Dictamen DNCP/DJ N° 3878/20

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	20/3/2020
ID:	327411
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	Subasta a la Baja Electrónica
Nombre de la Licitación:	Adquisición de equipos, mobiliarios y enseres para el Hospital de Especialidades Quirúrgica INGAVI del I.P.S.
Entidad Convocante:	Instituto de Previsión Social
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias Caso N°111/19
Tema General:	Convocatoria
Tema Específico:	Inconsistencia/incongruencias de documentos y/o datos

RESULTADO

1. Ordenar el cierre del Caso N°111/19.
2. Aclaraciones al denunciante.
3. Comunicar a quienes corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

El denunciante menciona que debido a las incongruencias respecto al estado en que se encontraba el procedimiento licitatorio en el portal SICP, no pudo corroborar si la licitación se llevó a cabo o no, y por ende limitó su derecho a participar en la presente licitación. Se aclara a la denunciante que todos los datos y procedimientos jurídicos llevados por ésta Institución son de público conocimiento a través del SICP y en ese entendimiento la trazabilidad de la tramitación de la impugnación que se hallaba en curso se encontraba disponible en el portal, además se señala que la normativa aplicable al procedimiento de la Subasta a la Baja Electrónica establece etapas diferenciadas y entre ellas la emisión de un acta de la sesión virtual, en la cual se detallan las actuaciones de la etapa de competencia, la cual según el propio denunciante a la fecha de su consulta no se encontraba publicada en concordancia con la normativa aplicable. Se observa que en el presente procedimiento licitatorio ha existido una pluralidad de participantes, por lo que si bien la DNCP trabajará en optimizar la información proporcionada en el portal no existen elementos suficientes que sustenten la nulidad total de un procedimiento de contratación, ello teniendo en cuenta que los procedimientos licitatorios están orientados a la satisfacción de una necesidad pública, lo cual conlleva a que el interés general o público, sea un elemento permanentemente observado en toda la actividad de la contratación. Por lo que se ordena el cierre del Caso N°111/19.

DENUNCIA:

Ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas en fecha 10 de abril de 2019 e individualizada como CASO 111, señalando cuanto sigue:

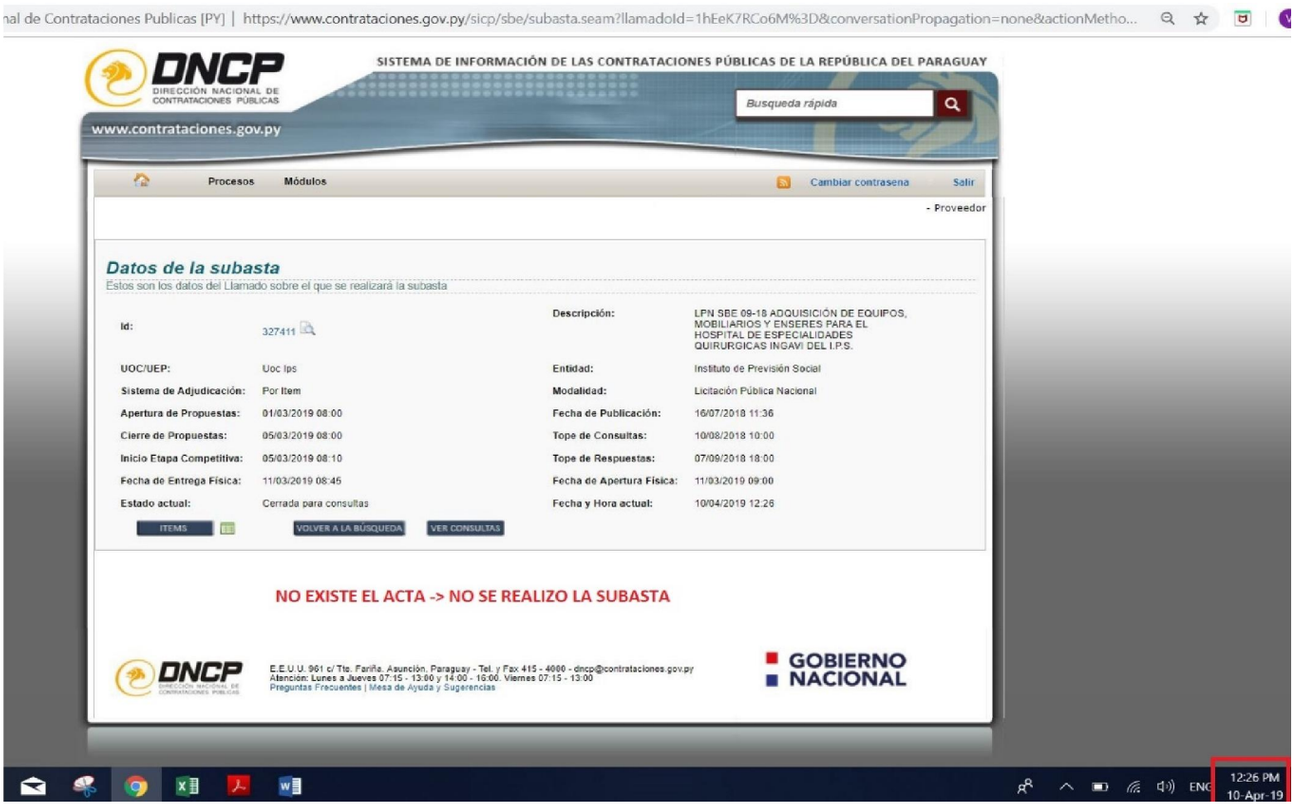
Hago formal denuncia con protección al denunciante en contra del proceso de la LPN SBE 09-18 ADQUISICIÓN DE EQUIPOS, MOBILIARIOS Y ENSERES PARA EL HOSPITAL DE ESPECIALIDADES QUIRURGICAS INGAVI DEL I.P.S.

Yo he estado haciendo un seguimiento a este proceso desde su inicio, con el objetivo de presentar propuesta en algunos ítems. He seguido atentamente todas las protestas contra el PBC presentadas por varios recurrentes.

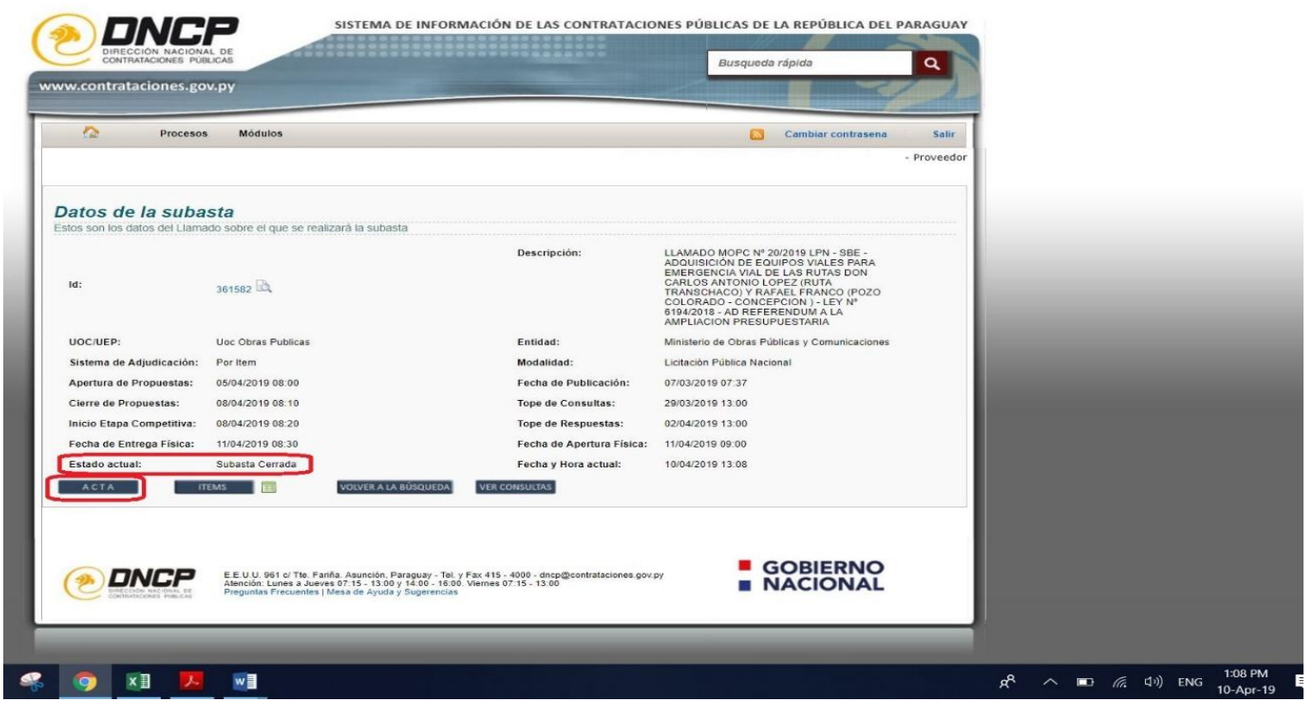
Normalmente ingresaba al portal a verificar el estado de la licitación. Por mucho tiempo estuvo en estado de SUSPENDIDA. Lamentablemente, confiando en la DNCP, no tome registro de grafico de la página de la DNCP que mostraba ese estado.

Normalmente, al verificar el estado me encontraba siempre con que la licitación estaba SUSPENDIDA. Pero días atrás para mi sorpresa encontró? que se levantó? la suspensión al proceso, por lo menos ya no aparecía el mensaje "SUSPENDIDA", pero al abrir la licitación mostraba que el ESTADO mostraba EN CONVOCATORIA tal como puede verse en el gráfico de abajo quitado del portal de la DNCP hoy 10 de Abril de 2019:

Al conectarme al sistema con el usuario que tengo registrado, usando la opción de Búsqueda de Llamados y cargando el ID 327411, me muestra los datos de la licitación mencionada. Al darle CLICK sobre el MARTILLITO, me lleva a la pantalla de la subasta en donde, considerando de que esta es una SBE, me debe mostrar el ACTA de la licitación si es que la misma ya fue realizada. Sin embargo, no está el acta, dando razón al ESTADO de la primera imagen. La foto de pantalla al acceder al sistema SBE es la siguiente:



En la imagen de arriba, he borrado el nombre de la persona conectada. Puede notarse abajo la fecha y hora en la que obtuve la foto de la pantalla. La inscripción "NO EXISTE EL ACTA -> NO SE REALIZO LA SUBASTA" es mía. Nótese en la imagen de arriba que el Estado actual: CERRADA PARA CONSULTAS. Esto significa en otras palabras que aún no se realizó la SBE ya que haberse realizado el estado debería ser SUBASTA RECIBIENDO LANCES o SUBASTA CERRADA y debería permitir a cualquier persona registrada poder bajar el ACTA DE LA SESION PUBLICA VIRTUAL. Incluyo abajo un ejemplo de como debería verse una SUBASTA CERRADA:



De la misma forma, en el portal www.dncp.gov.py, si utilizo la opción "Buscador de Licitaciones", me muestra que la licitación referenciada está "EN EVALUACION (cerrada):

En conclusión:

1. Conectado al sistema con usuario y contraseña, el sistema no me muestra el ACTA DE LA SESION PUBLICA VIRTUAL que según la ley debe mostrarse una vez que termine? la SBE

2. Al listar las licitaciones colocando el Filtro INGAVI, me muestra que la licitación está en ETAPA: EN EVALUACION (CERRADA)

3. Al abrir el ID 327411 para ver los datos de la licitación me muestra que está en ESTADO: EN CONVOCATORIA (ABIERTA)

Evidentemente existe una incongruencia en los mensajes que la DNCP está dando a los potenciales oferentes. Esta incongruencia limitó? mi derecho a participar de la licitación en caso de que se haya realizado. La verdad es que por los datos que observo no sé si la licitación se llevó a cabo o no (según puntos 1, 2 y 3 de arriba).

Solicito que la DNCP intervenga en este proceso ya que, al parecer por algún mecanismo, si se hizo el proceso de SBE, se atropelló? el derecho de varios potenciales oferentes ya que los mensajes transmitidos por la DNCP en su portal, única fuente de información válida para los procesos licitatorios, SON CONTRADICTORIOS. Una vez finalizada la investigación, solicito que la DNCP declare nulo el proceso y vuelva a llamarse para una fecha en la que se solucionen los problemas de inconsistencia de datos.

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

MEMORANDUM DJ N°47/20, mediante el cual la Dirección Jurídica solicitó al Departamento de Tecnología de Informática, sus buenos oficios, a fin de esclarecer los hechos denunciados, a través de un informe técnico.

NOTIFICACIONES:

MEMORANDUM DJ N°47/20 de fecha 11 de febrero de 2020.

CONTESTACIONES:

MEMORANDUM DTI N°22/2020 de fecha 24 de febrero de 2020, de la Dirección de Tecnología de la Información de la DNCP, refiere cuanto sigue:

Referencia: Informe Técnico en relación a la Denuncia con Protección al denunciante, ingresada como Caso 111/19- ID 327411.Antecedente. En respuesta a la denuncia con protección de identidad, presentada en relación a la convocatoria por LPN con Id n°327411 "ADQUISICIÓN DE EQUIPOS, MOBILIARIOS UY ENSERES PARA EL HOSPITAL DE ESPECIALIDADES QUIRÚRGICAS INGAVI DEL I.P.S.", con relación a la licitación se emite el presente informe. Alcance: Los análisis han sido hechos sobre todos los medios disponibles para dicho fin como son registros de auditoría y reportes de sistema. Aclaraciones sobre el funcionamiento del Sistema: Dado a que los procesos licitatorios registrados actualmente en el sistema corresponden a las etapas de Planificación, Convocatoria, Adjudicación y Contrato, el Sistema no cuenta con información suficiente como para conocer si el acto de Recepción y Apertura fue efectivamente realizado.Por esta razón la forma en la que el Sistema identifica si un proceso se encuentra en etapa de "En Convocatoria (Abierta) o "En Evaluación (Cerrada)" es a través de las fechas de Apertura de Ofertas contrastadas con la fecha actual de la consulta, si al momento de la consulta la fecha de Apertura de Ofertas ha pasado, entonces el Sistema, en forma automática, asume que el proceso se encuentra "En Evaluación (Cerrada), si la misma fecha y hora aún no ha llegado el Sistema interpreta que el proceso se encuentra "En Convocatoria (Abierta)"...De acuerdo a la impresión de pantalla presentada en la denuncia recibida del resumen de la Subasta, se puede ver que la verificación por parte de la denunciante se realizó el día 10 de abril de 2019 a las 12:26. Se puede mencionar que al momento en el que se realizó la denuncia, la competencia de la Subasta a la Baja Electrónica aún no había sido realizada, por tanto no contaba aún con el Acta de Sesión Pública Virtual. La competencia por subasta se llevó a cabo desde el 24 de abril de 2019 a las 08:00 hasta el 26 de abril de 2019 a las 15:09, momento en el que se cierra la competencia del último grupo. El Acta de Sesión Pública Virtual es entonces generada y publicada. Al momento en que la denunciante realiza la búsqueda, en fecha 10 de abril de 2019, la Fecha de Entrega de Ofertas estaba definida para 11 de marzo de 2019, por lo que el buscador de licitaciones interpreta que el proceso se encuentra "En Evaluación (CERRADA)", ya que la licitación, quedando finalmente la competencia para ser iniciada el 24 de abril de 2019. Ya publicada la convocatoria con las nuevas fechas (a futuro) el Sistema (y por tanto los buscadores) vuelven a entender que el proceso se encuentra "En Convocatoria (Abierta)"...

ANÁLISIS:

Que, del texto de la denuncia, se desprende la disconformidad del denunciante respecto a supuestas incongruencias en los datos publicados en el Portal de Contrataciones Públicas, específicamente lo referente al estado en que se encuentra el llamado. Alega que, el llamado estuvo por mucho tiempo en Estado *suspendido* y que una vez levantada la suspensión al proceso, el estado del mismo paso a ser en convocatoria. Por otro lado, hace mención que al conectarse al sistema de SBE con su usuario y contraseña el sistema no generaba el Acta de Sesión Virtual y el Estado se encontraba Cerrada para Consultas, sin embrago accediendo a través del Portal la licitación referenciada estaría En Evaluación (Cerrada).

Conforme a lo expuesto, es importante aclarar al denunciante que, visto el Portal de Contrataciones Públicas, se constata que, mediante Resolución DNCP N°1014/19 de fecha 25 de marzo de 2019, la Dirección Nacional resolvió: "*1. HACER LUGAR A LAS PROTESTAS PROMOVIDAS POR LAS FIRMAS VITO ABM S.4., YATYTA S.A. EMPRESA DE CONSTRUCCIONES, 2 MA S.A., COMACO S.R.L. Y SERVICIOS DE INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA S.A. CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL SBE N. 09/I8 PARA LA "ADQUISICIÓN DE EQUIPOS MOBILIARIOS Y ENSERES PARA EL QUIRÚRGICAS INGAVI DEL IPS CONVOCADA POR EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL-ID N° 327411, en el numeral 1), en razón al análisis realizado del el exordio de la presente Resolución. 2. RECHAZAR LA PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA VITO ABM S.A y COMACO S.R.L, en lo que respecta al numeral 2), por las razones expuestas en el exordio de la presente resolución. 3. RECHAZAR LA PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA 2M S.A., en lo que respecta al numeral 3), por las razones expuestas en el exordio de la presente resolución. 4. ORDENAR a la Convocante la REFORMULACIÓN DEL PLIEGO DE BASES Y 5. COMUNICAR, a quienes corresponda y cumplido archivar*".

Así las cosas, se tiene que el estado de impugnación por el cual se encontraba el presente llamado se debió al trámite de la protesta mencionada ut supra, cuya impugnación fuere levantada una vez resuelta la misma. Así también, se observa que, el denunciante, conforme indica en la denuncia, realiza la búsqueda el *10 de abril de 2019 a las 12:26hs* momento en que la impugnación ya se encontraba finalizada y la Resolución respectiva publicada.

En fecha 10 de abril a las 16:26 hs la Convocante publicó la Adenda N°9 al pliego de bases y condiciones, en virtud de lo resuelto mediante Resolución DNCP N°1014/19 de fecha 25 de marzo de 2019 por la cual se ordenó la reformulación del Pliego de Bases y Condiciones; prorrogando en tal sentido, las fechas de inicio, cierre, etapa competitiva, entrega y apertura física de las ofertas, quedando fijada la Etapa Competitiva para el 24 de abril de 2019.

Que, conforme las documentales arrimadas por la Dirección de Tecnología de la Información <*Informe Técnico*>, se denota que al momento en el que se realizó la denuncia, la competencia de la Subasta a la Baja Electrónica aún no había sido realizada, por tanto no contaba aún con el Acta de Sesión Pública Virtual y que la competencia por subasta recién se llevó a cabo el 24 de abril de 2019 a las 08:00hs hasta el 26 de abril de 2019 a las 15:09hs, momento en el que se cierra la competencia del último grupo y es generada y publicada el Acta de Sesión Pública Virtual .

De esta manera se tiene que una vez publicada la Convocatoria con las nuevas fechas, el Sistema vuelve a entender que el proceso se encuentra en Convocatoria (Abierta) –objeto de cuestionamiento por el denunciante-.

En este orden de ideas, sobre el caso en particular, recordamos al denunciante que todos los datos al igual que los procesos jurídicos son publicados a través del Sistema de Contrataciones Públicas (SICP), y que cualquier modificación que se realizare en el Estado de los llamados publicados también es visualizada por todo público. Tal es así, que según los propios términos de la denuncia el mismo ha seguido atentamente todas la protestas presentadas por los recurrentes contra el PBC, por lo que el mismo pudo constatar que por la Resolución N°1014/19 de fecha 25 de marzo de 2019 en el inc. 4. Se ORDENÓ la reformulación de los Pliegos de Bases y Condiciones, y por ende la Convocante postergaría la fecha de apertura de ofertas.

Respecto a la comunicación de las prórrogas y/o modificaciones al pliego de bases y condiciones, cabe mencionar que, en observancia de las disposiciones de la Ley N°2051/03 "De Contrataciones Públicas", son las Entidades Convocantes las que deben suministrar información sobre sus procesos de contratación pública a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Por tanto, se recuerda que, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ha puesto a disposición pública a través de medios de difusión de acceso masivo (portal web institucional www.contrataciones.gov.py), el ***Sistema de Información de***

las Contrataciones Públicas (SICP) en el cual consta "*toda la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente*"[1].

Si bien la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas es la institución de regulación y verificación de las contrataciones que cae en el ámbito de aplicación del artículo 1º de la Ley 2051/03, se debe aclarar que son las Entidades Convocantes, es decir, los distintos organismos, entidades y municipalidades[2] señalados en dicho cuerpo legal, quienes –*a través de sus Unidades Operativas de Contratación*- inician o realizan los procedimientos para la adquisición o locación de bienes, la contratación de servicios o para la ejecución de obras públicas ahí reguladas; siendo ellas las encargadas de todo lo atinente a la recepción, evaluación y adjudicación de ofertas en sus pertinentes procesos, así como de la ejecución de los contratos suscriptos en consecuencia.

Por todo lo expuesto, en base a lo denunciado y a las aclaraciones realizadas al denunciante, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en consecuencia, se dispone el cierre de la denuncia individualizada como CASO 111/19, solo respecto a las aclaraciones realizadas al denunciante respecto a la publicidad de todos las etapas del proceso licitatorio a través del SICP.

De conformidad al protocolo de aplicación de medidas preventivas ante el riesgo de expansión del Coronavirus (covid-19) en los Organismos y Entidades del Estado3 el presente dictamen ha sido emitido por medios remotos de comunicación.

ABG. TANIA LEDESMA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica -DNCP

[1] Ver Artículo 64°, Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas".
[2] Ley 2051/03, Art. 16 *"...Las Convocantes, previamente a la iniciación de los procedimientos de contratación señalados en los incisos a), b) y c) deberán comunicar a la Unidad Central Normativo y Técnica (UCNT), a través de los medios remotos de comunicación electrónicos establecidos en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), los datos relativos a las convocatorias y bases concursales, en los términos establecidos en el Título Quinto y en el reglamento de esta ley. Una vez en ejecución el procedimiento correspondiente se informará sucesivamente sobre el resultado de cada una de las etapas, incluyendo el acto de adjudicación y la formalización del contrato respectivo*".
[3] Decreto N° 3442 de fecha 9/03/2020, Resolución Secretaría de la Función Pública Nº 146/2020, Resolución DNCP N° 1092/2020