Dictamen DNCP/DGAJ N° 11369 /23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	25/09/2023
ID:	429801
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Rectorado de la U.N.C.
Entidad Convocante:	Universidad Nacional de Concepción (UNC)
Denunciante:	Caso STJE N° 330/23.
Tema General:	Irregularidades en el proceso
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos

RESULTADO

1. Aclaraciones al denunciante.
2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante alega que el proceso mencionado ha sido objeto de impugnaciones relacionadas con la adjudicación. Además, manifiesta su inconformidad con la decisión emitida en el marco de la protesta que culminó con la Resolución DNCP N° 2728 de fecha 04 de agosto de 2023, mediante la cual se rechazaron las protestas presentadas por los recurrentes, argumentando que estos carecían de un interés legítimo. Como resultado de esta determinación, no se examinaron los aspectos de fondo planteados en las protestas, que son requeridas para una investigación conforme se desprende de la denuncia hoy analizada, que incluían, entre otros, los siguientes puntos:

1. La descalificación de las empresas en términos de la experiencia o antigüedad requerida.
2. La falta de evidencia respaldatoria en el Informe de Evaluación, el cual se consideró deficiente.

Abg. Jesús David Vera
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

3. La especificación en los documentos del proceso de contratación (PBC, páginas 21, 22 y 25) de que las empresas debían estar debidamente habilitadas y contar con las renovaciones correspondientes ante la autoridad reguladora para poder proveer el servicio solicitado.

Es relevante destacar que, aunque no se haya analizado la cuestión de fondo debido a consideraciones formales relacionadas con la presentación de la protesta, esta decisión se encuentra actualmente sujeta a un proceso de reconsideración en curso, según lo establecido en la Resolución DNCP N° 2894/23 de fecha 11 de agosto de 2023, por ende, recomendamos al denunciante que esté atento a las resultas del recurso de reconsideración ya que es inviable llevar adelante varios procesos administrativos, ya que cualquier decisión tomada, puede producir efecto en el otro para evitar cuestiones contradictorias y por economía procesal se ordena el cierre del Caso N° 330/23. Solo en la medida de lo analizado y en caso de surgir nuevos hechos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

Abg. Jorge David Ilera
Dirección Jurídica - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No aplica.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

El 25 de agosto de 2023, se presentó una denuncia a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, la cual hace referencia a:

"Hago presente esta denuncia como ciudadano preocupado y consternado por la situación en la que se encuentra este llamado, pues esta licitación ha contado con numerosas impugnaciones bastante relevantes y serias, que ahora se encuentran de manera pública a través de la Resolución 2728/23 que resuelve que las empresas al no tener interés legítimo para impugnar el resultado de la licitación, las mismas han sido rechazadas marcando de inoficioso las ilegalidades protestadas, ya que no contaron con interés legítimo las recurrentes, y dejando al libre arbitrio de la ilegalidad las irregularidades allí señaladas, casi dando a entender que no importa la irregularidad real, la desvalorización del marco legal que está siendo vulnerado con el acto administrativo de la adjudicación a una empresa que no se encuentra habilitada y de esta manera finalmente no se cumple con la misión importante que la DNCP en velar por el cumplimiento de la ley en las contrataciones que realiza el Estado.

Algunos puntos de las protestas se basaron en lo siguiente:

1. *La descalificación de las empresas, en cuanto a la experiencia o antigüedad requerida.*

2. *La falta de evidencia de lo expuesto en el Informe de Evaluación, informe deficiente.*

3. *El PBC (pág. 21, 22, 25) requiere de empresas debidamente habilitadas y con la renovación correspondiente ante el órgano regulador, para provisionar del servicio solicitado. El Adjudicado no posee habilitación de delitos económicos para proveer de seguridad y vigilancia. (se adjunta planilla de empresas habilitadas actualizada).*

Se detalla a profundidad cada punto:

1.La descalificación de las empresas, en cuanto a la experiencia o antigüedad requerida.

En el informe de evaluación se observa que se ha descalificado tanto a Paraguay Security como a Vigilancia por el siguiente motivo: "Así mismo, el Comité de Evaluación de Ofertas ha verificado y observado que las empresas

Abg. Juan David Yore
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

PARAGUA Y SECURITY S. A. y VIGILANCIA S. A., no cumplen con e/ criterio de "Contar con experiencia de 1 año como mínimo en servicios de seguridad y vigilancia con la institución" establecido en el apartado "Experiencia requerida. Requisitos documentales para la evaluación de la experiencia.

De la Carta de Invitación, en el mismo, se indica que las empresas no cumplen con el requisito de contar con al menos un año de experiencia en servicios de seguridad y vigilancia con la institución.

Como es posible que una entidad pida de requisito de Experiencia, contratos con la misma entidad. Si se dan cuenta, solo existe un llamado anterior de la entidad, y un solo proveedor anterior, con este requisito cierra totalmente la oportunidad de una competencia en igualdad de condiciones con cualquiera que no haya sido la proveedora de la licitación anterior. Es como si hoy DNCP quiere contar con un servicio de jardinería, lo llama a licitación, y el año que viene vuelva a pedir, pero agregando el requisito de contar con un año de experiencia en jardinería con la institución. Esto no hace ningún sentido y la DNCP debió detectar a tiempo el requisito de experiencia que pidió esta entidad, porque es un claro direccionamiento a la empresa adjudicada en e/ llamado anterior ya que es la única que ha sido adjudicado en el llamado anterior, pero esto no es todo.

"Por último y no menos importante es que la adjudicada, tampoco cuenta con la experiencia de un año con esa institución específicamente, ya que se visualiza en el portal que el servicio proveído en el contrato anterior es de tan solo 4 meses.

A un solo click de distancia está expuesta la información de que la empresa adjudicada tampoco califica ya que tampoco cumple con un año de experiencia con la institución.

Si fuese el caso de que esta convocante quería el mismo proveedor, queriendo hacer una licitación a su talle y medida, de igual manera finalmente le quedo grande el saco a este proveedor.

2. La falta de evidencia de lo expuesto en el Informe de Evaluación, informe deficiente.

La protesta continúa diciendo

"Debemos agregar que la Convocante debe garantizar y facilitar a los oferentes su participación en los llamados y para el efecto debe asegurarse por todos los medios legales posibles que las ofertas cumplan con las condiciones legales y

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

técnicas estipuladas en el PBC, tenga las calificaciones y la capacidad necesaria para ejecutar el contrato y presenten el precio evaluado como el más bajo, en concordancia con lo establecido en el Decreto Reglamentario NO 2992/19.

Recordamos que, en la normativa vigente, en el artículo 67 del decreto reglamentario citado, en el Contenido del Informe de Evaluación señala claramente que debe agregarse al informe de evaluación: Copia de solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas de los oferentes. Con lo cual se da claramente el caso de que un informe de evaluación deficiente, concluye en un proceso deficiente. '

Claramente la convocante omitió hacer pública la oferta vencedora, lo cual solicitamos el mismo sea traída en esta ocasión a la vista para transparentar el acto público y finalmente validar las sospechas de direccionamiento y de irregularidad que se encuentran claramente detallados por las empresas que impugnaron a la licitación y que DNCP al rechazar la protesta no las ha evaluado.

3. El PBC (pág. 21, 22, 25) requiere de empresas debidamente habilitadas y con la renovación correspondiente ante el órgano regulador, para provisionar del servicio solicitado. El Adjudicado no posee habilitación de delitos económicos para proveer de seguridad y vigilancia.

Este punto expuesto, demuestra la gravedad de que se otorgue condiciones ventajosas a empresas que no se encuentran debidamente registradas como prestadoras de servicio de seguridad sin embargo puedan ofrecer el servicio de igual manera. El día de mañana cualquiera sin ningún permiso ni habilitación podrá realizar el servicio de seguridad y resguardo, entonces para algunos la ley seria letra muerta.

Lo expuesto por Paraguay Security y por Vigilancia se basaron en el mismo punto:

"En el PBC en la pág. 21, se especifica que el requisito de la Capacidad Técnica es: 1. 1. Debe estar habilitado para prestar servicios de esta naturaleza. y en la página 22, los requisitos para evaluarlo "1. El certificado de renovación de la habilitación para su funcionamiento luego de haber sido fiscalizado por la División de Fiscalización de Empresas de Seguridad y Afines (cuando desde la fecha de expedición de la Resolución de Habilitación ha transcurrido un año de haberse emitido esta). "Por lo que según lo observado en la página de Delitos Económicos observados en la página web del mismo:

(http://www.delitoseconomicos.gov.py/index.php/empresas-habilitadas)

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Abg. Juan Manuel Tara
Director Jurídico - DNCP

NO SE ENCUENTRA el Sr. ALFREDO BEDEJO GARCETE como firma autorizada para ofrecer el servicio que está ofertando.

En la página 25 del mismo PBC en la sección de Especificaciones Técnicas, se refuerza el requerimiento de que una empresa deba estar debidamente habilitada señalando en la observación: "Las funciones de guardia de seguridad solo podrán ser desempeñadas por las personas físicas empleadas por las empresas de seguridad debidamente autorizadas y habilitadas al efecto por la autoridad competente. " Resaltado nuestro. Por lo tanto, necesariamente la empresa debe estar debidamente registrada para poder participar, ofertar, competir, ser evaluada y en caso de cumplir, ser adjudicada. '

DNCP debe tomar las medidas correspondientes a quebrantar la Investigaciones

DNCP debe tomar las medidas correspondientes para que este tipo de prácticas ilegales no se vuelva común y nadie esté dispuesto a quebrantar la ley por el solo hecho de querer hacerlo y se cuenten con la medidas justa y necesaria para aplicar las amonestaciones a los que incumplan con la ley.".

APERTURA:

Nota DNCP DGAJ Nº 9465/23 de fecha 25 de agosto de 2023, por la cual se dio apertura a la Investigación Preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación inicial DNCP DGAJ Nº 10133/23 de fecha 25 de agosto de 2023 – Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No aplica. Parte: No aplica.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Abg. [illegible]
Dirección Jurídica

CONTESTACIONES:

Descargo presentado por el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción, en fecha 30 de agosto de 2023, expresando cuanto sigue:

"QUE, hemos sido notificados en fecha 25 de agosto del 2.023., por la DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, el cual ha remitido en el correo institucional, que ha sido ingresada en fecha 09 de agosto del corriente, como caso N° 330/23 recibida a través del módulo de Investigaciones Electrónicas, fundado en que la misma la hace una persona, en su calidad de ciudadano preocupado y consternado por la situación en la que se encuentra este llamado (sic.), sigue diciendo que: "...esta licitación ha contado con numerosas impugnaciones bastante relevantes y serias, que ahora se encuentran de manera pública a través de la Resolución 2728 que resuelve que las empresas al no tener interés legítimo para impugnar el resultado de la licitación, las mismas han sido rechazadas marcando de inoficioso las ilegalidades protestadas..." (las negritas y cursivas son nuestras), al respecto, la denuncia presentada por el anónimo ciudadano refiere cuestiones inexactas y que pretende con ello confundir a la DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, ya que por ante el funcionario designado ante dicha institución y con los mismos fundamentos de la denuncia, se ha dispuesto la apertura del proceso de sustanciación de la protesta, todo ello en tiempo y forma y ceñido estrictamente a lo establecido en la ley 2.051/03 y del Art. 131 del Decreto 2992/19 dentro del término legal correspondiente.

QUE, siendo la presente una instancia administrativa, la misma cuenta con todos los elementos para acreditar o no los extremos alegados por el ciudadano amparado en su derecho de reserva de identidad, lo que si en todo caso nos corresponde es manifestar que nuestro PBC, en ninguna etapa del proceso fue observada por la DNCP, lo que hace suponer que tanto las empresas protestantes, como la adjudicada desde el momento que se han presentado y luego de abierto los sobres de las ofertas se hallaban en condiciones para el concurso correspondiente y así las cosas, cae por tierra la lírica expresión que fue un llamado "a medida".

En ocasión de su estudio por el COMITÉ DE EVALUACIÓN DE OFERTAS, que se expidió en los términos de su Dictamen N° 10/2.023., de fecha 10 de abril de 2.023, de dicho análisis se extrae que: "luego de haber verificado y constatado la insuficiente disponibilidad de saldo presupuestario para adjudicar el presente llamado a las empresas beneficiadas con el margen de referencia nacional y corroborando que no cumplen con el criterio de la "Experiencia requerida" solicitada

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

en la carta de invitación; por lo que a criterio de del Comité de Evaluación de Ofertas cree conveniente considerar el análisis y la evaluación del oferente ALFREDO BERDEJO GARCETE RUC 822.025 – 5, teniendo en cuenta que dicha oferta se encuentra dentro de la disponibilidad presupuestaria prevista y que la misma cumple con la "Experiencia requerida" establecida por la parte del convocante en la Carta de invitación", no es por tanto, como se denuncia, ya que las otras empresas con su oferta no solo rebasa la disponibilidad presupuestaria, sino que no cuenta con el requisito de experiencia requerida, que si bien es cierto la adjudicada tampoco cuenta con 1 año de antigüedad, era la única que si contaba con el requisito de experiencia anterior y fue considerado por el comité. Aclarando en esta parte que en otros años ya contamos con experiencia de trabajo con empresas de SERVICIO DE SEGURIDAD, que también se acompaña. La UNC cuenta con dos Adjudicaciones y dos Empresas distintas el primero del ID Nº 227563 del año 2012 Empresa Adjudicada M.S.M. GUARDIA PRIVADA Y SERVICIOS GENERALES S.R.L. RUC 80064618-5 y la segunda ID Nº 417078 DEL AÑO 2022, la Empresa ALFREDO BERDEJO GARCETE RUC 822025-5 con Membrecía de PROINTEL S.A., que se encuentra publicada en la página de la DNCP.

Nosotros como institución hemos procedido a la continuación del proceso de evaluación de la oferta presentada por el Señor ALFREDO BERDEJO GARCETE y se ha adecuado el actuar institucional a las prescripciones legales contenidas en los Art. 59 y 62 de del Decreto N° 2992/19, solicitando los documento de carácter formal y recibiendo los mismos en cumplimiento al Art. 72 de la ley 5.424/15, considerándose los mismos "se observa que el oferente ha dado cumplimiento satisfactorio en la provisión de las documentaciones requeridas" y como ya lo hicimos saber en el momento de la sustanciación de la protesta pertinente, no resulta ocioso señalar que el ALFREDO BERDEJO GARCETE, si bien se presenta en forma Unipersonal, el mismo cuenta con la FRANQUICIA de la Empresa de Seguridad PROINTEL S.A., dispuesta por Acta del Directorio de la Empresa N° 03/2.022, de fecha 8 de setiembre del 2.022., por la cual se aprueba la emisión de Franquicia para la ciudad de Concepción, correspondiendo al mismo el CONTRATO PRIVADO DE FRANQUICIA QUE OTORGA LA FIRMA PROINTEL PROTECCIÓN INTELIGENTE S.A., A FAVOR DEL SEÑOR ALFREDO BERDEJO GARCETE, suscripto en la ciudad de Asunción en fecha 12 de setiembre del año 2.022, QUE TAMBIÉN AL TIEMPO DE LA SUSTANCIACIÓN DE LA PROTESTA CORRESPONDIENTE YA HEMOS AGREGADO A NUESTRA PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA.

QUE, finalmente toda la información de la licitación obra ante la DNCP, además de los documentos propios de la licitación hoy investigada, los detalles de la ejecución contractual del procedimiento que a la fecha SE ENCUENTRA EN EJECUCIÓN. Esta institución, como ya se dijera más arriba, no ha recibido objeciones, por parte del máximo órgano rector de las contrataciones públicas en ninguna etapa del proceso y ha ceñido su actuar a las normas legales y

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

procesales que rige este tipo de llamado, por lo que una vez agotados los trámites de estilo se concluye solicitando el rechazo de la denuncia presentada por no corresponder en estricto derecho."

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

Decreto N°2992/2019 de fecha 9 de diciembre de 2019: "*Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)*". Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

Resolución DNCP N°572/20 de fecha 06 de febrero de 2020, "*Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N°5702/2019*".

OTRAS ACTUACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

El denunciante alega que el proceso mencionado ha sido objeto de impugnaciones relacionadas con la adjudicación. Además, manifiesta su inconformidad con la decisión emitida en el marco de la protesta que culminó con la Resolución DNCP N° 2728 de fecha 04 de agosto de 2023, mediante la cual se rechazaron las protestas presentadas por los recurrentes, argumentando que estos carecían de un interés legítimo. Como resultado de esta determinación, no se examinaron los aspectos de fondo planteados en las protestas, que son requeridas para una investigación conforme se desprende de la denuncia hoy analizada, tales como: 1. La descalificación de las empresas, en cuanto a la experiencia o antigüedad requerida. 2. La falta de evidencia de lo expuesto en el Informe de Evaluación, informe deficiente. El PBC

(pág. 21, 22, 25) requiere de empresas debidamente habilitadas y con la renovación correspondiente ante el órgano regulador, para provisionar del servicio solicitado. 3. El Adjudicado no posee habilitación de delitos económicos para proveer de seguridad y vigilancia. (se adjunta planilla de empresas habilitadas actualizada).

Ahora bien, referente a la resolución de protesta, del mismo se desprende que las pretensiones de las firmas protestantes habían sido rechazada, debido a que no podrían resultar elegibles al no cumplir con un requisito de experiencia dispuesto en el PBC *"Contar con experiencia de 1 año como mínimo en servicios de seguridad y vigilancia con la institución"*, ya que solamente la firma adjudicada Alfredo Berdejo Garcete había cumplido este requisito conforme al informe de evaluación de ofertas, por lo que en consecuencia las firmas descalificadas no podrían modificar su condición al no poder cumplir este requisito.

Por otra parte, se observa en el SCIP, que una de las firmas impugnó la Resolución DNCP N° 2728/23 de fecha 04 de agosto de 2023 a los efectos de que se analice nuevamente sus pretensiones y en ese sentido, se ordenó la apertura del recurso de reconsideración interpuesto contra la adjudicación de los ítems 1 y 2, también se recomendó como medida de prudencia administrativa, la Convocante suspenda la continuidad de la adjudicación de los ítems 1 y 2 del presente llamado, hasta tanto se resuelva la reconsideración según lo establecido en la Resolución DNCP N° 2894/23 de fecha 11 de agosto de 2023.

En ese contexto, considerando que se encuentra pendiente un recurso de reconsideración y es inviable llevar adelante varios procesos administrativos, ya que cualquier decisión tomada, puede producir efecto en el otro. Se recomienda al denunciante estar atento a las resultas del proceso de reconsideraciones.

Finalmente, por todo lo expuesto y las recomendaciones realizadas al denunciante, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, y en consecuencia, corresponde ordenar el cierre de la denuncia individualizada como Caso N° 330/23, aclarando al denunciante que esté atento a las resultas del recurso de reconsideración, con la salvedad que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

ABG. JUAN VERA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. LUIS GODOY DURIA
Dirección General de Asuntos Jurídicos - DNCP