante dichas addendas son consideradas sugerentes por tener el fin de

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Gabriela Nuzzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

direccionar dicho llamado a un profesional determinado y que los datos solicitados para el perfil del consultor no corresponden al del profesional requerido para dicho llamado, por lo que según el denunciante la Convocante a raíz de dichas addendas se encuentra con la intención de adjudicar a un profesional de su preferencia .--------

Por lo que la Convocante por medio del Abogado Julio Romero en su carácter de Director Jurídico, por expediente **N° 11758** de fecha **02 de septiembre de 2014** ha remitido a esta Dirección Nacional su descargo a en la que manifiesta cuanto sigue: *"... En primer lugar manifiesto que la tramitación del proceso de Contratación Directa convocada por el Instituto Nacional de Tecnología Normalización y Metrología, para la Consultoría de MARKETING se ha realizado con la mayor transparencia. Que, mi parte se ratifica en el cumplimiento fiel de la Ley y en el proceso mencionado convocado por el INTN, así como en el trabajo serio y responsable realizado en el momento de la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones, con sus respectivas adendas emitidas que están enmarcadas en la Ley 2051/03 y no hay ninguna intención de amañar el llamado en cuestión, y elevada a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas Institución Nacional de regulación y verificación de las contrataciones que caen en el ámbito de aplicación del Art. 1 de la Ley 2051/03.*----------

Continua la Convocante: *"... El INTN en el Pliego inicial solicitaba para el perfil del Coordinador General el título de Lic. en Marketing y como en la primera convocatoria de apertura se presentó solo un sobre oferta, se tuvo que realizar la prórroga, tal cual lo estipula la Resolución N° 805/09 y el artículo 34 de la Ley 2051/03, aprovechando dicha prórroga se decidió realizar algunas modificaciones a las especificaciones técnicas y a los criterios de evaluación a fin de dar más participación a potenciales oferentes que reúnan los perfiles solicitados y tener una mayor cantidad de ofertas técnicas a ser evaluadas, justamente para que no se preste a ningún tipo de duda o supuesto favoritismo hacia un oferente..."*.----------

Abg. Gabriela Nuzzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

"... Al realizar la adenda del perfil del Coordinador General de la Consultoría, además de Lic. en Marketing se solicitaba el título de Ingeniería pero con preferencia en Marketing; considerando el sistema de evaluación basada en calidad de los consultores y teniendo un sistema de puntuación 100 puntos que figura en la Carta de Invitación, dejamos claro que la no presentación de un título igual a lo solicitado no supone la descalificación de dicho oferente solo que no se le consideraría los puntos correspondientes estipulados en la carta de invitación, es decir los 100 puntos...".----------

Finaliza la Convocante: "...*La apertura de dicho llamado se realizó el día martes 26 de agosto del corriente por lo que la denuncia nos sorprendió en plena evaluación técnica y sin ánimo a que dicha evaluación este direccionado a uno de los dos oferentes participantes expongo que los dos títulos presentados por cada empresa participantes, los títulos de Coordinador General no corresponden a lo solicitado en Pliego de Bases y Condiciones (Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Ingeniería en Electricidad). Sin embargo, dichos profesionales cuentan con suficiente experiencia en Marketing las cuales se puede constatar con los títulos de especializaciones y post grados presentados por dichas empresas...".-*

"...Por tanto, negamos categóricamente que las Especificaciones Técnicas del llamado en cuestión limitan la posibilidad de concurso de profesionales como se señala en la denuncia respectiva, y como se indica precedentemente este llamado inclusive se extiende para aquellos oferentes que ostentan el título de Ingeniero en Marketing y no abre solamente la posibilidad a un profesional de carrera especifica esto se puede notar claramente en las adendas de referencia, es por eso que no se debe considerar la denuncia en este procedimiento ya que resulta improcedente, siendo que con las adendas respectivas la Convocante no hace más que demostrar que no está direccionando el llamado hacia un solo oferente...".----------

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Gabriela Nuzzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

"... *Por todo lo expuesto, se concluye que es totalmente falso el fundamento que se intenta introducir con esta denuncia sobre este procedimiento, siendo que todo el proceso del llamado se realizó conforme a derecho y ha sido la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas Organismo Competente para decidir en estos casos quien ha aprobado el Pliego en los términos señalados, por lo tanto se infiere que la misma se encuentra legalmente aprobada, y los oferentes se encuentran obligados a dar cumplimiento a los requerimientos de la Dirección de Contrataciones y la Convocante...*"----------

Resulta pertinente destacar que el llamado fue Publicado en fecha 04 de agosto de 2014, por lo que estuvo publicado por diecinueve días con anterioridad a la fecha fijada para la apertura de ofertas, así también la fecha tope para realizar las consultas fue establecida para el día 08 de agosto del corriente .----------

De esta forma se observa, que el denunciante contaba con todos los medios de impugnación existentes en la Ley 2051/03, si el mismo consideraba que el Pliego de Bases y Condiciones con las especificaciones técnicas que solicitaba direccionaban el llamado.----------

Es así, que la denuncia ingresa al Sistema de Denuncias en fecha 22 de agosto a las 10:47 horas, siendo la apertura de las ofertas el día 22 de agosto a las 08:30 horas, por lo que esta Dirección no ha considerado pertinente solicitar a la Convocante la reformulación de alguna adenda al Pliego de Bases y Condiciones, ya que la misma se ha formulado en forma extemporánea y fuera del momento procesal oportuno.----------

Así mismo, cabe recordar la disposición contenida en el **Art. 13 del Decreto Reglamentario 7.434/11,** que reza: "*las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean*

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Gabriela Nazzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

EEUU Nº 961 c/ Tte. Fariña - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y ***cuando la vía pertinente no sea la Protesta****"* [Destacado nuestro].----------

Por ultimo en cuanto al cuestionamiento relativo a las especificaciones Técnicas, esta Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, ha mantenido el criterio constante al referir de que este procedimiento (denuncia), no es el medio idóneo para pretender modificar/objetar especificaciones técnicas, ya que existe un periodo de consulta, debiendo allí el oferente formular las que estime pertinentes y de no estar conforme, el interesado debe plantear una protesta en forma nominada, responsable y con el aporte de las pruebas respectivas, declarando el interesado bajo fe de juramento cuales son los hechos irregulares cuestionados y de conformidad a lo establecido en las reglamentaciones contenidas en la Ley 2051/03 y la ley modificatoria 3439, así como sus reglamentos, y en particular, el Decreto Nº 7434/2011 de fecha 07 de octubre de 2011.----------

Ahora bien, en cuanto las modificaciones del perfil del profesional realizadas por la Convocante con intención de beneficiar a un profesional en particular; esta Dirección coincide con lo manifestado por la misma en los siguientes terminos: "*...este llamado inclusive se extiende para aquellos oferentes que ostentan el título de Ingeniero en Marketing y no abre solamente la posibilidad a un profesional de carrera especifica esto se puede notar claramente en las adendas de referencia, es por eso que no se debe considerar la denuncia en este procedimiento ya que resulta improcedente, siendo que con las adendas respectivas la Convocante no hace más que demostrar que no está direccionando el llamado hacia un solo oferente...*".-------

En esta instancia hacemos hincapié en que la Convocante ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad le permite, pues **constituye una atribución discrecional de las Entidades Convocantes determinar la cantidad o tipo de bienes o servicios a contratar**, la que debe encontrar su fundamento en las necesidades que deben ser satisfechas y que necesariamente resultan ser necesidades públicas. A más de ello es de notar

Abg. Ulis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Abg. Verónica Rodríguez Benítez
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

que la determinación de bienes o servicios a contratar, tanto los originalmente establecidos en el pliego de bases y condiciones, como aquellos que resulten del proceso de evaluación de las ofertas, es de exclusiva responsabilidad de la Entidad convocante, de conformidad a la disposición del **Art. 27° de la Ley N° 2051/03**.-------

Sobre el punto, citamos al Jurista **Ismael Farrando (h)**, cuando menciona: *"en un procedimiento licitatorio, el ente Licitante no deja de contar con las prerrogativas propias de su investidura, pero éstas no podrán avasallar las garantías del administrado, en este caso, inicialmente oferente, posteriormente probable preadjudicatario y/o adjudicatario, y finalmente contratista. Entre estos dos extremos debe mantenerse un delicado equilibrio que permita concretar el procedimiento licitatorio en el contrato que posibilite el cumplimiento del objeto por el cual se efectuó el llamado"*[1]. ----------

Siendo la Convocante la indicada para conocer sus necesidades y como satisfacerlas, se torna en una facultad discrecional la determinación de las condiciones y requisitos que deben cumplir los Oferentes, con la única limitación prevista en el citado **Art. 20 de la Ley 2051/03**. ----------

Que, a raíz de que en la fecha prefijada para la primera convocatoria, el día 22 de agosto de 2014 se ha presentado un solo oferente, la Convocante procedió a realizar una prórroga de la misma, tal como lo establece la Resolución N° 805/09 y el artículo 34 de la Ley N° 2051/03. Por lo que la apertura de ofertas se produjo el día 26 de agosto donde se han presentado dos ofertas, que si bien, tal como lo manifiesta el denunciante una de ellas es la de un Ingeniero en Electricidad, así también la otra oferta presentada es la de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. La Convocante respecto a este punto manifiesta: "...*expongo que los dos títulos presentados por cada empresa participantes, los títulos de Coordinador General no corresponden a lo solicitado en Pliego de Bases y Condiciones (Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Ingeniería en*

[1] ISMAEL FARRANDO (h) – "Contratos Administrativos" – Edit. Lexis Nexos – Pág. 205

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Gabriela Nizzarello
Dirección Jurídica - DNCP
Mesa Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Electricidad). Sin embargo, dichos profesionales cuentan con suficiente experiencia en Marketing las cuales se puede constatar con los títulos de especializaciones y post grados presentados por dichas empresas…".----------

Ahora bien, es importante traer a consideración que el sistema para evaluar las ofertas era por el método de puntuaciones que diferían en cada uno de los requisitos para el perfil del profesional solicitado, por lo tanto al utilizar esta modalidad para calificar a los oferentes no se podría especular ningún tipo de direccionamiento.----------

Finalmente, en el Acta de Evaluación de las ofertas Técnicas se observa que en el punto b.1.1. se establece: "*Se otorgaran 7.5 puntos por título de Estudio Universitario concluido en carreras de Licenciatura en Marketing o Ingeniería*"; ninguno de los dos oferentes ha obtenido puntos en dicha sección por lo que no se puede colegir que dicho llamado se encuentre direccionado por dicha Especificación Técnica, debido a que ninguno de ellos ha cumplido con ese requisito, por lo que no se ha verificado una competencia desigual entre las ofertas presentadas.----------

b.1.1 Se otorgaran 7.5 puntos por Titulo de Estudio Universitario concluido en carreras de Licenciatura en Marketing o ingeniería.	0 PUNTOS	0 PUNTOS

En ese sentido, y en base a todos los hechos expuesto a lo largo del presente Dictamen y no existiendo ningún hecho irregular susceptible de ser analizado por esta Dirección Jurídica, no cabe más que dar por finalizado el presente proceso .----------

Abg. Gabriela Nuzzarello P.
Dirección Jurídica-DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

Abg. Luis A. Godoy Duria
Dirección Jurídica-DNCP