DNCP/DJ N°6858/19

CASO N° 120

Asunción, 10 de junio de 2019.

DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRONICAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE INDIVIDUALIZADA COMO CASO N° 120 EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA N° 09/19 PARA LA ADQUISICIÓN DE HOJAS DE SEGURIDAD Y ETIQUETAS PARA RESGUARDO DE FIRMA, CONVOCADA POR LA MUNICIPALIDAD DE LAMBARE (ID 357.208). ----------

A partir de la denuncia recibida en fecha 24 de abril de 2019 a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas –MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS, Resolución DNCP N°718/18- e individualizada como Caso N° 120; 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. ----

Que, la denuncia expresa cuanto sigue: "*Solicitamos encarecidamente sea estudiada cuidadosamente el concurso ID 357208. A través de una Adenda el Convocante a reducido las exigencias del Pliego siendo que de esta manera más empresas han tenido la posibilidad de participar en este concurso. Por este motivo la empresa PRODOC - PROTECCION DOCUMENTAS S.A. presenta una protesta pues por primera vez tiene competencia ya que la misma suele mandar confeccionar los pliegos a su gusto y paladar, haciendo colocar la exigencia de muestras y plazos de entrega totalmente incumplibles a no ser para la empresa que ya tiene los materiales en stock para entrega inmediata. En este país no hay empresas que fabriquen etiquetas holográficas para protección de firmas, todo es importado y como mínimo para confeccionar la muestra e importar se necesitan 45 días desde cualquier empresa internacional ya que son procesos de alta tecnología de seguridad. Una etiqueta holográfica para Protección de Firma cuesta en promedio 70 guaraníes, es solamente hacer un estudio de todos las Licitaciones donde la empresa PRODOC- PROTECCION DOCUMENTAL S.A. compite en solitario sin ninguna otra empresa que tenga chance de participar y van a verificar la grosera sobrefacturación que ocurre siendo el Gran Perdedor el Estado Paraguayo que pierde la oportunidad de Ahorrar mucho dinero al no ser transparentes los procesos y no garantizar que ninguna otra empresa pueda competir a no ser PRODOC- PROTECCION DOCUMENTAL. Si realizan un seguimiento a todos los concursos van a constatar que a pesar de haber más de 200*

Abog. Melody Bogarín Duarte
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Graficas inscriptas en el DNCP ninguna tiene chance de participar por la forma que los pliegos están redactados. PRODOC - PROTECCION DOCUMENTAL S.A. participa en solitario en absolutamente todos los concursos y el Estado pierde millones por falta de competencia". No se adjunta documentación en la denuncia. ----------

Que, mediante Nota DNCP/DJ N° 4672/19, se ha requerido a la Entidad Convocante, que informe y justifique acerca de lo referido en la denuncia transcripta. ---------

Que, en fecha 07 de mayo de 2019, mediante la Nota recibida como Expediente DNCP N° 3553/19 por Mesa de Entrada de la DNCP, la Entidad Convocante – MUNICIPALIDAD DE LAMBARÉ- ha realizado las siguientes manifestaciones: "*Teniendo a la vista la denuncia se informa que el mismo llamado se retrotrajo a la etapa de evaluación, conforme escrito por el cual el Municipio se allana a lo solicitado por los oferentes. No obstante, se tendrá en cuenta lo referido en la presente denuncia, a fin de resguardar los derechos de los oferentes presentados en el presente proceso de contratación*". Adjunta la Convocante, copia simple de la **Resolución DNCP N°1564/19 de fecha 02 de mayo de 2019** POR LA CUAL SE TIENE POR FORMULADO EL ALLANAMIENTO Y SE HACE LUGAR A LA PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA PROTECCIÓN DOCUMENTAL S.A. CONTRA LA ADJUDICACIÓN REALIZADA A FAVOR DE LA FIRMA BERNABÉ PUBLICITARIA S.A en el marco del llamado de referencia y, en consecuencia, se ORDENA se retrotraiga la licitación a la etapa de evaluación de ofertas. ----------

Que, en la presente denuncia se requiere que sea estudiado cuidadosamente el proceso de contratación de referencia, indicando que el llamado en cuestión ha reducido las exigencias de las bases concursales, permitiendo la participación de otros oferentes, y no solo la de la firma PRODOC- PROTECCIÓN DOCUMENTAL S.A., como ocurría presumiblemente en llamados anteriores. ----------

Agrega el denunciante, que ese ha sido el motivo por el cual la firma PROTECCIÓN DOCUMENTAL S.A. ha presentado una protesta, en virtud a que nunca antes había tenido competencia, ya que supuestamente las bases concursales anteriores se encontraban redactadas a la medida de esta. ----------

Finalmente, señala que los plazos de entrega eran totalmente incumplibles, a no ser que la empresa ya tuviera las etiquetas holográficas en stock para entrega inmediata, por lo que, la firma PROTECCIÓN DOCUMENTAL S.A. resultaba la única posible adjudicataria, existiendo sobrefacturaciones, solicitándose además que sean estudiados los procesos licitatorios anteriores. ----------

Por su parte, la Entidad Convocante –MUNICIPALIDAD DE LAMBARE- ha manifestado que el proceso de contratación de referencia se retrotrajo a la etapa de evaluación de ofertas, en virtud al allanamiento formulado por ella en el marco de la

Abg. María Eugenia Gómez
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

protesta presentada por la firma PROTECCIÓN DOCUMENTAL S.A., mencionando que además serán tenidos en cuenta los supuestos referidos en la presente denuncia. ----------

En primer lugar, es importante indicar que de las propias afirmaciones del denunciante se desprende que en el llamado denunciado ID 357208, la Entidad Convocante ha abierto el parámetro de los requerimientos a fin de dar participación a la mayor cantidad posible de oferentes. Y al respecto, vemos que efectivamente la Entidad Convocante ha suprimido el requerimiento de muestras mediante Adenda 1 al PBC, tal como se menciona en la denuncia. ----------

ADENDA 01

Lambaré, 11 de febrero de 2019

Señores Oferentes:

La Municipalidad de Lambaré, de conformidad al Art. 22 inciso "b" de la ley 2051, Art. 40 del Decreto Nº 21.909, que reglamenta la citada Ley y en uso de sus atribuciones, emite la presente adenda a fin de realizar los siguientes cambios al llamado de referencia.

MODIFICACIONES

1. **PBC, DATOS DE LA CONTRATACIÓN, punto 7 Solicitud de Muestras:**

Donde dice:
Se solicitará Muestras: Sí. Las muestras deberán ser presentadas con la oferta el día señalado para el acto de apertura de sobres y es considerado requisito indispensable para la evaluación de las ofertas. La falta de presentación de las muestras será causal de descalificación del oferente.

Debe decir:
Se solicitará Muestras: No.

De esta manera, vemos que lo argüido en la denuncia –*como mínimo para confeccionar las muestras se necesitan 45 días*-, indicando que la solicitud de muestras, limita la participación, ha quedado subsanado mediante la Adenda N° 1 al PBC. ----------

De los datos obrantes en el Portal de Contrataciones Públicas se denota que se han presentado en el presente llamado tres oferentes: SEGEL LOGÍSTICA S.A., BERNABE PUBLICIDAD S.A. y PROTECCIÓN DOCUMENTAL S.A. [Acta de Apertura de sobres de fecha 14 de marzo de 2019], en consecuencia, esta Dirección Jurídica no observa indicios graves de irregularidad que supongan el direccionamiento a la firma PRODOC S.A. ----------

Que, respecto a que "la firma PRODOC S.A. presenta protesta pues por primera vez tiene competencia", cabe indicar al denunciante que la Dirección Nacional de Contrataciones no puede desconocer el **derecho de los oferentes** a la defensa de sus derechos e intereses, dentro de los procedimientos licitatorios y en tal sentido, la **PROTESTA es el mecanismo de impugnación previsto en la normativa**, al que deben recurrir las partes si es que consideran que se ha vulnerado los derechos de los oferentes

en el proceso de contratación, no pudiendo la DNCP restringir el acceso a este mecanismo de impugnación a quienes tengan el interés legítimo requerido por la normativa -artículo 79º de la Ley N° 2.051/03 *"De Contrataciones Públicas"-;* por ende, mal podría la Dirección Jurídica prohibir a un oferente la utilización de los mecanismos legales dispuestos en la normativa para hacer valer sus derechos. ----------

Ciertamente, por **Resolución DNCP N°1564/19 de fecha 02 de mayo de 2019** se ha tenido por formulado el allanamiento por parte de la municipalidad de Lambaré y se ha hecho lugar a la protesta promovida por la firma Protección Documental S.A. contra la adjudicación realizada a favor de la firma Bernabé Publicitaria S.A. en el marco del llamado de referencia y, en consecuencia, se ha ordenado retrotraer la licitación a la etapa de evaluación de ofertas. ----------

No obstante, se han estudiado de defectos u errores acaecidos en otro estadio procesal que no es la redacción del pliego de bases y condiciones, sino la evaluación de ofertas[1]. ----------

Que, si bien la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a partir de la sanción de la Ley N° 3439/07[2] es la institución que en caso de que se confirmare la trasgresión legal de el o los actos investigados puede 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, no es menos cierto, que a los efectos de que la Dirección Nacional pueda tomar intervención contra supuestos hechos que contravengan las disposiciones que regulan la materia, no basta la simple alegación general de los hechos que consideran irregulares, sino que deben ser precisados con exactitud a fin de determinar el objeto de la investigación, caso contrario trae aparejada la imposibilidad del inicio de una investigación.-

La definición clara y precisa de los hechos es una exigencia legal contenida en el Artículo 2° del Decreto Reglamentario N° 7434/11[3]: ----------

De la forma en cuanto a la presentación de protestas y denuncias.

Ing. Ma. Eugenia Duarte
Directora
Dirección Jurídica DNCP

Se indica que el proceso se encuentra en etapa de reevaluación de ofertas y sobre el particular, se aclara que esta Dirección no puede intervenir ni expresar parecer alguno durante la etapa de evaluación de ofertas, ya que **cualquier intento de influir sobre el sentido de la decisión del comité de Evaluación, puede ser considerada falta grave**, de conformidad a lo establecido en el **Art. 27 de la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas**, la cual reza: *"Será considerada falta grave el intento de influir sobre el sentido de la decisión de los miembros del Comité de Evaluación, a través de cualquier procedimiento que pueda afectar su independencia de criterio"*. Una vez que se proceda a emitir la Resolución de Adjudicación en su caso, se podrá solicitar el informe del Comité de Evaluación -**según el Art. 65º del Decreto Reglamentario N°21.909/03**- y, en caso de que el denunciante considere que efectivamente existe una irregularidad en la adjudicación, tiene la potestad de recurrir ante esta Dirección Nacional, ya sea por medio de una Denuncia o Protesta.

[2] Que modifica la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

[3] POR EL CUAL SE ESTABLECEN CIERTAS REGLAMENTACIONES PARA LOS PROCESOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP).

Tanto la formulación de las protestas y/o denuncias, como sus contestaciones, deberán ser presentadas conforme las reglas dispuestas por la DNCP para el efecto, y en cuanto a su forma, conforme a los siguientes puntos: a) nombre, domicilio del recurrente, número de telefónico y/o telefax, dirección de correo electrónico, en caso que cuente con una; ***b) denominación clara y precisa del Organismo, Entidad o Municipalidad contra quien se incoa el recurso administrativo; c) identificación clara y precisa del procedimiento de contratación impugnado, incluyendo número de ID si lo conociere; d) la designación precisa de lo que se impugna; e) los hechos en que se fundamenta, explicados claramente; f) el derecho expuesto sucintamente; g) la petición en términos claros y positivos; h) deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse las demás pruebas;*** *i) acreditar fehacientemente la representación que se invoca; y j) la acreditación de personería podrá ser reemplazada por la constancia del SIPE...".* ----------

Por tanto, ante la falta de precisión de los hechos denunciados en los demás llamados licitatorios adjudicados a la firma denunciada, y la inexistencia de elementos de convicción respecto a la irregularidad existente en el proceso de contratación que nos ocupa, es que esta Dirección Jurídica no encuentra elementos suficientes que ameriten la apertura de una investigación de oficio. ----------

Finalmente, en base a las aclaraciones realizadas al denunciante, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en el Art. 13 del Decreto Nº 7434/11, que establece: "*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 susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta*", en consecuencia, corresponde desestimar la denuncia individualizada como Caso N° 120, *con la salvedad que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.*----------

ABG. MELODY MARTINEZ
Jefa Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP