Dictamen DNCP/DJ N° 12.688/22

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación.
Fecha de Dictamen:	19/12/2022
ID:	419232
Procedimiento de Contratación:	Concurso de Ofertas.
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	Servicio de digitalización de documentos.
Entidad Convocante:	Secretaria Nacional de Turismo (SENATUR).
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias Caso N°420/22.
Tema General:	Pliego de bases y Condiciones.
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos.

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°420/22.

2. Aclaraciones al denunciante.

3. Comunicar a quienes corresponda, y cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante manifiesta que el llamado representa un malgasto público por parte de la convocante al iniciar un proceso licitatorio para digitalización de documento, considerando que recientemente a través de otro llamado con el mismo objeto ID 331859, la convocante ya adquirió el mismo software de una empresa del mercado local.

Considerando así que el llamado debió versar sobre el desarrollo o modificación, ajustando los requisitos establecidos inicialmente a dicho software, y no directamente iniciar un nuevo proceso como para dar cobertura a una necesidad que no solo ya se encuentra satisfecha, sino que sin establecer parámetros mínimos de uso y racionalización del gasto.

La Entidad Convocante al momento de su descargo ha justificado las necesidades institucionales y las diferencias con el llamado anterior.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Abogada Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Al respecto, cabe aclarar al denunciante que la ley confiere a las Convocantes, la libertad de elaborar su propio pliego de bases y condiciones, para cada llamado, **en atención a sus necesidades y realidades institucionales**, hacemos hincapié en que la Convocante ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad le permitía, pues constituye una atribución discrecional de las Entidades Convocantes determinar el tipo de bienes o servicios a contratar, que debe encontrar su fundamento en las necesidades que deben ser satisfechas, las que necesariamente resultan ser necesidades públicas. **Esta discrecionalidad se ve aún más acentuada, en los procesos de contrataciones similares al que nos ocupa, el que posee un alto contenido técnico**.

El control sobre las potestades discrecionales de la Convocante por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) debe ser ejercido con prudencia y razonabilidad para no afectar los intereses públicos en juego y no sustituir a la autoridad competente en la determinación de los requisitos técnicos.

En ese sentido, en razón a las aclaraciones brindadas por la Convocante, se dispone el cierre del Caso 420/22, en virtud a lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto N° 2992/19, solo en la medida de lo analizado y aclarado en el presente dictamen.

DENUNCIA:

Ingresa denuncia a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, individualizada como CASO 420/22, en los siguientes términos:

"La presente denuncia versa sobre el evidente malgasto publico efectuado por las autoridades de las diferentes instituciones, en este caso en particular de la SENATUR en el marco del proceso individualizado como ID 419.232 SERVICIO

Abg. Juan Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

DE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMETOS, puesto que OBJETOS de llamado de duración indefinida son efectuados anualmente como si se tratasen de consumo.

Particularmente esta denuncia se dirige contra la supuesta e inexistente necesidad institucional de iniciar un proceso licitatorio para digitalización de documento, considerando que recientemente a través de un llamado con el mismo objeto ID 331859 la convocante ya adquirir el MISMO SOFTWARE de una empresa del mercado local, extremo que solicito se sirvan verificar.

Es ilógico que anualmente se requiera la adquisición de un software de este tipo para satisfacer la necesidad de digitalización, puesto que una vez adquirido e implementado, resulta innecesario adquirir anualmente uno diferente.

En todo caso el llamado debió versar sobre el desarrollo o modificación ajustando los requisitos establecidos inicialmente a dicho software, no directamente iniciar un nuevo proceso como para dar cobertura a una necesidad que no solo ya se encuentra satisfecha, sino que sin establecer parámetros mínimos de uso y racionalización del gasto.

Con lo relatado se evidencia el mal uso del presupuesto público que es objeto de investigación y se evidencia con la similitud en procesos licitatorios en cuanto a su objeto, que no puede agotarse anualmente, por lo que mal podría ameritar un nuevo llamado en esas condiciones.

En el proceso con ID 331859 fue requerido Desarrollo e Implementación del Software de Captura y Digitalización pruebas

PBC ID 331859

Anexo 4 DNI 331859

Contrato OD 331859

Antecedente de Estimación de Costos ID 419232 donde se menciona contrato anterior para estimar los precios referenciales".

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Nota DNCP DJ N° 10.576/22 de fecha 22 de noviembre de 2022, Secretaria Nacional de Turismo.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

NOTIFICACIONES:

Nota DNCP DJ N° 10.576/22 de fecha 22 de noviembre de 2022, Secretaria Nacional de Turismo.

CONTESTACIONES:

En fecha 07 de noviembre de 2022, mediante Nota SENATUR UOC N°653/2022, la Secretaria Nacional de Turismo ha contestado traslado, en los siguientes términos:

"Abog. RENATO CARLOS AVALOS CROVATO, por derecho propio, en mi carácter de responsable, de la Dirección Unidad Operativa de Contrataciones de la Secretaria Nacional de Turismo (SENATUR), según Resolución 294 del 06.04.2022, constituyendo domicilio para todos los efectos administrativos en la casa de las calles Palma No. 468 entre Alberdi y 14 de Mayo de la ciudad de Asunción, en el marco del procedimiento para la substanciación de la Denuncia en relación al llamado "SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS - PLURIANUAL" - ID PORTAL N° 419.232, convocada por la SENATUR, en ese sentido vengo por el presente escrito a contestar la denuncia en cuestión en tiempo y forma, y como mejor proceda en derecho respetuosamente expongo cuanto sigue.

Al respecto, por la NOTA DNCP/DJ N° 10576/2022, enviada al correo electrónico ravalos (@senatur.gov.py en fecha 02.11.2022 a las 11:03 horas, se denuncia ciertos puntos del llamado en lo que respecta a al proceso licitatorio.

En ese contexto, en primer lugar, mi parte niega todos y cada uno de los hechos expuestos en la Nota de denuncia, salvo aquellos que fueran materia de expreso reconocimiento en esta contestación.

Así mismo, antes de proseguir con la denuncia en cuestión y como punto de partida de la estructuración del marco jurídico-legal aplicable a la cuestión planteada, se hace necesario rememorar lo consagrado en el artículo 107 de la Constitución Nacional, el cual expresa textualmente cuanto sigue: "Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado". En ese sentido, y parafraseando al ilustre administrativista Roberto Dromi, se tiene que "...Es deber del Estado la prosecución del bien común, que se traduce hoy en un progreso económico con justicia social, solidaridad, trato equitativo e igualdad de oportunidades; en alcanzar un grado equivalente de desarrollo y calidad de vida no para algunos, sino para todos, a lo largo y ancho del territorio nacional...".

Ahora bien, en el contexto de un proceso licitatorio, el cual sirve de medio para satisfacer una necesidad pública, y/o estatal, y/o general, la ELECCION para la cual la licitación opera como cauce formal es de fundamental importancia; porque si el fin último que persigue la Administración es asegurar con inmediatez el bien común en tanto causa final del

Abog. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Estado, el desenvolvimiento de la actividad de selección y su concreción suponen, por un lado, el cumplimiento de los condicionamientos jurídicos formales del procedimiento y, por otro, su conclusión con un acto justo y eficaz.

Lo señalado en los párrafos que anteceden es directamente recogido y reglado por la Ley N° 2051 / 03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", principalmente en el Artículo 4 º, que indica los PRINCIPIOS GENERALES que regirán a las contrataciones públicas llevadas a cabo en nuestro país: "..La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios: a) Economía y Eficiencia: Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades Públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y et costo que aseguren al Estado Paraguayo Zas mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria; b) Igualdad y Libre Competencia: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública..."

Claro está, conforme a los principios constitucionales, legales y doctrinarios vigentes, que el principio de igualdad nace de la propia Constitución Nacional, ya que la igualdad ante la ley está asegurada a todos los habitantes de la Nación, incluidos, por supuesto, los oferentes o potenciales oferentes en una licitación pública. La igualdad es, pues, una garantía de que la concurrencia será sana y genuina, y que la posibilidad de "elegir lo mejor" sea cierta.

El principio jurídico de la concurrencia o no discriminación afianza la posibilidad de competencia y oposición entre los interesados en la futura contratación. A su vez, implica la prohibición para la Administración de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso a este procedimiento. Por ello, se reitera, resulta inadmisible la inclusión en los pliegos de bases y condiciones de cláusulas de carácter limitativo y restrictivo, pues conspiran contra la posibilidad de obtener la más amplia oportunidad de participación".

En ese mismo orden de ideas, se advierte que lo ampliamente estudiado y asentado por la doctrina administrativista es rescatado por nuestra legislación y plasmado, particularmente, por la Ley N º 3439, en su Art. Nº 1, por el cual se modifica el Art. N º 20 de la Ley Nº 2051, el cual establece, en lo pertinente: "Para la participación, contratación o adjudicación en adquisiciones, locaciones, servicios u obras públicas, no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por esta ley, ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas. Por consiguiente, las Convocantes se abstendrán de solicitar a los oferentes la inscripción en cualquier clase de registros como requisito para participar en los

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructora

Abg. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

procedimientos de contratación regidos por esta ley, salvo lo dispuesto por el Título Quinto. Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de oferentes; sin embargo, deberán ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales, para evitar favorecer indebidamente a algún participante. Asimismo, respecto de los tipos conocidos de materiales, artefactos o equipos, cuando únicamente puedan ser caracterizados total o parcialmente mediante nomenclatura, simbología, signos distintivos no universales o marcas, únicamente se hará a manera de referencia, procurando que la alusión se adecue a estándares internacionales comúnmente aceptados.

Que, queda por tanto categóricamente reconocido que la igualdad de todos los oferentes en el procedimiento licitatorio rige desde el llamado a contratación hasta la adjudicación o formalización del contrato".

Que, en primer lugar, es oportuno aclarar que bajo ningún punto de vista se trata de un malgasto público ni una duplicación de adquisiciones como indica la denuncia.

Que, el proceso objeto de denuncia ha cumplido a cabalidad con sus respectivas etapas (consultas, respuestas, competencia, recepción y apertura de ofertas), en ese sentido y para los efectos correspondientes, se arrima en esta oportunidad las instrumentales mencionadas.

Que, el llamado mencionado como antecedente de supuesta duplicación de las adquisiciones, se trató de una adquisición de bienes y un servicio delimitado al alcance de las EETT, imputado a sus correspondientes subgrupos de objetos de gasto 570 y 260 respectivamente, a diferencia de este llamado que es un servicio, financiado únicamente con el objeto de gasto 260.

Que, asimismo, en el alcance de las especificaciones técnicas del llamado del Año 2017, se había indicado que se trataba únicamente de digitalizar los legajos de RENDICIÓN DE CUENTAS de la SENATUR de los ejercicios fiscales 2014 al 2018 de 1.000.000 de páginas, e implementar un software de captura con soporte DURANTE LA DURACIÓN DEL SERVICIO.

Que, sin embargo en este caso, se solicita la digitalización de documentos y otros formatos de la Unidad Operativa de Contrataciones y Dirección de Administración y Finanzas, siendo los tipos de documentos que componen el archivo de la convocante: Facturas de compra, Órdenes de pago, Recibos y Legajos de personal, documentos institucionales, compuestas por hojas impresas de distintos tamaños, las cuales pueden ser sueltas, encarpetadas o encuadernadas, es decir documentos totalmente diferentes a los contemplados en el llamado anterior.

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Maria Medesma
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructora

Que, asimismo, el anterior llamado implicó que se archive dentro de los servidores del contratante y como ya se mencionó para documentos específicos de rendición de cuenta de un quinquenio y el actual es para Modalidad Cloud (Software en la nube) y on premise, que incluye una herrarnienta web de consulta de estado de reclamos, así como información relativa a todos los equipos desde donde la Entidad pueda monitorear en tiempo real la prestación de los servicios, así como el historial de servicio de los mismos. La herramienta web debe además conocer la satisfacción de los usuarios de la SENATUR del servicio que se recibe en cuanto a la atención técnica recibida, por la que luego de cada asistencia el usuario de la CONVOCANTE pueda manifestar su conformidad con el servicio y de esta forma mantener indicadores que hacen a la satisfacción en los servicios prestados.

Que, en el llamado anterior, la convocante proveía de los equipos a ser utilizados para el servicio de digitalización, con la provisión de dos escáneres. En el llamado actual, la firma adjudicada deberá contar de hardware y software requerido para realizar el proceso de digitalización, así como de organizar su propio staff de recursos humanos para el manejo de la documentación y posterior digitalización, y en las EE'IT, se detalla las características mínimas de éstos.

Que, la SENATUR tiene entre otros objetivos, preservar documentos electrónicos digitalizados, y clasificados de manera a mejorar los tiempos de acceso a la información y lograr la eficiencia a través de la disponibilidad de documentos en forma digital y con acceso inmediato y seguro por medio de los distintos componentes de la solución requerida en un ambiente seguro y controlado, con tecnología de punta.

Que, asimismo, se pretende que el proveedor trabaje con los funcionarios designados a fin de dejar capacidad instalada institucional.

Que, esta contratación de servicio, asimismo, coadyuva en el cumplimiento de las obligaciones legales de conservación de información. Tal como lo indican las disposiciones legales en materia de acceso a la información pública la Ley 5282, el Poder Ejecutivo debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contempla varios puntos por al menos cinco años, asimismo el reglamento en materia de la Ley N^{O} 2051 dispone que se debe llevar un registro de contrataciones públicas, a través de archivos físicos y electrónicos de manera ordenada y sistemática de toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos por lo menos durante diez años.

Que, finalmente, mencionamos que no fueron recibidas protestas contra el pliego de bases y condiciones y que el proceso contó con amplia difusión, tanto a través del SICP como a invitaciones a potenciales oferentes, se respondieron todas las consultas en la cual se evacuaron todas las dudas, el PROCESO SE ENCUENTRA EN EVALUACIÓN, cualquier cuestionamiento a las bases debió ser analizada en la etapa procesal oportuna y por el recurso administrativo pertinente.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Que, en ese orden de ideas, entendemos que la presente denuncia radica en que el potencial oferente no ha participado del presente proceso licitatorio, mal utiliza el presente sistema de denuncias para trabar el proceso en curso a la fecha.

Que, lo mencionado anteriormente radica principalmente, ya que se ha recibido consultas en el mismo orden respecto al software, ver consultas y respuestas 4, 5 y 6 y que, la convocante en cada respuesta ha explicado técnicamente las razones por las cuales se realiza el presente proceso licitatorio.

Que, siguiendo, tenemos además que el PBC es claro en cuanto al plazo de ejecución (12 meses) y el cual no indefinido como pretende hacer creer el denunciante.

Que, en la presente convocatoria, visto y considerando la necesidad actual y a las soluciones que el mercado ofrece actualmente, se busca un gestor documental que contemple flujos internos de trabajo que se puedan iniciar automáticamente a partir de un escaneo. La plataforma que se pretende debe contar con su propia base de datos centralizada sin depender de otras bases para un mejor performance.

Que, no está demás mencionar que en tecnología existe la obsolescencia, la cual en este caso es propia por los años ya transcurridos desde el proceso mencionado en la denuncia, la cual radica del año 2017 (6 años hasta la fecha), por lo cual la convocante ha determinado la realización del presente proceso, a fin de ajustar las necesidades presentes.

Que, aprovechamos además la ocasión para hacer notar que el "DENUNCIANTE" técnicamente y diligentemente sugiere, que el llamado debió versar sobre el desarrollo o modificación ajustando los requisitos establecidos inicialmente a dicho software, por lo cual aquí claramente podemos afirmar que es un potencial oferente, quien debió de realizar su consulta, y agotar la instancia administrativa (protesta) para manifestar sus objeciones al proceso en dicha instancia.

Que, igualmente, y siguiendo la "LÍNEA" de razonamiento del "DENUNCIANTE" y en el supuesto de realizar el desarrollo o modificación, con los ajustes "SUGERIDOS" por el denunciante, ¿Quién debe de realizarlo? , ¿Sería entonces el adjudicado en el proceso con ID N° 331.859 (Data Systems S.A. Emisora de Capital Abierto), no estaríamos entonces ante una dependencia tecnológica? o peor aún a quien esta empresa otorgue los códigos fuente respectivos para realizar el desarrollo o modificación, pero claro la denuncia no versa sobre dicho aspecto, ya que así las cosas iríamos en contra del principio de igualdad y libre competencia, Art. No. 4 de la ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", lo cual esperamos que la DNCP note esta situación.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Que, por lo mencionado, queda claro que no es el mismo software, sino por el contrario cuenta con otras y mejores prestaciones acordes a las necesidades actuales de la institución. En ese sentido, rechazamos en todos los términos la denuncia en cuestión por carecer de fundamento.

Que, como se puede observar en un acto desesperado y dilatorio al presente proceso de contratación, el denunciante, sin argumentos objetivos y pocos claros y no habiendo analizado en profundidad cada punto y página del PBC, recurre y mal utiliza el procedimiento de denuncia, con el único fin de entorpecer el proceso y con esta actitud poniendo en riesgo incluso la prosecución y correcta gestión del presente llamado.

Que, por tanto, y en consideración a que el denunciante cuestiona especificaciones establecidas en el pliego, como ya hemos mencionado más arriba, es importante dejar en claro que la elaboración de los pliegos de bases y condiciones es exclusiva responsabilidad de la entidad convocante y que el mismo debe responder a las necesidades institucionales conforme lo indica el art. 33 y 34 del decreto reglamentario No. 2992/19.

Que, conforme a la normativa antes citada, la elaboración del pliego de bases y condiciones, así como la forma de determinar dicho cumplimiento mínimo, constituye una atribución discrecional de la contratante, la que se ve limitada por imposibilidad de establecer condiciones o requisitos que resulten innecesariamente limitativas a la participación o que no sean técnicamente indispensables.

Que, sobre el punto, citamos al eminente jurista argentino, Ismael Parrando (h), en su obra "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS" edit. Lexis nexos — pág. 205. Al referirse al pliego de bases y condiciones, expresa que: "la elaboración del pliego de bases y condiciones es unilateral, puesto que constituye un típico acto de manifestación de voluntad del sujeto licitante, cuya validez no requiere del acuerdo de terceros ajenos a su ámbito".

Que, así las cosas, la convocante ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad le permite, pues constituye una atribución de las entidades convocantes la de determinar los criterios de calidad y calificación que considera procedente para la prosecución de sus fines, la que debe encontrar su fundamento en las necesidades que deben ser, satisfechas, las que necesariamente resultan ser necesidades públicas.

Que, finalmente, se señala que una denuncia en los términos expuestos no puede poner en riesgo la continuidad de un procedimiento de contratación cuyo objetivo sea la satisfacción de una necesidad de la convocante, en la que se ve involucrado el interés público. "el interés general está por sobre el interés particular", éste constituye un principio de rango constitucional.

Abg. Tania Lezcano
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

De todo lo manifestado precedentemente y habiendo expuesto suficientemente las aclaraciones, nos despedimos respetuosamente."

ANÁLISIS:

El denunciante alega un supuesto malgasto público por parte de la convocante al iniciar un proceso licitatorio para digitalización de documento, considerando que recientemente a través de otro llamado con el mismo objeto ID 331859 la convocante ya adquirió el mismo software de una empresa del mercado local.

Considerando además que el llamado debió versar sobre el desarrollo o modificación, ajustando los requisitos establecidos inicialmente a dicho software, y no directamente iniciar un nuevo proceso como para dar cobertura a una necesidad que no solo ya se encuentra satisfecha, sino que sin establecer parámetros mínimos de uso y racionalización del gasto.

Que, al remitirnos al Portal de Contrataciones Públicas, vemos que el llamado con ID 331859 fue publicado en fecha 17 de mayo de 2022, bajo el nombre de Servicio de Digitalización de Documentos.

Al respecto, la Convocante en respuesta al pedido de informe que fuere realizado, expone sus fundamentos acerca de la diferencias existentes entre este llamado y el llamado anterior traído a colación por el denunciante, en los siguientes términos : "*... Que, el llamado mencionado como antecedente de supuesta duplicación de las adquisiciones, se trató de una adquisición de bienes y un servicio delimitado al alcance de las EETT, imputado a sus correspondientes subgrupos de objetos de gasto 570 y 260 respectivamente, a diferencia de este llamado que es un servicio, financiado únicamente con el objeto de gasto 260. Que, asimismo, en el alcance de las especificaciones técnicas del llamado del Año 2017, se había indicado que se trataba únicamente de digitalizar los legajos de RENDICIÓN DE CUENTAS de la SENATUR de los ejercicios fiscales 2014 al 2018 de 1.000.000 de páginas, e implementar un software de captura con soporte DURANTE LA DURACIÓN DEL SERVICIO".*

Señala la Convocante que, se solicita la digitalización de documentos y otros formatos de la Unidad Operativa de Contrataciones y Dirección de Administración y Finanzas, siendo los tipos de documentos que componen el archivo de la Convocante: Facturas de compra, Órdenes de pago, Recibos y Legajos de personal, documentos institucionales, compuestas por hojas impresas de distintos tamaños, las cuales pueden ser sueltas, encarpetadas o encuadernadas, es decir documentos totalmente diferentes a los contemplados en el llamado anterior.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Juezo Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Alega la SENATUR que el anterior llamado implicó que se archive dentro de los servidores del contratante y como ya se mencionó para documentos específicos de rendición de cuenta de un quinquenio y el actual es para Modalidad Cloud (Software en la nube) y on premise, que incluye una herramienta web de consulta de estado de reclamos, así como información relativa a todos los equipos desde donde la Entidad pueda monitorear en tiempo real la prestación de los servicios, así como el historial de servicio de los mismos.

Además, la Convocante menciona que la herramienta web debe además conocer la satisfacción de los usuarios de la SENATUR del servicio que se recibe en cuanto a la atención técnica recibida, por la que luego de cada asistencia el usuario de la CONVOCANTE pueda manifestar su conformidad con el servicio y de esta forma mantener indicadores que hacen a la satisfacción en los servicios prestados.

La SENATUR afirma que, en el llamado anterior, se suministró los equipos para el servicio de digitalización, con la provisión de dos escáneres. En el llamado actual, la firma adjudicada deberá contar de hardware y software requerido para realizar el proceso de digitalización, así como de organizar su propio staff de recursos humanos para el manejo de la documentación y posterior digitalización, y en las EETT, se detalla las características mínimas de éstos.

Continúa diciendo: "*Que, no está demás mencionar que en tecnología existe la obsolescencia, la cual en este caso es propia por los años ya transcurridos desde el proceso mencionado en la denuncia, la cual radica del año 2017 (6 años hasta la fecha), por lo cual la convocante ha determinado la realización del presente proceso, a fin de ajustar las necesidades presentes.*

Al respecto, cabe aclarar al denunciante que la ley confiere a las Convocantes, la libertad de elaborar su propio pliego de bases y condiciones, para cada llamado, **en atención a sus necesidades y realidades institucionales**, hacemos hincapié en que la Convocante ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad le permitía, pues constituye una atribución discrecional de las Entidades Convocantes determinar el tipo de bienes o servicios a contratar, que debe encontrar su fundamento en las necesidades que deben ser satisfechas, las que necesariamente resultan ser necesidades públicas. **Esta discrecionalidad se ve aún más acentuada, en los procesos de contrataciones similares al que nos ocupa, el que posee un alto contenido técnico**.

Sobre el punto, citamos al Jurista Argentino, Ismael Farrando (h), quien, al referirse al Pliego de Bases y Condiciones, expresa que: *"la elaboración del pliego de bases y condiciones es unilateral, puesto que constituye un típico acto de manifestación de voluntad del sujeto licitante, cuya validez no requiere del acuerdo de terceros ajenos a su ámbito".*

En este contexto, es indiscutible que en algunos casos existan requerimientos específicos por la naturaleza del llamado.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Conforme se ha mencionado a lo largo del análisis, la Convocante tiene potestades discrecionales para evaluar las necesidades públicas a satisfacer y establecer los requisitos técnicos necesarios para el efecto, siempre y cuando esa discrecionalidad se ejerza con límites no pudiendo ser invocada por la Convocante para excusarse de justificar sus actos y dejar de explicar de qué manera las exigencias técnicas se orientan a satisfacer adecuadamente el interés público. En ese sentido, debemos mencionar que no se trata de que todos los criterios técnicos de las Convocantes sean puestos en entredicho, pues debe existir un acto arbitrario, desprovisto de toda razonabilidad que amerite desvirtuar la regularidad del proceso.

Por otro lado, es importante destacar que el control sobre las potestades discrecionales de la Convocante por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) debe ser ejercido con prudencia y razonabilidad para no afectar los intereses públicos en juego y no sustituir a la autoridad competente en la determinación de los requisitos técnicos.

Por tanto, teniendo en cuenta lo alegado por la Entidad Convocante y ante la inexistencia de elementos de convicción respecto a la irregularidad existente en el proceso de contratación que nos ocupa, es que esta Dirección General de Asuntos Jurídicos no encuentra elementos suficientes que ameriten la apertura de una investigación de oficio.

Finalmente, en base a las aclaraciones realizadas al denunciante, se dispone el cierre del Caso 420/22, en virtud a lo dispuesto en el artículo 147 del Decreto N° 2992/19, solo en la medida de lo analizado y aclarado en el presente dictamen.

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. TANIA LEDESMA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Dirección General de Asuntos Jurídicos- DNCP