Dictamen DNCP/DJ N° 14.566/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	27/11/2020
ID:	376039
Procedimiento de Contratación:	Concurso de Oferta
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	Renovación de Licencia de Software Fiduciario- 2do llamado.
Entidad Convocante:	Agencia Financiera de Desarrollo.
Denunciante:	Nota DNCP/DNC N° 23.657/20. Caso N°653/20.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre de la Denuncia Individualizada como Caso N°653/20.
2. Recomendaciones a la Convocante.
3. Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La presente investigación tuvo su origen a raíz de la observación realizada por la Dirección de Normas y Control (DNC), de esta Dirección Nacional, la cual refiere: ***1.*** *Teniendo en cuenta el dictamen justificativo de Precios Referenciales, en donde se menciona el mecanismo realizado para llegar al mismo, y así también se establece que el servicio requerido es el de renovación de licencia cuyo distribuidor autorizado extranjero es el único que puede proveer el servicio, podría enmarcarse en un procedimiento de contratación por vía de la excepción por razones técnicas y no a una licitación abierta. Se recomienda a la UOC tomar todos los recaudos pertinentes a fin de continuar con el proceso sin mayores inconvenientes.*

Entre las documentaciones adjuntas por la entidad Convocante al momento de su descargo se observa un constancia emitida por GESTORINCSA S.A GESTOR, por la cual, certifica que el mismo es Distribuidor Autorizado del SISTEMA GESTOR FIDUCIA WEB, y por ende la única empresa Autorizada en Paraguay para otorgar Renovación de Licencias de Uso del Sistema de Gestor Fiducia WEB y para ejecutar cualquier servicio que involucre la solución Gestor Fiducia WEB.

No obstante, la Entidad Convocante ha dejado en claro que no podría tener la seguridad que a su vez exista en el territorio nacional o inclusive en el extranjero alguna firma que a su vez cuenten con la idoneidad para dar cumplimiento al requerimiento y se optó dicha justificación al momento del analizar el precio referencial ya que se contaba con el documento del Fabricante; eso no significa de que la Institución tenga la certeza de la posibilidad de existir o no a nivel nacional o

Internacional otro potencial oferente que podría utilizar algún mecanismo de participación como por ejemplo consorcios, por lo que se optó por realizar un procedimiento a través de la Licitación por Concurso de Ofertas Convencional, sin que esto vaya contra la de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, sus Reglamentaciones y Normativas.

Teniendo en cuenta las aclaraciones realizadas por la Entidad Convocante se ordena el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°653/20. Haciendo la salvedad que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.

DENUNCIA:

Nota de observación DNC N°23.657/2020 de fecha 12 de noviembre de 2020, la cual refiere:

*"**Aspectos Observados***

1. *Teniendo en cuenta el dictamen justificativo de Precios Referenciales, en donde se menciona el mecanismo realizado para llegar al mismo, y así también se establece que el servicio requerido es el de renovación de licencia cuyo distribuidor autorizado extranjero es el único que puede proveer el servicio, podría enmarcarse en un procedimiento de contratación por vía de la excepción por razones técnicas y no a una licitación abierta. Se recomienda a la UOC tomar todos los recaudos pertinentes a fin de continuar con el proceso sin mayores inconvenientes".*

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Nota DNCP DJ N° 13.919/20 de fecha 16 de noviembre de 2020, a AGENCIA FINANCIERA DE DESARROLLO.

NOTIFICACIONES:

Nota DNCP DJ N° 13.919/20 de fecha 16 de noviembre de 2020, a AGENCIA FINANCIERA DE DESARROLLO

CONTESTACIONES:

En fecha 16 de noviembre de 2020, mediante Nota AFD/GADHT/UOC N°543/2020, la AGENCIA FINACIERA DE DESARROLLO ha contestado el traslado en los siguientes términos:

"Tenemos el agrado de dirigirnos a Usted, en relación a la Nota DNP/DJ N°13.919/2020 de pedido de informe surgida a partir de la Nota DNCP/DNC N° 23657/20 referente al procedimiento de Licitación por Concurso de Ofertas para Renovación de Licencias de Software Fiduciario- 2do llamado, con ID N°376039.

Por un lado, en la Nota DNCO/DNC N°23657/29 observan, que teniendo en cuenta el Dictamen Justificativo de Precios Referenciales se menciona que el servicio requerido es el de Renovación de Licencias de Software Fiduciario, cuyo Distribuidor Autorizado extranjero es el único que puede proveer el servicio; y esto podría enmarcarse en un procedimiento de Contratación por Vía de la Excepción por razones técnicas y no a una licitación abierta.

Por otro lado en la Nota DNCP/DJ N° 13.919, donde a efectos de clarificar lo mencionado en el párrafo anterior, solicitan informen y justifiquen lo referido en la misma y remitan documentación que sustente que la fira es la única que puede proveer el servicio mencionado.

Al respecto, se informa que con el Dictamen Justificativo de precios Referenciales, se ha anexado como respaldo el documento de la firma Gestorincsa S.A (GESTOR), en que los mismos manifiestan ser fabricante, propietarios e implementadores del Sistema de Gestor Fiducia WEB, siendo la única empresa en el territorio Paraguayo con la autorización para otorgar Renovación de la Licencia que involucre la solución Gestor Fidicia WEB.

Sobre el punto, y en relación a la observación en la Nota DNCO/DNC N°23.657 que el proceso podría enmarcarse en un procedimiento de Contratación por Vía de la Excepción por razones técnica y no a una licitación abierta; aclaramos que atendiendo al documento presentado la contratación podría enmarcase dentro de las causales de excepción establecidas en el Artículo 33- Casos de Excepción- de la Ley 2051/03, donde expresa que "Las convocante, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación sin sujetarse a los de la Licitación Pública o los de la Licitación por Concurso de Ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan:…."; no obstante, la Convocante no podría tener la seguridad que a su vez exista en el territorio nacional o inclusive en el extranjero alguna firma que a su vez cuenten con la idoneidad para dar cumplimiento al requerimiento y se optó dicha justificación al momento del analizar el precio referencial ya que se contaba con el documento del Fabricante; eso no significa de que la Institución tenga l certeza de la posibilidad de existir o no a nivel nacional o Internacional otro potencial oferente que podría utilizar algún mecanismo de participación como por ejemplo consorcios, por lo que se optó por realizar un procedimiento a través de la Licitación por Concurso de Ofertas Convencional, sin que esto vaya contra la de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, sus Reglamentaciones y Normativas.

Y con relación al pedido de la Nota DNCP/DJ N°13.919/2020, donde solicitan se informe y se justifique que el oferente sería el único que ´pudiera proveer el servicio; se anexan a la misma documentos del año 2015 como ser la Audiencia Pública realizada para la Adquisición de Sofware de Administración de Negocios Fiduciarios luego de haber analizado el mercado nacional de potenciales oferentes y la nota de justificación y comunicación del llamado al Director Nacional de la DNCP como un proceso Internacional, aclarando que el primer llamado fue declarado Desierto; Acta de Apertura del llamado e informe de evaluación de ofertas realizado en el año 2016 donde el proceso fue adjudicado al Sistema Gestor; Contrato N°046/2018 de Renovación de Licencia de Software de Administración de Negocios Fiduciarios del año 2018; y documento del año 2020 de la firma Gestorincsa S.A como fabricante, propietario e implementador del Sistema de Gestor Fiducia WEB, no obstante reiteramos que la intención de la Convocante es recurrir a un procedimiento normal para dar la oportunidad a que se pueda presentar eventualmente alguna firma local que pudiera obtener Autorización suficiente del fabricante o en forma de consorcio.

Por todo lo expuesto, esperamos haber aclarado las dudas existentes con relación al llamado de referencia.

Sin otro motivo en particular, aprovechamos la ocasión para saludarle atentamente".

ANÁLISIS:

La presente investigación se inició a partir de la Nota DNCP/DNC N° 23.657/2020 de fecha 23 de octubre de 2020, por la cual la Dirección de Normas de Control (DNC) realiza observaciones al proceso licitatorio de referencia.

Dicha Nota hace referencia a las siguientes observaciones:

1. ***Teniendo en cuenta el dictamen justificativo de Precios Referenciales, en donde se menciona el mecanismo realizado para llegar al mismo, y así también se establece que el servicio requerido es el de renovación de licencia cuyo distribuidor autorizado extranjero es el único que puede proveer el servicio, podría enmarcarse en un procedimiento de contratación por vía de la excepción por razones técnicas y no a una licitación abierta. Se recomienda a la UOC tomar todos los recaudos pertinentes a fin de continuar con el proceso sin mayores inconvenientes.***

En efecto, cabe señalar que, la Res. DNCP N° 1890/20 "POR LA CUAL SE REGULA LA ESTIMACION DE PRECIOS Y SU PUBLICIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03", establece que, el método para la elaboración de precios referenciales es la combinación de al menos tres precios obtenidos de la combinación de las siguientes opciones:

*Precios ofrecidos por empresas al público en general para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periodísticas, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.

* Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado

* Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas

* Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo.

Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 (tres) fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los Precios de Referencia, en cuyo caso tal situación deberá ser suficientemente fundada en el Dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia.

En tal sentido, se constata en el SICP que, la Convocante, para la obtención su precio referencial ha emitido un Dictamen Justificativo de fecha 04 de noviembre de 2020, en el cual, expresan que se ha solicitado presupuesto al Fabricante del Software cuyo Distribuidor Autorizado Extranjero} es el único que puede proveer dicho servicio.

Al respeto el Art 33 de la Ley 2051/03 establece cuanto sigue: "**CASOS DE EXCEPCIÓN** Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: … g) **existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables**…".

Entre las documentaciones adjuntas por la entidad Convocante, al momento de su descargo, observamos una constancia en la cual la empresa GESTORINCSA S.A GESTOR certifica que el mismo es Distribuidor Autorizado del SISTEMA GESTOR FIDUCIA WEB, siendo el mismo fabricante, propietario e implementador de los sistemas GESTOR, y por ende la única empresa Autorizada en Paraguay para otorgar Renovación de Licencias de Uso del Sistema de Gestor Fiducia WEB y para ejecutar cualquier servicio que involucre la solución Gestor Fiducia WEB.

No obstante, la entidad Convocante ha dejado en claro lo siguiente: "*…la Convocante no podría tener la seguridad que a su vez exista en el territorio nacional o inclusive en el extranjero alguna firma que a su vez cuenten con la idoneidad para dar cumplimiento al requerimiento y se optó dicha justificación al momento del analizar el precio referencial ya que se contaba con el documento del Fabricante; eso no significa de que la Institución tenga la certeza de la posibilidad de existir o no a nivel nacional o Internacional otro potencial oferente que podría utilizar algún mecanismo de participación como por ejemplo consorcios, por lo que se optó por realizar un procedimiento a través de la Licitación por Concurso de Ofertas Convencional, sin que esto vaya contra la de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, sus Reglamentaciones y Normativas…".*

Por tanto, ante la justificación dada por la Entidad Convocante, del porque ha optado por realizar el llamado bajo la modalidad de Concurso de Ofertas y no así por la Vía de la Excepción, esta Dirección Jurídica, no encuentra elementos que ameriten la apertura de una investigación de oficio en virtud de lo dispuesto en el Art. 142 del Decreto 2992/19, por lo corresponde el cierre del Caso N°653/20.

Que, la Dirección Nacional ha dejado en claro que las Entidades Convocantes son las encargadas del desarrollo satisfactorio de cada una de las etapas del procedimiento licitatorio y de velar por el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 4° de la Ley 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" que establece los principios generales que deben ser observados en la actividad de contratación pública y entre ellos se encuentran el de Igualdad y Libre Competencia, según los cuales se debe permitir la participación sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública de todo potencial proveedor o contratista que tenga solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en la ley de contrataciones y en las bases concursales.

Que, a los efectos de efectivizar el cumplimiento de los principios cardinales de las contrataciones públicas es necesario que los Organismos y Entidades del Estado incorporen en sus respectivos pliegos de bases y condiciones, criterios objetivos de

evaluación de las ofertas que les permitan adjudicar aquellas que demuestren ser las más solventes y garanticen la adquisición del bien, obra o servicio. Por tanto, recomendamos a la Entidad Convocante que, al momento de la realización del acto de apertura de ofertas tenga en cuenta la justificación dada a esta Dirección Jurídica y garantice la libre concurrencia de potenciales oferentes, al igual que en las etapas subsiguientes del procedimiento licitatorio de referencia.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado[1] el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. TANIA LEDESMA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Dirección Jurídica - DNCP

[1] Decreto N° 3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº 146/2020, Resolución DNCP N° 1092/2020.