Dictamen DNCP/DGAJ N° 6119/24

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación
Fecha de Dictamen:	7/6/2024
ID:	438216
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	Subasta a la Baja Electrónica
Nombre de la Licitación:	SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA - AD REFERENDUM.
Entidad Convocante:	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).
Denunciante:	Caso N° 144/24.
Tema General:	Marco Legal/Normativas/PBC.
Tema Específico:	EE.TT. limitativas, restrictivas o direccionadas.

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la denuncia individualizada como Caso N° 144/24.

2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante cuestiona la inclusión de la Certificación ISO 9001:2015 en Seguridad y Vigilancia como requisito documental para evaluar la capacidad técnica de los oferentes. Indica que, considera la inclusión de dicha certificación como requisito excluyente para la participación del proceso licitatorio, supone una barrera para un gran número de empresas que, a pesar de contar con la experiencia, la capacidad técnica y la solvencia para prestar el servicio objeto del llamado, no cuentan con la certificación ut supra citada.

Posteriormente, alega que la Certificación ISO 9001:2015, a pesar de ser un estándar internacional de calidad, no constituye una garantía de la idoneidad de una empresa para prestas un servicio en específico, y arguye que existe otras formas menos restrictivas para la evaluación de la capacidad técnica y la calidad de la gestión de las empresas que buscan participar del proceso licitatorio.

Finalmente, el denunciante solicita que esta Dirección Nacional, mediante una investigación de oficio, ordene a la CONATEL para que elimine el requisito de la certificación ISO 9001:2015 del PBC.

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Que, es menester indicar que el requisito de Certificación ISO 9001:2015 ya fue objeto de protesta, la cual fue resuelta mediante la Resolución DNCP N° 1214/23.

Es importante mencionar que los requisitos establecidos por las Convocantes en los PBC para cada licitación se encuentran fundados en la satisfacción de la necesidad institucional y protección de los intereses institucionales.

En ese sentido, se aclara que la Ley de Contrataciones Públicas otorga dos vías para impugnar u objetar actos presumiblemente irregulares: la denuncia y la protesta. El art. 142 del Decreto N° 2992/2019 establece como presupuesto de admisibilidad de las denuncias que la vía para impugnar el hecho presumiblemente irregular no sea la protesta.

El art. 79 de la Ley N° 2051/03 otorga una herramienta para diferenciar cuándo la vía es la protesta: el interés legítimo. El artículo citado dispone taxativamente que el protestante acredite que cuenta con interés legítimo a los efectos de plantear la impugnación en cuestión, el cual se traduce en el hecho que el impugnante solicita a su vez, este interés personal se traduce en la existencia de un interés de índole privada, y por ello, bajo este concepto, se excluyen a aquellos que ya simplemente pueden invocar un interés general de que se cumpla la ley o se respeten los principios del derecho.

En el caso que nos ocupa, de las siguientes afirmaciones realizadas por el denunciante, y de los hechos que se describen en el análisis, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos constata que existe un interés particular en la licitación ante supuestos direccionamiento y limitaciones del PBC.

Ante los hechos expuestos, y constatándose que el ejercicio de la impugnación debió ser realizada por la vía de la protesta conforme a la norma , como así también se desprende un interés particular y directo, esta Dirección General considera pertinente disponer el cierre del Caso N° 144/24 por obstáculo normativo (la vía pertinente es la protesta) para la modificación del PBC por parte de quien se encuentre interesado en ofertar a la convocante y se considere lesionado en sus derechos o intereses legítimos es la protesta, **haciendo salvedad de que en caso de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.**

DENUNCIA:

La denuncia recibida a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos – Módulo de Investigaciones Electrónicas – como CASO N° 144/24, referente a supuestas irregularidades en el marco del procedimiento de Licitación Pública Nacional; "SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA - AD REFERENDUM" ID 438216, refiere lo siguiente:

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

"A la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

La presente denuncia tiene como objeto poner en conocimiento de la DNCP la existencia de serias irregularidades en el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) de la Licitación Pública Nacional ID 438216 - SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA - AD REFERENDUM, convocada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). En concreto, se denuncia la inclusión del requisito de Certificación ISO 9001:2015 en Servicios de Seguridad y Vigilancia, vigente al momento del inicio de la etapa competitiva, como condición excluyente para la participación.

Consideramos que esta exigencia vulnera flagrantemente los principios rectores de la Ley de Contrataciones Públicas 2051/03 y su Decreto Reglamentario 2992/19, especialmente los principios de Igualdad y Libre Competencia y Economía y Eficiencia, fundamentales para asegurar la transparencia, la eficiencia y la mejor utilización de los recursos públicos en los procesos de contratación.

1. *Restricción Arbitraria de la Competencia:*

La exigencia de la certificación ISO 9001:2015 como requisito excluyente para participar en la licitación ID 438216 impone una barrera infranqueable para un gran número de empresas que, a pesar de contar con la experiencia, la capacidad técnica y la solvencia para prestar el servicio de seguridad y vigilancia, no poseen dicha certificación. Esta limitación, lejos de redundar en un beneficio para la CONATEL, reduce drásticamente el universo de potenciales oferentes, afectando negativamente la competencia y, consecuentemente, la posibilidad de obtener ofertas más convenientes en términos de precio y calidad.

Es importante destacar que la certificación ISO 9001:2015, si bien es un estándar internacional de calidad, no constituye una garantía absoluta de la idoneidad de una empresa para prestar un servicio específico. Existen otras formas, menos restrictivas y más acordes a la naturaleza del servicio en cuestión, para evaluar la capacidad técnica y la calidad de gestión de las empresas participantes. En este sentido, la CONATEL podría haber optado por solicitar la presentación de:

Manual de Procedimientos: Este documento, de vital importancia en la gestión de cualquier empresa, detallaría la organización interna, los procesos operativos y los protocolos de actuación de la empresa en la prestación del servicio de seguridad y vigilancia, permitiendo a la CONATEL evaluar la eficiencia y la profesionalidad de la misma.

Organigrama Organizacional: La presentación del organigrama permitiría a la CONATEL visualizar la estructura interna de la empresa, los niveles de responsabilidad y las líneas de mando, evaluando así la capacidad de gestión y la solidez organizativa de la misma.

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

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Certificados de Satisfacción: La presentación de certificados de satisfacción emitidos por clientes anteriores, tanto del sector público como privado, constituye una prueba fehaciente de la calidad del servicio prestado por la empresa. La CONATEL podría exigir la presentación de certificados que acrediten la experiencia de la empresa en la provisión de servicios similares a los requeridos en la licitación.

Facturas de Servicios Prestados: La presentación de facturas de servicios prestados a otras entidades, públicas o privadas, permitiría a la CONATEL comprobar la experiencia y la trayectoria de la empresa en el rubro de la seguridad y vigilancia, evaluando así su capacidad para cumplir con las exigencias del contrato.

La inclusión de estos mecanismos, en lugar de la exigencia de la certificación ISO 9001:2015, habría permitido la participación de un mayor número de empresas, promoviendo la competencia en igualdad de condiciones y asegurando la selección de la mejor oferta para la CONATEL.

1. *Contravención a la Estrategia para el Aumento de la Competencia:*

La inclusión del requisito de la certificación ISO 9001:2015 en el PBC de la licitación ID 438216 contradice abiertamente la Resolución DNCP 248/2021, que establece la "Estrategia para el Aumento de la Competencia en las Compras Públicas". Esta resolución tiene como objetivos principales:

Incrementar la cantidad de oferentes en los procedimientos de contratación pública.

Identificar y eliminar condiciones y requerimientos de participación que pudieran limitar irregular o innecesariamente la libre concurrencia.

La exigencia de la certificación ISO 9001:2015, al limitar la participación de un gran número de empresas, frustra los objetivos de la Resolución 248/2021 y vulnera el espíritu de la Ley de Contrataciones Públicas, que busca la transparencia, la competencia y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

III. Daño al Interés Público:

La restricción de la competencia en los procesos de contratación pública puede conllevar a la adjudicación del contrato a una empresa con precios más altos o condiciones menos favorables para la entidad convocante. En el caso de la licitación ID 438216, la exigencia de la certificación ISO 9001:2015 podría derivar en un perjuicio económico para la CONATEL, obligada a contratar un servicio a un precio superior al que se podría haber obtenido en un proceso competitivo con mayor participación de oferentes.

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

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

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Esta situación, además de afectar la economía de la CONATEL, constituye un daño al interés público, ya que se desaprovecha la oportunidad de obtener un servicio de calidad a un precio más conveniente para el Estado Paraguayo.

1. *Procedencia de la Denuncia:*

Si bien es cierto que la Ley 2051/03 prevé la Protesta como mecanismo para impugnar los Pliegos de Bases y Condiciones, consideramos que la presente denuncia se enmarca dentro de las Investigaciones de Oficio que la DNCP puede iniciar (Art. 82), en virtud de las siguientes razones:

Grave Afectación al Interés Público: La restricción de la competencia generada por la exigencia de la certificación ISO 9001:2015 no solo afecta a las empresas que quedan excluidas del proceso, sino que impacta directamente en el interés público, al impedir la obtención de la mejor oferta para la CONATEL y, consecuentemente, para el Estado Paraguayo.

Potencial Daño Patrimonial: La limitación de la competencia puede derivar en la adjudicación del contrato a una empresa con precios inflados o condiciones desfavorables, causando un potencial daño patrimonial al Estado. Es deber de la DNCP, como órgano rector del sistema de contrataciones públicas, velar por la correcta utilización de los recursos públicos e impedir la concreción de actos que puedan ocasionar perjuicios al Estado.

Prevención de Irregularidades: La intervención de la DNCP en esta etapa del proceso, a través de una Investigación de Oficio, permitiría prevenir la concreción de irregularidades en la licitación y asegurar la transparencia y la competencia en la misma, evitando así la necesidad de recurrir a la Protesta en una etapa posterior.

1. *Petitorio:*

En virtud de lo expuesto, se solicita a la DNCP que, en el marco de sus facultades de Investigación de Oficio (Art. 82 de la Ley 2051/03), intervenga en la Licitación Pública Nacional ID 438216 - SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA - AD REFERENDUM, e instruya a la CONATEL para que elimine el requisito de la certificación ISO 9001:2015 del PBC.

Se propone, en su lugar, la inclusión de los mecanismos menos restrictivos mencionados anteriormente (Manual de Procedimientos, Organigrama Organizacional, Certificados de Satisfacción, Facturas de Servicios Prestados), que permitan una mayor participación de oferentes, promuevan la competencia en igualdad de condiciones y aseguren la selección de la mejor oferta en términos de calidad, precio y eficiencia, en beneficio del Estado Paraguayo."

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No Aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No Aplica.

NOTIFICACIONES:

No Aplica.

CONTESTACIONES:

No Aplica.

ANÁLISIS:

La presente investigación tiene como base la denuncia ingresada a través del Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos –Módulo de Investigaciones Electrónicas— e individualizada como Caso N° 144/24, en la cual el denunciante alega supuestas irregularidades en el marco del llamado identificado como "SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA - AD REFERENDUM" ID 438216.

Que, el denunciante cuestiona la inclusión de la Certificación ISO 9001:2015 en Seguridad y Vigilancia como requisito documental para evaluar la capacidad técnica de los oferentes. Indica que, considera la inclusión de dicha certificación como requisito excluyente para la participación del proceso licitatorio, supone una barrera para un gran número de empresas que, a pesar de contar con la experiencia, la capacidad técnica y la solvencia para prestar el servicio objeto del llamado, no cuentan con la certificación ut supra citada.

Asimismo, alega que la Certificación ISO 9001:2015, a pesar de ser un estándar internacional de calidad, no constituye una garantía de la idoneidad de una empresa para prestar un servicio en específico, y arguye que existe otras formas menos restrictivas para la evaluación de la capacidad técnica y la calidad de la gestión de las empresas que buscan participar del proceso licitatorio.

Finalmente, el denunciante solicita que esta Dirección Nacional, mediante una investigación de oficio, ordene a la CONATEL para que elimine el requisito de la certificación ISO 9001:2015 del PBC.

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Que, es menester indicar que el requisito de Certificación ISO 9001:2015 fue objeto de protesta, la cual fue resuelta mediante la Resolución DNCP N° 1214/23.

En ese sentido, de la argumentación expuesta en la denuncia se infiere que la misma hace referencia a un requisito puntual de evaluación inserto en las bases concursales del proceso licitatorio, el cual repercute directamente en el resultado de la verificación y el análisis de las ofertas presentadas por los oferentes, por lo tanto, son estos posibles oferentes, los que cuentan con un interés legítimo de impugnar el acto por el cual se sientan agraviados, siendo en este caso el Pliego de Bases y Condiciones.

Es importante mencionar que los requisitos establecidos por las Convocantes en los PBC para cada licitación se encuentran fundados en la satisfacción de la necesidad institucional y protección de los intereses institucionales.

En ese sentido, se aclara que la Ley de Contrataciones Públicas otorga dos vías para impugnar u objetar actos presumiblemente irregulares: la denuncia y la protesta. El art. 142 del Decreto N° 2992/2019 establece como presupuesto de admisibilidad de las denuncias que la vía para impugnar el hecho presumiblemente irregular no sea la protesta.

El art. 79 de la Ley N° 2051/03 otorga una herramienta para diferenciar cuándo la vía es la protesta: el interés legítimo. El artículo citado dispone taxativamente que el protestante acredite que cuenta con interés legítimo a los efectos de plantear la impugnación en cuestión, el cual se traduce en el hecho que el impugnante solicita a su vez, este interés personal se traduce en la existencia de un interés de índole privada, y por ello, bajo este concepto, se excluyen a aquellos que ya simplemente pueden invocar un interés general de que se cumpla la ley o se respeten los principios del derecho.

En el caso que nos ocupa, de las siguientes afirmaciones realizadas por el denunciante, y de los hechos que se describen en el análisis, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos constata que existe un interés particular en la licitación ante supuestos direccionamiento y limitaciones del PBC.

Ante los hechos expuestos, y constatándose que el ejercicio de la impugnación debió ser realizada por la vía de la protesta conforme a la norma , como así también se desprende un interés particular y directo, esta Dirección General considera pertinente disponer el cierre del Caso N° 144/24 por obstáculo normativo (la vía pertinente es la protesta) para la modificación del PBC por parte de quien se encuentre interesado en ofertar a la convocante y se considere lesionado en sus derechos o intereses legítimos es la protesta, **haciendo salvedad de que en caso de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.**

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

Abg. Ariadna Dos Santos
Jueza Instructora
DGAJ - DNCP

Abg. Ana M. González Oviedo
Directora Gral. de Asuntos Jurídicos
DNCP

Finalmente, ante los hechos expuestos, y constatándose que el ejercicio de la impugnación debe ser realizada por la vía de la protesta, esta Dirección Nacional considera pertinente disponer el cierre del caso N° 144/24, **solo en la medida de lo analizado y aclarado en el presente dictamen, haciendo la salvedad que en caso de surgir hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.**

ABG.ARIADNA DOS SANTOS.
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones – DNCP.

ABG. ANA MARIA GONZALEZ O.
Directora General de Asuntos Jurídicos – DNCP.

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS