Dictamen DNCP/DJ N° 11.962/21

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	18/10/2021
ID:	399837
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	*"Adquisición, Instalación y Puesta en Funcionamiento de Equipos Tipo de Escáner Tipo Portal".*
Entidad Convocante:	Dirección Nacional de Aduanas.
Denunciante:	Mesa de Entrada GLOBAL TRADING S.A / Caso N°508/21.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	EE.TT. limitativas, restrictivas o direccionadas

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°508/21.
2. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del escrito de la denuncia se desprende la disconformidad del denunciante GLOBAL TRADING S.A. respecto a los requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, específicamente lo referente a la CAPACIDAD TECNICA.

Alega que los requisitos de la misma, estarían direccionados a solo dos empresas del rubro de seguridad privada que son las que cuentan con la autorización de la ARRN, y en ese sentido se solicita la postergación de la fecha de apertura, a fin de poder participar en el llamado de referencia.

Primeramente, se aclara al denunciante que esta Dirección Nacional no tiene la potestad de prorrogar procedimientos de otras Instituciones, no obstante, según datos obrante en el SICP, se observa que la Entidad Convocante mediante Adenda Nº1 de fecha 02/09/2021, ha modificado en el SICP, las siguientes fechas: de respuesta, de inicio de propuesta, competencia y la fecha de entrega y apertura de ofertas.

Conforme se observa, el denunciante solicita la mencionada postergación a fin de adecuar su oferta y así poder participar del llamado, haciendo referencia a criterios puntuales de calificación, que repercuten directamente en la capacidad de cumplimiento del requisito de los oferentes que tengan interés en participar, en ese sentido, cabe indicar al mismo que contaba con el mecanismo de la protesta de haberse sentido agraviado con los requisitos establecidos en el PBC.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Mª. Eugenia Utazi
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

En este sentido, se ordena el cierre del Caso N°508/21, al constatarse un interés particular en la convocatoria, y en razón a que la vía de impugnación no es la denuncia sino la protesta, de conformidad a lo establecido en el art. 142 del Decreto Nº2992/19.

DENUNCIA:

Ingresa denuncia realizada por la firma GLOBAL TRADING S.A. en fecha 30/08/2021, individualizada como CASO 508/21, expresando cuanto sigue:

"...Me dirijo a usted en relación a la Licitación Pública Nacional en las bases del llamado a ADQUISICION, INSTALACION, PUESTAS EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPOS DE ESCANER TIPO PORTAL. ID 399837/ Convocante DNA.

Con fecha de inicio de propuestas, miércoles 8 de setiembre de 2021-09:00. Solicitamos la postergación de por lo menos 60 días, ya que en su requerimiento del PBC, se solicita que los postulantes, en su Capacidad Técnica;

"La empresa oferente deberá demostrar que está Autorizada para la Importación /Exportación de los Equipos objeto del llamado por la ARRN.

Certificación técnica en fábrica de al menos 2 técnicos entrenados en fábrica para la realización de los trabajos inherentes a los equipos rayos x. Dichos técnicos deberán estar a disposición durante toda la ejecución del contrato.

Autorización de Servicio de Reparación y Mantenimiento a Equipos de Categorías 4 y 5, expedido por la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear.

Declaración Jurada de contar con un laboratorio y/o taller equipado con todas las herramientas necesarias para poder realizar el mantenimiento de los Sistemas de Seguridad.

Encontrarse habilitado para operar como empresa de seguridad en el rubro de seguridad electrifica (Habilitación otorgada por el Órgano de Aplicación y Fiscalización de Empresas de Seguridad y Afines de la Policía Nacional, de conformidad a la Ley Nº5424/15.

Que el oferente acredite contar con por lo menos 2 (dos) dos técnicos autorizados por la ARNN, como TRABAJADORES OCUPACIONALMENTE EXPUESTOS (TOE) según el Reglamento Básico de Protección Radiológica y Seguridad de Fuentes de Radiación Ionizante".

Con tales requerimientos se direcciona a solo dos empresas del rubro de Seguridad privada que cuentan con la autorización de la ARRN, por tal motivo solicitamos la postergación a fin de adecuar a nuestra firma para participar de esta licitación y garantizar que la compra sea justa en sus precios a ser abonados por la DNA. Atentamente...".

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Plazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Por Nota DNCP/DJ N°9747/21 de fecha 30 de agosto de 2021, la Dirección Jurídica solicitó a la Dirección Nacional de Aduanas (Unidad Operativa de Contrataciones), justifique lo expresado en la denuncia, e informe el estado del procedimiento de contratación, en el plazo de TRES (3) días hábiles.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

En fecha 02 de setiembre del 2021, mediante Nota UOC Nº508/2021, la Dirección Nacional de Aduanas se presenta a contestar traslado en los siguientes términos:

"La Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Dirección Nacional de Aduanas, se dirige a ustedes en respuesta a la Nota 9747/21 PEDIDO DE INFORME CASO 508/21 SOBRE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIINETO DE LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA ADQUISICION INSTALACION PUESTA EN FUNCINAMIENO DE EQUIPOS DE ESCANR TIPO PORTAL ID 399832, relacionada a la denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas.

JUSTIFICACION DE LO EXSPRESADO EN LA DENUNCIA.

De lo expuesto por la recurrente de la denuncia, la misma solicita la postergación de la realización de la licitación de por lo menos 60 días, a fin de que su firma realice adecuaciones para participar de la convocatoria. Las adecuaciones señaladas refieren a cumplir con requisitos de Capacidad técnica exigidos en el pliego de bases y condiciones, los cuales citamos a continuación:

-La empresa oferente deberá demostrar que está Autorizado paro la importación/Exportación de los equipos objeto del llamado por la ARRN.

-Certificación técnica en fábrica de al menos 2 técnicos entrenados en fabrica poro la realización los trabajos inherentes a los equipos de royos x. Dichos técnicos deberán estor o disposición durante todo lo ejecución del contrato.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Mª. Eugenia Díaz
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Autorización de Servicio de Reparación y Mantenimiento o Equipos de Categoría 4 y S, expedido por la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear.

-Declaración Durado de contar con un laboratorio y/o Taller equipado con todas las herramientas necesarias para poder realizar el mantenimiento de los Sistemas de Seguridad.

-Encontrarse habilitado para operar como empresa de seguridad en el rubro de seguridad electrónica (Habilitación otorgado por el Órgano de Aplicación y fiscalización de Empresas de Seguridad y Afines de lo Policía Nacional, de conformidad o la Ley N' 5424/15).

-Que el oferente acredite contar por lo menos (2) dos Técnicos Autorizados por lo ORRN, como TRABAJADORES OCUPACIONALMENTE EXPUESTOS [TOE) según el Reglamento Básico de Protección Radiológica y Seguridad de Fuentes de Radiación Ionizante.

AI respecto, los requisitos técnicos expresados más arriba, se configuran como técnicamente indispensables para demostrar que un oferente se encuentran en condiciones de ejecutar el contrato pretendido, visto que versan sobre las autorizaciones de la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear, y capacidades en materia de personal e 'infraestructura, teniendo en cuenta que los equipos solicitados se encuentran dentro del rubro de seguridad electrónica y son emisores de radiación, por la que se hace indispensable todo lo que refiera a protección radiológica y seguridad.

Debemos mencionar que éstos requisitos no son exigidos por la Dirección Nacional de Aduanas por primera vez, los mismos ya han sido requeridos en los procesos relacionados a adquisición y garantías de mantenimiento correctivo y preventivo de escáneres, equipos de Rayos X de control no intrusivo realizados por la institución, como el de ADQUISICION DE SCANNER DE MALETA ID 370092/2019 y GARANTIA SCANNER MOBILES ID 355256/2019, procedimientos de contratación que cuentan con distintas firmas adjudicadas, lo que nos permite aseverar que hay más de una firma a en Paraguay que cumple con éstas exigencias.

Por otra parte, éstos requisitos técnicos han sido expuestos en la Audiencia pública Virtual realizada en fecha 12/05/202I, por lo que cualquier potencial oferente ya contaba con la información sobre los mismos en aquella fecha.

Dicho esto, el plazo solicitado por la recurrente de 60 días nos parece excesivo, sin embargo, contar con la mayor cantidad de potenciales oferentes siempre será más conveniente para nuestros procesos de contratación, para lo que hemos procedido a trasladar la fecha de inicio de Propuestas, del 8 de septiembre de 2021—09;00, al 30 de septiembre de 2021 - 09:00, tiempo que entendemos suficiente ante el requerimiento realizado.

INFORME DEL ESTADO DEL LLAMADO

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

El proceso de contratación que nos ocupa se encuentra publicado, y en fecha 01/09/2021 12:00 ha culminado la etapa de consultas, donde se han realizado la cantidad de 85 consultas. La fecha publicada de Inicio de Propuestas es el 30 de septiembre de 2021 - 09:00.

Adjuntamos en formato PDF

Pliego de 8ases y Condiciones ID 399837 recurrido. Acta de Audiencia Pública.

Acta de Audiencia Pública.

Pliego de Bases y Condiciones Publicado en la Audiencia Pública.

Pliego de Bases y Condiciones ID 370092.

Pliego de Bases y Condiciones ID 355256.

Sin otro particular le saluda atentamente".

ANÁLISIS:

Del escrito de la denuncia se desprende la disconformidad del denunciante respecto a los requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, específicamente lo referente a la CAPACIDAD TECNICA. Alega que los mismos estarían direccionados a solo dos empresas del rubro de Seguridad privada que cuentan con la autorización de la ARRN, por lo que solicita la postergación de la fecha de apertura, a fin de poder participar en el llamado de referencia.

Al respecto, si bien el denunciante solicita la postergación del llamado de referencia, a fin de poder adecuar su oferta a los requerimientos solicitados en el Pliego de Bases y Condiciones, se aclara primeramente al mismo que esta Dirección Nacional no tiene la potestad de prorrogar procedimientos de otras instituciones.

Sin embargo, refiere la convocante que, si bien el plazo solicitado por la recurrente de 60 días le parece excesivo, contar con la mayor cantidad de potenciales oferentes será siempre más conveniente, por lo que ha procedido a trasladar la fecha de inicio de Propuestas al 30 de septiembre de 2021 - 09:00, tiempo que entiende suficiente ante el requerimiento realizado.

Tal es así que al remitirnos al SICP, se observa que la Entidad Convocante mediante Adenda Nº1 de fecha 02/09/2021, ha modificado: la fecha de inicio de propuestas, competencia, la fecha de entrega y apertura de ofertas, quedando como sigue:

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Ortiz
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Etapas y Plazos

Lugar para Realizar Consultas:	Consultas virtuales a través del portal	Fecha Límite de Consultas:	miércoles, 1 de septiembre de 2021 - 12:00
		Fecha Límite de Respuestas:	viernes, 24 de septiembre de 2021 - 15:00
Fecha de Inicio de Propuestas:	jueves, 30 de septiembre de 2021 - 09:00 Faltan 27 días para el inicio de la carga de propuestas	Fecha Límite de Propuestas:	viernes, 1 de octubre de 2021 - 09:00
Inicio de la Etapa Competitiva:	viernes, 1 de octubre de 2021 - 09:10	Cierre de la Subasta:	

Entrega y Apertura Física de Ofertas luego de la Competencia

Fecha de Entrega de Ofertas:	lunes, 4 de octubre de 2021 - 09:00	Fecha de Apertura de Ofertas:	lunes, 4 de octubre de 2021 - 09:10
Lugar de Apertura de Ofertas:	El paraguayo independiente 938 c/ Montevideo	Lugar de Entrega de Ofertas:	El paraguayo independiente 938 c/ Montevideo

Ahora bien, atendiendo a los requisitos técnicos objetados, la Entidad Convocante ha informado que los mismo se configuran como técnicamente indispensables para demostrar que un oferente se encuentran en condiciones de ejecutar el contrato pretendido, visto que versan sobre las autorizaciones de la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear, y capacidades en materia de personal e infraestructura, teniendo en cuenta que los equipos solicitados se encuentran dentro del rubro de seguridad electrónica y son emisores de radiación, por la que se hace indispensable todo lo que refiera a protección radiológica y seguridad.

Por otra parte, mencionan que tales requisitos no son exigidos por la Dirección Nacional de Aduanas por primera vez, sino que ya han sido requeridos en los procesos relacionados a adquisición y garantías de mantenimiento correctivo y preventivo de escáneres, equipos de Rayos X de control no intrusivo realizados por la Institución.

En este sentido, y atendiendo a que la firma denunciante lo que solicita es la postergación del llamado a fin de adecuar su oferta y poder participar del mismo, haciendo referencia a criterios puntuales de calificación, que repercuten directamente en la capacidad de cumplimiento del requisito de los oferentes que tengan interés en participar, cabe indicar al mismo el mecanismo pertinente era la protesta y no la denuncia.

En ese sentido, resulta importante aclarar al denunciante que en caso de disconformidad respecto a alguna condición o requerimiento del PBC, el mismo contaba con el mecanismo de impugnación de la **PROTESTA** 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 o que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de contratación.

Que la **protesta,** es un mecanismo de impugnación regulado en los Art. 79 y 80 de la Ley 2051. Asimismo, es reglamentado por el **Decreto N°2992/19** ***"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°2051/2003 'DE CONTRATACIONES PÚBLICAS' Y SU MODIFICATORIA LA LEY N°3439/2007"****, ART. 129° De la forma en cuanto a la presentación de protesta y denuncias.*

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Fiscalía Instructora

Abg. Ma. Eugenia Ubaldi
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Así también, se señala que se encuentra vigente la **Resolución DNCP N°572/20** ***"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N°5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".***

Conforme a todo lo expuesto, indicamos que **el denunciante debió PROTESTAR CONTRA EL PLIEGO**, puesto que las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas de manera previa a la etapa citada. Atendiendo a la "NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS" como conjunto normativo y regulador del relacionamiento entre la Administración y el Adjudicado, necesariamente el PBC debe adquirir "FIRMEZA JURÍDICA" con respecto a los participantes y, especialmente con respecto al adjudicado.

"...Los pliegos de las licitaciones o concursos públicos contienen un conjunto de prescripciones que comprenden desde reglas de procedimiento, requisitos técnicos y financieros de las ofertas y criterios de selección hasta cláusulas de naturaleza contractual que regirán la futura relación con el adjudicatario..."[1]*;*

"...Antes de la publicidad de los pliegos -requerida normativamente- no operan efectos jurídicos directos en la esfera de los particulares interesados, por lo que permanecen como actos internos de la Administración. Pero una vez que han cobrado publicidad, los pliegos asumen una condición normativa o reglamentaria hasta el momento de la presentación de las ofertas... A partir de allí y hasta la adjudicación, los pliegos no pierden su carácter normativo o reglamentario, aunque bajo un régimen peculiar que, en principio, excluye la posibilidad de modificar las reglas de juego sobre las cuales los oferentes formularon sus propuestas..."[2]*.*

Por todo lo expuesto, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir en virtud de lo dispuesto en el Art. 142 del Decreto 2992/19[3] el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°508/21, con la salvedad que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

ABG. TANIA LEDESMA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Dirección Jurídica - DNCP

[1] CASSAGNE, Juan Carlos. "EL CONTRATO ADMINISTRATIVO". Tercera Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires – Argentina, Año: 2009, pág. 75.-
[2] Ob. cit. pág. 75 y 76.-
3 el Art. 142 del Decreto 2992/19: "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"