DNCP/DJ N°2853 /13

Asunción, 16 de octubre de 2013.-

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIA CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA EL SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN Y ARCHIVO – CONTRATO ABIERTO AD REFERENDUM, CONVOCADA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, ID. 236.021".-

La presente investigación preliminar se inició a partir de la denuncia formulada a través del Sistema de Gestión de Protección al Denunciante del Sistema de Información de Contrataciones Públicas en fecha 09 de septiembre de 2.013 contra adjudicación realizada por la Corte Suprema de justicia en el marco de la LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA EL SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN Y ARCHIVO – CONTRATO ABIERTO AD REFERENDUM, CONVOCADA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, ID. 236.021, a través de la cual se denuncia supuestas irregularidades en cuanto a la suspensión y aplazamiento del llamado, además de la manipulación de los requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones por parte de la convocante en colusión con el consorcio Big Box S.R.L. & Digitaliza (Rubén Darío Gamarra), a los efectos de direccionar el presente llamado al consorcio referido.-

La denuncia formulada en torno al llamado Id. 236.021 centra su objeto en tres puntos específicos los cuales han significado supuestas irregularidades en el proceso que han desembocado en una limitación a la participación de los oferentes a través direccionamiento del llamado.-

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

1. En cuanto a la suspensión del llamado: "*...Llamativamente se viene aplazando y suspendiendo la apertura de sobres correspondiente a este llamado desde la fecha 21 de diciembre del 2012 hasta la fecha (90 días)...*"(SIC).-

2. *En lo que respecta al direccionamiento del pliego: "...Hay varios hechos concretos que llaman poderosamente la atención y se sucedieron cerca de la primera fecha fijada para la apertura de sobres (21/12/2012) y hasta la fecha se siguen dando, citare algunas la empresa BIG BOX, habilito un nuevo espacio (en la nueva PBC se hace mención con énfasis que los oferentes deben poseer nueva infraestructura edilicia, y detallan todos los accesorios, servicios que la citada construcción ya posee ubicándolos como requisitos)...*"(SIC).-

3. *En cuanto al cumplimiento de las especificaciones técnicas, específicamente sobre los certificados de calidad internacionales requeridos: "...la manera en que se produce la Certificación de Calidad ISO 9001:2008 (ya que ni el 10% de sus requisitos se cumplen, además los funcionarios no gozan de cobertura, ni beneficios sociales ni contrato escrito) entonces llama la atención esa obtención...*"(SIC).-

En segundo plano la denuncia refiere en su cuerpo la supuesta irregularidad acaecida en la contratación realizada por Corte Suprema de Justicia para CONTRATACIÓN DEL SISTEMA DE ARCHIVO, con ID.: 197.311 por un valor de 2.400.000.000, adjudicada en fecha 29 de octubre de 2.010, indicando: "*...BIG BOX S.R.L. quien contrato al Sr. Rubén Gamarra Ozorio (DIGITALIZA) todos los citados cómplices para la digitalización de los documentos, se negoció entre todos ellos la adjudicación ya que ningunos de ellos poseía en ese entonces experiencias en el rubro, estaban recién incursionando ,y para cumplir con el requisito de 3 años de experiencia utilizaron a la firma BIGBOX (solo realizaba guarda)...*"(SIC).-

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

En fecha **11 de septiembre** se emite la Nota **DNCP/DJ N° 2.462/13,** por la cual se notifica en fecha **12 de septiembre** a la **Corte Suprema de Justicia** de la denuncia presentada y se solicita justifiquen lo referido e informen sobre el estado del proceso de contratación en una nota detallada dirigida a la Dirección Jurídica de esta Dirección, así como toda la documentación que consideren pertinente, en el plazo de 3 (tres) días hábiles.-

En fecha **11 de septiembre** se emite la Nota **DNCP/DJ N° 2.463/13,** por la cual se notifica en fecha **12 de septiembre** a la firma **Big Box S.R.L.** de la denuncia presentada y se solicita justifiquen lo referido e informen sobre el estado del proceso de contratación en una nota detallada dirigida a la Dirección Jurídica de esta Dirección, así como toda la documentación que consideren pertinente, en el plazo de 3 (tres) días hábiles.-

En fecha **16 de septiembre**, por **nota** ingresada a esta **DNCP** como expediente **N° 13.483,** la firma **Big Box SRL** responde el informe solicitado mediante el cual rechaza terminantemente todas y cada una de las afirmaciones vertidas en la denuncia, resaltando que "... como oferentes no tienen ningún tipo de incidencia en la redacción, manipulación o modificación de Pliego alguno, dado que tal función es claramente privativa de los órganos de las instituciones convocantes...".-

En relación puntual a los hechos denunciados en el llamado ID. 236.021, de la contestación realizada por el consorcio Big Box SRL se desprende:

1. *"Con respecto a las supuestas y llamativas suspensiones de la apertura de sobres mencionada en la denuncia, en realidad es decisión ajena al oferente y las motivaciones de las mismas con sus respectivos antecedentes debe formar parte de la base de datos de la misma DNCP. Aun así nos imaginamos como probable motivo el hecho de la reducción*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS
Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

en aproximadamente el 50% del valor original del contrato conforme a la ADENDA N° 10 del llamado licitación. Sin embargo estas decisiones adoptadas por las entidades y que en nada incumbe a los proveedores, son determinaciones adoptadas en base a facultades regladas en la Ley de Contrataciones Públicas y que nada tienen que ver con Big Box SRL." (SIC).-

2. *"Es absolutamente falsa la afirmación del denunciante cuando dice: "se hace mención con énfasis que los oferentes deben poseer nueva infraestructura edilicia" (SIC), con la simple lectura del pliego en el apartado correspondiente a la infraestructura requerida, queda claramente probada la falsedad de tal afirmación, pues no existe requerimiento de edificios nuevos, es más nuestros depósitos tiene varios años de antigüedad. En cuanto a los accesorios de los depósitos son los que normalmente se exigen para la guarda y custodia en los llamados y pliegos de bases. Además existen estándares básicos en el servicio ya establecido y es aceptado como válidos a nivel internacional para la guarda y custodia de documentos."(SIC).-*

3. *"En cuanto a la ISO 9001:2008 debemos mencionar que hemos optado por certificar nuestro servicio, a los efectos de estandarizar nuestros procesos para estar a la altura de la exigencias del mercado... Además las empresas competidoras de rubro cuentan con la certificación ISO 9001:2008, lo que torna una exigencia para competir en igualdad de condiciones en el mercado."(SIC).-* Adjuntan con la contestación la documentación requerida para lograr la certificación de los procesos.

En cuanto a la referencia que hace a en la denuncia sobre el llamado ID 197.311, la firma BIG BOX SRL resalta "... debemos destacar que es un contratado concluido en su totalidad con altísimo nivel de ejecución (98%), es más contamos

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

con certificado de buen cumplimiento de nuestro servicio otorgado por la Corte Suprema de Justicia" (SIC).-

En fecha **16 de septiembre**, por **nota UOC N° 2.048/13,** ingresada a esta **DNCP** como expediente **N° 13.595** la **Corte Suprema de Justicia** responde el informe solicitado, en el cual formulan los descargos y consideraciones puntuales en relación a la denuncia:

1. *"El llamado fue publicado en el SICP el 27/11/12. Es importante destacar que el proceso licitatorio fue convocado ad Referéndum, es decir, la aprobación de la contratación respectiva se encontraba sujeta a la aprobación de la partida presupuestaria para el ejercicio 2.013, y esto demuestra que el inicio del proceso en el mes de noviembre/2012 fue a los efectos de una difusión del llamado al cual, una consulta y/o necesidad de modificación del PBC no afecte la conclusión oportuna de la licitación, es decir, sin obligarnos a concluir el llamado "a las apuradas" por temor a ver resentido el servicio por vencimiento del contrato anterior…///…Respecto al argumento del denunciante, el cual manifiesta que las irregularidades y/o actos de corrupción consistieron en las continuas prorrogas de la fecha de apertura, extendiéndose desde el 21/12/12 hasta el25/03/13, afirmamos que tal argumento es completamente falso…".-*

En referencia al punto arriba transcripto la convocante realiza una cronología de los actos administrativos y la emisión de los documentos que sustentan las prórrogas realizadas, los cuales en síntesis justifican la necesidad de las mismas fundados en razones administrativas y técnicas que han motivado la modificación del Pliego de Bases y Condiciones con el objeto de lograr mejores condiciones para la Institución, y por tanto, conforme a la norma regulatoria vigente han determinado la emisión y publicación de las respectivas adendas.

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Juan Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

2. *"Respecto a las especificaciones técnicas, lo manifestado por el denunciante "(en la nueva PBC se hace mención con énfasis que los oferentes deben poseer nueva infraestructura edilicia, y detallan todos los accesorios, servicios que la citada construcción ya posee ubicándolos como requisitos)... a lo largo de las especificaciones técnicas y requisitos documentales en ninguna parte exige que la infraestructura edilicia sea NUEVA...por tanto, si el denunciante hace referencia a la adjudicación del Lote N° 1,* ***sus fundamentos son absolutamente FALSOS****".-*

3. *"Tampoco se requirió Certificado de Calidad ISO 9001:2008 por tanto, si el denunciante hace referencia a la adjudicación del Lote N° 1,* ***sus fundamentos son absolutamente FALSOS"***

De lo denunciado en el llamado Id. 197.311, la convocante manifiesta: "*no obra en esta institución denuncia alguna por mala ejecución del contrato suscrito con la firma BIG BOX SRL, ni consta prueba alguna de las irregularidades manifiestas por el denunciante, haciendo un abordaje difuso en su escrito, sin hacer mención exacta y puntual de hecho denunciado, por ende no podemos hacer un descargo de cuestiones completamente subjetivas sin sustento documental o prueba*".-

Cabe destacar que la Investigación preliminar supone la facultad de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta ley.-

En primer término indicamos que este Juzgado de Instrucción tiene competencia administrativa, por tanto está facultado para entender sobre el ajustamiento del proceso de contratación a la legislación vigente; en otros terminos tiene facultades revisoras sobre el acto administrativo dictado, al solo efecto de comprobar la juridicidad del mismo.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Siguiendo con esta línea de ideas remarcamos que la competencia de este juzgado de Instrucción se limita a determinar si la adjudicación fue realizada conforme a lo requerido por la Corte Suprema de Justicia en el Pliego de Bases y Condiciones del llamado denunciado, por tanto no corresponde a este Juzgado de Instrucción dictaminar sobre supuestas maquinaciones, sin sustento probatorio orientadas a amañar contrataciones.

Por tanto, delimitado el ámbito de acción de este Juzgado de Instrucción pasamos a exponer los fundamentos de hecho y derecho que dan sustento al dictamen jurídico que nos ocupa.

De la suspensión y postergación de la apertura de ofertas en el llamado Id. 236.021, se ha constatado a través del Sistema de Información de Contrataciones Públicas que el mismo ha sido publicado en fecha **29 de noviembre de 2012** a través del SICP, y que la fecha y hora de apertura han sido postergados en reiteradas ocasiones, determinada finalmente para el día 25 de marzo del año 2.013 a las 11.30 horas.

Cabe destacar que el **artículo 22 "Modificaciones a las Bases de la Licitación"**, de la ley **N° 2.051/03**, reza:

> *"Las Convocantes, toda vez que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación, a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta, inclusive, el quinto día hábil previo al acto de presentación y apertura de ofertas, siempre que:*
>
> *a) las modificaciones a la convocatoria se pongan en conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación; y*
>
> *b) en el caso de las bases de la licitación, la notificación se haga a través de los mismos medios que se emplearon para dar a conocer la convocatoria, a fin de que los interesados concurran ante la Unidad*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granado Torres
Director Jurídico - DNCP

Operativa de Contratación (UOC) o utilicen el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) para conocer, de manera específica, las modificaciones respectivas.

Cualquier modificación a las bases de la licitación resuelta por la Convocante será considerada como parte integrante de las mismas.

Las modificaciones de que trata este precepto en ningún caso podrán consistir en la sustitución de los bienes, obras o servicios convocados originalmente, en la adición de otros de distintos rubros o en la variación significativa de sus características."(SIC).-

El artículo precedente es reglamentado por el **artículo 40 del Decreto Reglamentario N° 21.909/03**, el cual indica:

"Modificaciones al Pliego de Bases y Condiciones. La Convocante podrá introducir modificaciones o enmiendas a los Pliegos de Bases y Condiciones, siempre y cuando se ajuste a los parámetros establecidos en el artículo 22 de la Ley.

Las enmiendas que realicen las Convocantes al Pliego deberán quedar asentadas en un addendum numerado que formará parte del mismo.

Todos los oferentes interesados que hayan adquirido el Pliego de Bases y Condiciones serán notificados de la enmienda por escrito, y se anexará a la adenda correspondiente, indicándose asimismo que dicha enmienda será obligatoria.

La Convocante podrá prorrogar el plazo de presentación de ofertas a fin de dar a los posibles Oferentes un plazo razonable para que puedan tomar en cuenta la enmienda en la preparación de sus ofertas. Esta prórroga deberá quedar asentada en adenda citado en este artículo."(SIC).-

A los efectos de constatar la correcta y oportuna publicación de las adendas modificatorias, actos que velan por principio de Publicidad y Transparencia consagrado por la Ley N°2.051/03, se ha verificado a través del SICP y mediante el

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

estudio de los antecedentes documentales remitidos por la convocante, que los mismos han sido realizados conforme a la regulación normativa vigente.-

Ocupándonos del segundo y tercer punto denunciado, indicamos que los reclamos dirigidos hacia el Pliego de Bases y Condiciones, sobre limitaciones o direccionamientos deben ser hechas en tiempo oportuno; cabe señalar además que la difusión de los llamados a contrataciones a través del Portal de Contrataciones Públicas se realiza para asegurar irrestrictamente el acceso a la información relacionada a dichos llamados, posibilitando así la subsanación o corrección de los errores u omisiones que pudieran presentarse en los momentos procesales oportunos.-

El Artículo 39º del Decreto Nº 21909/03 establece que todo oferente potencial que necesite alguna aclaración del pliego de bases y condiciones (PBC) podrá solicitarla a la Convocante, por medio de una carta, correo electrónico o fax, enviado a la dirección indicada por la Convocante en el PBC. La Convocante responderá por escrito a toda solicitud de aclaración del PBC que reciba **dentro del plazo establecido en el PBC.-**

Habiendo dejado en claro el momento procesal oportuno para presentar aclaraciones o reclamos sobre el Pliego de Bases y Condiciones, este Juzgado de Instrucción ha procedido verificar las especificaciones técnicas a fin de corroborar la veracidad de la denuncia.

Respecto a la infraestructura edilicia nueva supuestamente requerida en el pliego de bases y condiciones conforme lo reclamado en la denuncia, aclaramos que la misma efectivamente constituiría una condición excluyente y limitante para la participación de los oferentes, lo cual operaria en detrimento del Principio de Igualdad y Libre Competencia celosamente resguardado por la Ley N° 2.051/03 y esta Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

En tal sentido hemos constatado que en la adenda 10, por la cual se modifica la Sección III "Especificaciones Técnica Mínimas" del PBC de llamado ID 236.021, la cual se halla publicada en el SICP desde el 15 de marzo de 2.013 no se verifica lo referido por el denunciante, por lo que no existen méritos para ahondar en la investigación.

Por último, conforme lo denunciado en relación a la de Certificación ISO 9001 – 2008, este juzgado de instrucción no tiene competencia para juzgar las condiciones en la que se da la misma, por tanto nos ceñimos a los documentos adjuntados por la adjudicada, entre los cuales se presenta a (fs. 24) el Certificado de Gestión de Calidad por el cual NOVA QUALITY ASSURANCE REGISTER – NQAR certifica que el Sistema de Gestión de BIG BOX S.R.L. ha sido aprobado con la Norma UNE-EN-ISO:9001:2008, e indica que el Sistema de Gestión es aplicable a las actividades de Guarda y Custodia Logística de Archivos.

Para culminar con esta investigación preliminar referimos que en cuanto la parte de la denuncia que recae sobre la falta de experiencia de la firma Digitaliza, en el llamado Id. 197.311, en primer término indicamos que la misma fue adjudicada a la Firma **BIG BOX S.R.L.** por **Resolución N°2.084 de fecha 2 de noviembre de 2.010**, conforme a la recomendación realizada por comité de **Evaluación en el informe ICEO N° 86/10**.

Del análisis del Pliego de Bases y Condiciones a fs. 33, se constata que el mismo solicita que el oferente cuente con experiencia mínima de dos (2) años en la prestación servicios de similares características objeto de la presente licitación; por tanto encontrando que la denuncia no se ajusta a la realidad de la contratación, sumado a la falta de pruebas aportadas por el denunciante, conforme al artículo 9 del Decreto N° 7.434 "Carga de las Pruebas", este juzgado de instrucción no encuentra razones fundadas para continuar con la investigación.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Por tanto, no habiendo sido constatada la irregularidad manifestada sobre el proceso, en el caso que nos atañe, no existen motivos suficientes que hagan dudar de la legitimidad de la resolución de adjudicación emitida por la convocante, por tanto se presume la regularidad de la misma. De igual forma, no existen méritos suficientes para continuar con esta Investigación Preliminar, por lo que se da por concluida la misma, recomendando desestimar la denuncia de conformidad al **inciso a) artículo 17 del Decreto Reglamentario 7.434 "Por el cual se establecen ciertas Reglamentaciones para los Procesos Sustanciados en la Dirección Jurídica de la DNCP"**; con la salvedad de que de surgir reclamos puntuales o hechos nuevos susceptibles de ser probados actuaremos en el ámbito de nuestras competencias.

Abg. Adolfo Arce O.
Dirección Jurídica-DNCP

Abg. Jorge Granada T.
Dirección Jurídica-DNCP