DNCP/DJ N° 12.010/16

CASO N° 3.388

Asunción, 28 de noviembre de 2016.

INVESTIGACION PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA CONTRATACIÓN DIRECTA PARA LA "AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LA SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL", CONVOCADA POR LA SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL - ID N° 318.318.----------

La presente denuncia fue recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas y registrada como CASO N° 3.388 de fecha 14 de noviembre del 2016:----------

En tal sentido cabe recordar, que la identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996, en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por Ley Nº977/96.----------

En la citada denuncia, con relación al llamado de referencia se expuso cuanto sigue: *"El contrato entre la SAS y la empresa SGS de hecho ha sido firmado, en secreto digamos, aunque aún no ha finalizado el proceso de adjudicación. Por presión del ministro y por Rossana Hermoza, Directora del Área de Calidad y Transparencia (ni más ni menos). De hecho ya mañana SGS ya realizará la auditoria de calidad en la SAS" [Sic].*----------

Que, a través de **Nota DNCP/ DJ Nº 11.446/16** de fecha 15 de noviembre de 2016, se ha solicitado a la Convocante –**SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL (SAS)**– que informe y justifique lo referido en la citada Denuncia, adjuntando la documentación que consideren pertinente en el plazo de 3 (tres) días hábiles.----------

En tal sentido, en fecha **22 de noviembre del 2016** mediante la nota DUOC/209/2.016 ingresada ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y registrada como -*Expediente DNCP N° 13.242*- se ha presentado la Convocante -SAS-

Abg. Héctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. José Arévalo Kunert
Coordinador Jurídico - DNCP

representada por el CP CARLOS MARTÍNEZ SOSA (En carácter de Director de UOC) a exponer cuanto sigue: "*...Informamos a su Dirección, que en el marco del proceso de contratación que nos ocupa, fue realizada la Apertura de ofertas en fecha 14/11/2016 a las 10:15 horas, según consta en el Acta de Apertura de Sobres N° 042/2016, donde se ha dejado constancia de la apertura abierta del oferente SGS PARAGUAY S.A. En fecha 14/11/2016, el Comité de Evaluación constituido por Resolución SAS N° 097/2016, respaldándose en la Resolución DNCP N° 522/2016, en su Artículo 2°, procedió a la evaluación de la oferta presentada, recomendándose a la Máxima Autoridad la Adjudicación del llamado a la firma SGS PARAGUAY S.A., mediante el Informe del Comité de Evaluación ID. N° 318.318 N° 039/2016...*" *[Sic].*----------

Agregó igualmente, que: "*Así también, en fecha 14/11/2016 la Máxima Autoridad de la Institución emitió la Resolución SAS N° 1332/2016 "POR LA CUAL SE ADJUDICA A LA FIRMA SGS PARAGUAY S.A., EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA PARA LA AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DEL SISTEMA DE CALIDAD SAS, CON ID. N° 318.318 DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS". Una vez emitida la Resolución de Adjudicación antes mencionada, se procedió a notificar de la adjudicación al oferente y posteriormente, a la suscripción del Contrato SAS/052/2016 también en fecha 14/11/2016. Todos los procedimientos fueron realizados en estricto cumplimiento de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones. Entendemos que no hemos transgredido ninguna regulación al realizar el proceso de contratación, desde la apertura de ofertas hasta la suscripción del contrato en la misma fecha, respetando cada uno de los procedimientos establecidos a ese efecto, así también bajo exclusiva responsabilidad de esta convocante se ha determinado la suscripción del contrato antes de haber transcurrido el plazo para interposición de protestas establecido en el art. 34 del Decreto 7434/11, a efectos que la firma certificadora inicie las gestiones para la obtención de la aprobación del plan de auditoria por parte del organismo matriz de certificación dentro del presente ejercicio fiscal, teniendo en cuenta que nos encontramos dentro de la segunda quincena de noviembre, y conociendo el volumen importante de trabajo que las entidades certificadoras y nuestra institución llevan a cabo. Informamos que no realizamos hasta el momento de presentar esta nota, la auditoria de Ampliación de alcance del llamado impugnado. En denuncia ingresada en fecha 14/11/2016 a las 17:18 hs, en el sistema de denuncias, expresan que: "El contrato entre la SAS y la empresa SGS*

Abg. Héctor Díaz Díaz
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. José Arévalo Kunert
Coordinador Jurídico - DNCP

de hecho ha sido firmado, en secreto digamos, aunque aún no ha finalizado el proceso de adjudicación (...)", afirmación que valoramos no puede encontrarse más separada de la realidad, ya que como lo mencionamos más arriba, en efecto se habían cumplido todas las exigencias legales de adjudicación para proceder a la suscripción del contrato. Por otra parte, la denuncia expresa seguidamente (...) De hecho ya mañana SGS ya realizará la auditoria de calidad en la SAS...", sobre este cuestionamiento realizamos las siguientes aclaraciones: El llamado impugnado, Contratación Directa - AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DEL SISTEMA DE CALIDAD SAS, CON ID. N° 318.318, tiene por objetivo, ejecutar 1 (una) auditoría de Ampliación del Alcance del Sistema de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República, a los efectos de incluir en la certificación vigente procesos de apoyo de: a) Auditoria Interna Institucional; b) Dirección de Asesoría Jurídica; y, c) Secretaria General y verificar su conformidad con los requisitos de la norma ISO 9001:2008. Nuestra Institución con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos institucionales con eficacia y eficiencia, ha impulsado a inicios del año 2014 el proceso hacia la certificación de calidad bajo la normativa ISO 9001 para los procesos de pago del Programa Tekopora, ampliando el alcance al Programa Tenonderá en el año 2015, y en el esfuerzo de la instalación de un sistema de gestión de la calidad más amplio nos hemos determinado la meta, en este periodo 2016, de contar con certificación de calidad de otros sectores operativos de la Institución. Debemos aclarar que la Secretaria de Acción Social cuenta con Certificación de Calidad ISO para sus procesos de pago de los Programas Tekopora y Tenonderá, cuyas auditorias de seguimientos fueron realizadas en fecha 17/11/2016, según consta en el Plan de Auditoria de Seguimiento de la firma SGS PARAGUAY S.A, que acompañamos, y cuyos servicios de certificación fueron contratados en el año 2014, contrato SAS/052/2014 ID. 282.170 para Certificación del Programa Tenonderá. Estas certificaciones, cuyas auditorias de seguimiento fueron realizados, no guardan relación alguna con el llamado impugnado...". [Sic].----------

Que, <u>habiéndose expuesto los argumentos de las partes intervinientes, corresponde a la Dirección Jurídica realizar las siguientes observaciones conclusivas, en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación</u>.----------

Abog. Héctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. José Arévalo Kunert
Coordinador Jurídico - DNCP

La denuncia que originó la presente Investigación Preliminar refería que el contrato entre la SAS y la firma adjudicada SGS fue firmado en secreto sin que haya finalizado el proceso de adjudicación y que los trabajos ya se realizarían por la firma adjudicada.----------

Sobre lo expuesto, la SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL (en adelante SAS) como Entidad Convocante ha expuesto que el proceso de adjudicación y el contrato firmado han sido realizado observando todas las disposiciones legales vigentes y que no han violado disposición alguna, pues, si bien en misma fecha se ha realizado la Apertura de Sobres, la Evaluación de Ofertas, la Adjudicación del llamado y la firma del Contrato, dicha determinación fue adoptada bajo su entera responsabilidad y por la necesidad de efectuarse los trabajos objeto del contrato.----------

Pasando al análisis, tenemos que en el expediente objeto de análisis se encuentran las documentaciones relativas a la Apertura de Sobres, Evaluación de Ofertas, Adjudicación del llamado y Contrato firmado entre la SAS y la firma SGS PARAGUAY S.A., pudiéndose observar que la única firma que se ha presentado a ofertar fue la firma citada precedentemente, siendo no obstante invitadas 5 firmas según consta en el portal SICP, lo cual no contraviene las disposiciones legales vigentes:----------

Invitados

La convocante invita a participar del proceso en forma no restrictiva a :

RUC	Nombre	Teléfono	E-mail
80001937	SGS PARAGUAY SA	222 582/0971 969 309	Javier.Lopez@sgs.com
80029617	AVANCE CONSULTORA SRL	211013/0982242841	avance_py@hotmail.com
80069089	CONSULTORIA SINERGIA	0522/42255/0971/732412	lau_amarilla@hotmail.com
80073847	Meta Consultora S.A.	214757	romina@meta.com.py
80046554	2M CONSULTORES PARAGUAY	307355/0981144120	almacantero@2mconsultores.com

Sobre lo expuesto en la denuncia que refiere que, "*el contrato fue firmado sin que haya finalizado el proceso de adjudicación*", se puede verificar –de las documentales adjuntas a estos autos- que la Entidad Convocante ha dado cumplimiento a todas las etapas que dicta la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas; es decir, el Acto de Apertura, la Evaluación de Ofertas y la Adjudicación -a través del acto administrativo Resolución 1332/16 de fecha 14/11/2016- emitida por la Máxima Autoridad de la Convocante.----------

Abg. Héctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. José Arévalo Kunert
Coordinador Jurídico - DNCP

Al respecto, es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 2° de la Resolución DNCP N° 522/2015 de fecha 24/02/2015 que dispone: "*...En las Contrataciones Directas en las cuales no se contare con un mínimo de 3 (tres) ofertas al vencimiento del plazo de entrega de sobres, la Autoridad Competente del Organismo, Entidad o Municipalidad,* ***bajo su exclusiva responsabilidad podrá disponer, si lo considerase pertinente****, la prórroga del tiempo límite para presentar ofertas o en su caso, la evaluación de las que se hubieren presentado, sin necesidad de contar con el mínimo de ofertas indicado, de conformidad a lo dispuesto en el inc. "C" del art. 34 de la Ley N° 2051/03". [El resaltado es nuestro];* entonces, se constata que las Entidades Convocantes pueden bajo su responsabilidad disponer la evaluación de ofertas, sin necesidad de contar con el mínimo de ofertas (3 ofertas), tal como sucediera en el caso en particular.----------

Sobre el punto, consta en el Informe de Evaluación que la Convocante bajo su exclusiva responsabilidad procedió a llevar a cabo la evaluación y posterior adjudicación del presente contrato a la firma SGS PARAGUAY S.A. (art. 27 Ley 2051/03 Comités de Evaluación: ... El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas).----------

Que, asimismo la SAS en su escrito de descargo menciona que la urgencia en la adjudicación y posterior firma de contrato en el marco del presente llamado -**AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD-** radica en el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra ejecutar una auditoría de Ampliación del Alcance del Sistema de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República, a los efectos de incluir en la certificación vigente procesos de apoyo de: a) Auditoria Interna Institucional; b) Dirección de Asesoría Jurídica; y, c) Secretaria General y verificar su conformidad con los requisitos de la norma ISO 9001:2008, que serían prescindibles para la continuidad de los trabajos de Certificación

Abog. Héctor Báez Blanco
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. José Arévalo Kunert
Coordinador Jurídico - DNCP

de Calidad ISO con que cuenta la SAS para los procesos de pago de los Programas Tekoporã y Tenonderã[1].----------

Cabe recordar que, la *motivación* ha sido definida como la exteriorización o expresión de los motivos o razones que han llevado al autor del acto a adoptarlo. *"Es la expresión de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del Acto"*[2].--

En tal sentido, es criterio de esta Dirección Nacional que todo acto emanado de la Administración debe estar razonablemente justificado o motivado en las circunstancias que le dieran origen. Es así que, en vista que la SAS ha demostrado en autos cumplir con todas las etapas de un procedimiento licitatorio –contrario a lo esgrimido en la denuncia-, esta Dirección Jurídica entiende que su actuar respecto a analizar la oferta del único oferente que se presentó al acto de apertura, sin contar con el mínimo de tres ofertas está justificada en el hecho de la necesidad de contar con el servicio licitado para el cumplimiento de sus fines institucionales.----------

A esta altura corresponde instar a la Convocante para que en futuros procedimientos proceda a la firma del contrato posterior al vencimiento del plazo para protestar según lo estipulado en el art. 28 *in fine* de la Ley 2051/03, que dice: "*...contra la resolución que contenga la adjudicación, los oferentes podrán protestar en los términos de los artículos 79 y 81 de esta ley*", pues bien, es dable destacar que a la fecha no se han presentado potenciales perjudicados a protestar en el marco del llamado objeto de análisis, según se desprende del portal SICP.----------

Por otra parte, es menester aclarar que el denunciante no adjunta prueba alguna respecto a lo manifestado en la denuncia que pudiera servir de base a esta Dirección Jurídica para imprimir los trámites pertinentes de una investigación de oficio.----------

En este contexto, el **Decreto Reglamentario N° 7434/11**, específicamente en su **Art. 9** reza: "...*Carga de la prueba: incumbirá la Carga de la Prueba a la parte que afirme la*

[1] Los programas sociales Tekoporã y Tenonderã tiene como finalidad que las familias beneficiadas generen sus propios ingresos, sean estables económica y socialmente, con alternativas de producción y puedan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza [extracto de la página web oficial de la SAS].

[2] Miguel Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II. Pp. 297-298.

Abog. Héctor [illegible]
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. José Arévalo Kunert
Coordinador Jurídico - DNCP

existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la DNCP no tenga el deber de conocer...." [Sic].----------

Que, en atención a que el denunciante no ha aportado elementos suficientes para sostener los argumentos expuestos en la denuncia formulada, en este caso en concreto no es posible el inicio de investigación alguna por no existir méritos y/o elementos suficientes de convicción de los hechos denunciados.----------

Que, corresponde traer a colación el Art. 13 del Decreto 7434, en cuanto establece: "*las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la* ***existencia de méritos o elementos suficientes*** *que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta" [El destacado es nuestro].*----------

En consecuencia, esta Dirección Jurídica de acuerdo con lo previsto en el Art. 13 del Decreto N°7434/11 considera que no existen méritos para la apertura de una INVESTIGACIÓN DE OFICIO, por ende, se da por finalizado el presente dictamen con la salvedad que de existir otros reclamos puntuales actuaremos en al ámbito de nuestra competencia.----------

De esta forma, en base a lo dispuesto precedentemente se debe disponer el cierre de la presente investigación individualizada en el acápite, conforme el art. 17 inciso a) del Decreto 7434/11, por no ameritar una investigación de oficio la presente denuncia.----------

Por Resolución DNCP N° 4084/2016 de fecha 25 de noviembre del 2016, se ha resuelto DESIGNAR ENCARGADO DE DESPACHO de la Dirección Jurídica al Abg. José Arévalo Kunert, desde el 28/11/2016 la 02/12/2016.----------

ABG. HECTOR BAEZ BLANCO
Dirección Jurídica-DNCP

ABG. JOSE AREVALO KUNERT
Encargado de Despacho- Dirección Jurídica