Dictamen DNCP/DGAJ N°12454/23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre directo
Fecha	17/10/2023
ID:	421518
Procedimiento de Contratación:	LPN - Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No Aplica.
Nombre de la Licitación:	LPN N° 15/2023 ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y REACTIVOS CON EQUIPO EN COMODATO PARA SERVICIOS DE SANGRE COBERTURA 24 MESES - MSPYBS.AD REFERENDUM-PLURIANUAL
Entidad Convocante:	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
Denunciante:	Sistema de gestión de denuncia caso 278 y 301
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	EE.TT. limitativas, restrictivas o direccionadas aquí para escribir texto.

actuaremos dentro del ámbito de nuestra competencia.

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la denuncia individualizada como los casos N° 278/23 y 301/23
2. Aclaraciones al denunciante.
3. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante alega su disconformidad con respecto a uno de los requisitos para evaluar la capacidad técnica, específicamente los certificados de validación emitidos por los centros de referencia de servicios de sangre del MSPYBS (CENSSA y/o H. Nacional).

Esta Dirección Nacional se pronunció sobre los términos de la denuncia analizada en la Resolución DNCP N° 3228/23[1], emitida el 05 de septiembre de 2023.

Por lo tanto, dado que la denuncia se refiere a situaciones fácticas que ya han sido analizadas por esta Dirección Nacional, se dispone el cierre de los Casos N°278/23 y 301/23 debido a la existencia de cosa juzgada. No obstante, se hace la salvedad de que, en caso de que surjan nuevos hechos o elementos,

[1] INVESTIGACIÓN DE OFICIO SOBRE SUPUESTOS HECHOS IRREGULARES EN EL MARCO DE UN LLAMADO A LPN N° 15/23 PARA LA "ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y REACTIVOS CON EQUIPO EN COMODATO PARA SERVICIOS DE SANGRE COBERTURA 24 MESES - MSPBS - AD REFERÉNDUM - PLURIANUAL", CONVOCADO POR EL MSPBS. ID N° 421.518.

Abg. Jorge Daniel Tron
Dirección Jurídica

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

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

No Aplica

INTERPOSICIÓN/ANTECEDENTE:

En fecha 20 de julio del 2023 ingresa denuncia a través del sistema de gestión de denuncia individualizado como caso 278 la refiere:

"Nosotros Gerardo Santiago Alvarenga Bonzi y Fernando Javier Benítez Pappalardo, en carácter de Directores Accionistas de la firma SURVYCON S.A. SURVEY & CONTROL, con RUC: 80063377-6, con número telefónico: 021-229075, correo electrónico: survycon@survycon.com.py, según ultima Acta de Asamblea General registrado en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas – SIPE (estado Activo) – el cual adjunto, con domicilio en la casa Nº 2.950 de la calle Azara esquina 33 Orientales de esta ciudad capital, queremos expresar la siguiente denuncia:

Que, la licitación LPN N° LPN N° 15/2023 ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y REACTIVOS CON EQUIPO EN COMODATO PARA SERVICIOS DE SANGRE COBERTURA 24 MESES - MSPYBS.AD REFERENDUM-PLURIANUAL – ID 421518, exige como requisito obligatorio en la sección de "Requisito documental para evaluar la capacidad técnica" inciso g, el siguiente certificado: Certificados de validación emitida por los centros de referencia de servicios de sangre del MSPYBS (CENSSA y/o H. Nacional) para los lotes e ítems que lo requieran según especificaciones técnicas.

Como empresa nos sentimos agraviados debido a que la evaluación de la convocante en cuanto a requisitos hace presumir que va direccionado a un solo proveedor. Como podrán ver a continuación, exponemos los documentos que abalan nuestra denuncia".

APERTURA:

No Aplica

ACUMULACIONES:

En fecha 30 de julio del 2023 ingresa denuncia a través del sistema de gestión de denuncia individualizado como caso 301 la refiere:

"Gerardo Santiago Alvarenga Bonzi y Fernando Javier Benítez Pappalardo, en carácter de Directores Accionistas de la firma SURVYCON S.A. SURVEY & CONTROL, conforme última Acta de Asamblea General que se encuentra en estado "activo" en el SIPE cuya constancia adjunto, con número telefónico: 021-229 075, correo electrónico:

survycon@survycon.com.py y domicilio en la casa No 2.950 de la calle Azara esquina 33 Orientales de esta ciudad capital, venimos a denunciar una situación que restringe la libre concurrencia por las razones que seguidamente paso a señalar.

El PBC establece una serie de requerimientos para poder ofertar en este llamado, entre ellos el siguiente:

"Requisito documental para evaluar la capacidad técnica"

"Certificados de validación emitida por los centros de referencia de servicios de sangre del MSPYBS (CENSSA y/o H. Nacional) para los lotes e ítems que lo requieran según especificaciones técnicas."

Y, así también, a fojas 25, para el Equipo en Comodato Lote Nº 7, se solicita lo siguiente:

"Los REACTIVOS y equipos analizadores deben contar con certificado de calidad de origen y de un certificado de validación de por lo menos 1000 (mil) determinaciones para cada uno de los 7 marcadores utilizados, siguiendo los procedimientos operativos establecidos por el mencionado centro de referencia habilitado por el MSPBS (CENSSA) y certificado de ser compatible su utilización con los equipos en comodato ofrecido."

El inconveniente con estos requisitos, consiste en el hecho de que ni los centros de referencia en cuestión, ni el PBC, ni en norma alguna, se encuentra establecido de manera expresa procedimiento alguno ni plazo alguno para gestionar y/o obtener los certificados requeridos. Al respecto, esto se constituye en una traba para la participación de potenciales oferentes puesto que la convocante de esta manera se erige en juez y parte y, mediante el otorgamiento o no del citado documento, puede decidir quién podrá o no participar en el llamado a contratación en cuestión. Aquí, se da una situación análoga a la resuelta por medio de la Resolución DNCP Nº 2498/23.

En el caso particular, ya en fecha 25 de enero de 2023, conforme puede ser observado en la siguiente nota, ya hemos solicitado al Centro Nacional de Servicios de Sangre la evaluación de los bienes en cuestión, de modo tal a poder dar cumplimiento a los requisitos del PBC.

SURVYCON

Asunción, 25 de enero de 2023.

Señores:
Centro Nacional de Servicios de Sangre.
Presente.

Por la presente adjuntamos la documentación solicitada para la realización de la evaluación de reactivos de los 7 marcadores para el banco de sangre.

Adjuntamos los siguientes documentos:

- Especificaciones Técnicas del equipo a prueba: Catalogo del MAGLUMI X8.
- Insertos de cada uno de los 7 marcadores a ser procesados: HIV Ag/Ab, HBSAg, Anti-HCV, Chagas, Sífilis, Anti-HBc y HTLV I-II.
- Constancia de 2 (dos) bancos de sangre de referencia de Latinoamerica.
- Listado de responsables de las tareas: instalación, presentación del portafolio de SNIBE y operación del equipo.

Atentamente.

Fernando Javier Benítez Arpasiardo
Director Titular
SURVYCON S.A.

La institución en cuestión, hizo total y completamente caso omiso a nuestro pedido y, en tal sentido, luego de 2 meses de espera, hemos vuelto a solicitar la evaluación en cuestión.

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

SURVYCON

Asunción, 29 de marzo de 2023.

Señores:
Centro Nacional de Servicios de Sangre.
Presente.

Por la presente queremos solicitar una respuesta a nuestra nota de fecha 25 de enero de 2023 con N° de Expediente 044 sobre el inicio de trámites para la evaluación y certificación de los 7 marcadores de banco de sangre de la marca SNIBE que nuestra compañía representa.

Esta solicitud es de suma importancia ya que nuestra compañía está realizando el esfuerzo de invertir en equipamientos y reactivos para poder realizar dicha evaluación y así tener la posibilidad de competir en futuras licitaciones.

Atentamente.

Fernando Javier Benítez Pappalardo
Director Titular
SURVYCON S.A.

En respuesta a nuestros pedidos, recién en fecha 10 de abril de 2023, el Centro Nacional de Servicios de Sangre nos da respuesta, indicando solamente lo que seguidamente puede observarse.

CENTRO NACIONAL DE SERVICIOS DE SANGRE

CENSSA

ORIGINAL ☐ COPIA ☐

MSP y BS/CENSSA Nº:102/2023

Asunción, 31 de marzo de 2023

Señor
Fernando Javier Benítez Pappalardo, Director Titular
SURVYCON S.A.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, y por la presente remitir el informe presentado por el Departamento de Serología del Centro Nacional de Servicios de Sangre referente a la Evaluación de Reactivos y Autoanalizadores.

Sin otro particular, me despido de Usted muy respetuosamente.

Dra. Elsi Vargas de Salinas
Directora - CENSSA

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

EVALUACION DE DOCUMENTACION EMPRESA SURVYCON

	ITEM		OBSERVACIONES
1	ESPECIFICACIONES TECNICAS	CUMPLE	
2	INSERTOS DE LOS 7 MARCADORES	CUMPLE	
3	BANCOS DE SANGRE DE REFERENCIA QUE UTILIZAN LOS REACTIVOS Y EL EQUIPO	NO CUMPLE	EN LOS 2 CERTIFICADOS PRESENTADOS NO FIGURA EXPERIENCIA CON RI
4	RENDIMIENTO DE PRUEBAS: MAYOR A 150 PRUEBAS POR HORA	CUMPLE	SUJETO A VERIFICACION IN SITU
5	RENDIMIENTO POR MUESTRA CON LOS 7 MARCADORES: MENOR A 40 MINUTOS	CUMPLE	SUJETO A VERIFICACION IN SITU
6	LISTADO DE RESPONSABLES DE LA EMPRESA PARA REALIZAR LA EVALUACION	CUMPLE	

Como se puede observar, no se expone absolutamente nada que pudiese llegar a arrojar luz acerca del porque tardaron tanto en darnos una respuesta y/o cual es el procedimiento y/o mecanismo para la obtención de los certificados en cuestión. Además, tampoco nos indicaron fecha alguna para la instalación de nuestros equipos de modo tal a poder llevar a cabo pruebas para determinar el cumplimiento o no. Por tal motivo, en fecha 10 de abril de 2023, presentamos nuevamente la siguiente nota.

Asunción, 10 de abril de 2023.

Señores:
Centro Nacional de Servicios de Sangre.
Presente.

De acuerdo a la respuesta recibida en fecha 10 de abril de 2023, a las 07:07 hs, sobre nuestro pedido de evaluación de los 7 reactivos marcadores para el banco de sangre, mencionamos lo siguiente.

Que debido a que en otros países no son una exigencia los 7 reactivos como es el caso de Bolivia de donde fueron expedidas las notas, es difícil obtener los 7 reactivos de un solo laboratorio.

También queremos expresar que al ser un requisito para la presentación de ofertas en las licitaciones, la empresa realizo una inversión para la adquisición del equipo y los reactivos para esta evaluación, los cuales tienen un vencimiento y nos preocupa no llegar a la evaluación con los mismos.

Por lo tanto solicitamos una fecha para la instalación del equipo y validación de los reactivos.

Atentamente.

Recién en fecha 17 de julio, días antes de la apertura de ofertas, como si fuese a propósito para que ni siquiera podamos pedir mayores explicaciones y/o reconsiderar los resultados, el CENSSA nos envía una nota indicándonos que los reactivos en cuestión no están validados y, a dicha nota, acompaña un escueto informe en el cual se relata el supuesto proceso que han aplicado para determinar si se validaban o no los bienes, pero sin indicar mayores datos que pudiesen ayudarnos a saber la veracidad o no de dicho procedimiento. Cabe señalar que ni siquiera se nos ha permitido participar del

Abg. Juan Rafael Fera
Dirección Jurídica - DNCP

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

procedimiento, violando garantías constitucionales tales como las de controlar y producir pruebas. Adjuntamos la citada nota.

Entendemos que debe abrirse una investigación de oficio en relación a esto, puesto que la propia convocante tiene en sus manos la capacidad de determinar quién puede y quien no puede presentarse a ofertar desde el momento en que para poder hacerlo exige la presentación de un documento que, de manera prácticamente discrecional, deciden emitirlo o no. Mínimamente, el PBC y/o alguna normativa, debería de establecer el procedimiento para obtener o no la documentación en cuestión."

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica

NOTIFICACIONES:

No aplica

CONTESTACIONES:

No aplica

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: No Aplica

Parte: No Aplica.

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*".

Abg. Juan Raúl Vera
Director Jurídico - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

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

OTRAS ACTUACIONES:

No Aplica

ANÁLISIS:

El denunciante expresa su disconformidad con respecto a uno de los requisitos establecidos en el PBC. Específicamente, se refiere al requisito establecido en el inciso g, que exige los certificados de validación emitidos por los centros de referencia de servicios de sangre del MSPYBS (CENSSA y/o H. Nacional) para los lotes e ítems que así lo requieran, según las especificaciones técnicas.

Asimismo, el denunciante, en fecha 30 de julio del 2023, vuelve a solicitar la intervención de la DNCP, expresando que el PBC para el equipo en comodato Lote Nº 7, solicita que los reactivos y equipos deben contar con un certificado de validación de por lo menos 1000 (mil) determinaciones para cada uno de los 7 marcadores utilizados.

Menciona, que acerca de este requisito, tanto en la norma como el PBC, no se encuentran establecidos de manera expresa los procedimientos para gestionar y/o obtener los certificados requeridos, por lo que considera que traba la participación de potenciales oferentes.

Por otra parte, el denunciante relata los hechos ocurridos trayendo a colación las notas en las cuales había solicitado a la convocante la verificación de sus equipos y reactivos para el banco de sangre.

Ahora bien, referente a estos hechos ya fueron a analizados en el marco de la INVESTIGACIÓN DE OFICIO SOBRE SUPUESTOS HECHOS IRREGULARES EN EL MARCO DE UN LLAMADO A LPN N° 15/23 PARA LA "ADQUISICIÓN DE INSUMOS Y REACTIVOS CON EQUIPO EN COMODATO PARA SERVICIOS DE SANGRE COBERTURA 24 MESES - MSPBS - AD REFERÉNDUM - PLURIANUAL", CONVOCADO POR EL MSPBS. ID N° 421. 518, que fue concluida mediante la Resolución DNCP N°3228/23 de fecha 05 de septiembre del 2023, en donde esta Dirección Nacional señaló:

"...Del descargo de la Convocante, se desprende que el Centro Nacional de Servicio de Sangre, expone que los hechos denunciados no condicen con la realidad, y alega que se mantuvieron en constante comunicación con los representantes de la firma SURVYCON S.A. durante el proceso de verificación-validación.

... Asimismo, el denunciante menciona que la inclusión del requisito de contar con el Certificado de validación emitida por los centros de referencia de servicios de sangre del MSPYBS supondría un posible direccionamiento, ya que limitaría la participación de posibles oferente.

... Sin embargo, los hechos acontecidos en el llamado desvirtúan la supuesta restricción denunciada porque se constata que hubo concurrencia de 9 (nueve) empresas oferentes.

Abg. Juan David Yem
Dirección Jurídica - DNCP

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

... Igualmente, se aclara que la protesta es el mecanismo de impugnación al que deben recurrir los potenciales oferentes que deseen participar en el procedimiento concursal cuando consideren que sus derechos de participación se encuentran limitados o restringidos por los requerimientos establecidos en las bases concursales por la Convocante, dado que ésta cuenta con facultad discrecional para el establecimiento de las condiciones o requisitos que considere necesarios en su PBC, pues es quien conoce sus necesidades y sabe cómo satisfacerlas sin más limitaciones que las establecidas en la Ley N º 2051/03 y concordantes. "

De lo mencionado precedentemente, es importante aludir a la concurrencia de oferentes, ya que se observa en el acta de apertura de ofertas que se habían presentado 09 (nueve) oferentes, por lo que no podría considerarse limitante el requisito del inc. g del PBC, tal como había expresado el denunciante.

Cabe resaltar, que tanto la presente denuncia como la mencionada investigación de oficio refieren a las mismas cuestiones, por lo que a los efectos de evitar un doble juzgamiento sobre los mismos hechos y realizar análisis divergentes, corresponde desestimar la denuncia por economía procesal y cosa juzgada.

Así las cosas, se dispone el cierre de los Casos N°278/23 y 301/23 debido a la existencia de cosa juzgada. No obstante, se hace la salvedad de que, en caso de que surjan nuevos hechos o elementos, actuaremos dentro del ámbito de nuestra competencia.

ABG. JUAN DAVID VERA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

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