Dictamen DNCP/DGAJ N° 6183 /23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación.
Fecha de Dictamen:	16/06/2023
ID:	431356
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	Contratación de servicios de consultoría jurídica en materia de administración financiera y contrataciones públicas - selección basada en presupuesto FIJO (SBPF) - Plurianual 2023/2024.
Entidad Convocante:	Tribunal Superior de Justicia Electoral / Poder Judicial
Denunciante:	Sistema de Gestión de Denuncias-Caso 197/23.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones.
Tema Específico:	EE.TT. limitativas, restrictivas o Direccionadas, Plazo tope de consultas.

RESULTADO

1. **1.** Disponer el cierre de las denuncias individualizadas como Casos N° 197/23.

   2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del escrito de la denuncia se desprende que existirá un direccionamiento de las condiciones, matrices y los criterios de evaluación a favor de un oferente en particular, quien fue adjudicado en los últimos 7 años en distintos procedimientos licitatorios similares al llamado actual. Sin embargo, la denuncia adolece especificidad dado que no se ha señalado el requisito concreto de los pliegos de bases y condiciones el cual serían restrictivo o limitante para otros postulantes.

Si bien la denuncia hace alusión a que varios llamados anteriores fueron adjudicados a un consultor en particular.

Sin embargo, el denunciante no ha señalado los requisitos concretos los cuales habían sido restrictivo o limitantes para otros postulantes, el cual no basta con la simple mención de los mismos.

Abg. Jorge David Vera
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

La Resolución DNCP Nº 572/20[1], dispone como también la definición clara y precisa de los hechos que supuestamente considera irregular y acompañar toda la prueba documental que tuviese en su poder y ofrecer las demás pruebas.

Conviene mencionar que el llamado se encuentra en etapa de convocatoria con fecha de apertura de ofertas fijada para el 19 de junio del año en curso.

Referente a este llamado, se observa en el (SICP) que se encuentra en plazo para presentar protesta contra el PBC.

Ahora bien, quienes se sientan agraviados, por considerarlos limitantes en ese sentido, resulta importante aclarar al denunciante que en caso de disconformidad respecto a alguna condición o requerimiento del PBC por considerarla restrictiva o limitante los mismos cuenta con el mecanismo de impugnación de la **PROTESTA** previsto en la normativa.

En base a lo denunciado y al hecho que la denuncia no es la vía para subsanar la debida diligencia en la utilización del mecanismo de impugnación pertinente que es la protesta, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos concluir en virtud de lo dispuesto en el Art. 142 del Decreto 2992/19, el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°197/23, solo en consideración de los puntos objeto de aclaración en el presente dictamen, con la salvedad de que de surgir nuevos reclamos y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestras competencias.

DENUNCIA:

Ingresa denuncia a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas, individualizada como CASO 197/23, el cual refiere: *"Con base de la finalidad perseguida por la Resolución DNCP 483/21 POR LA CUAL SE REGULA LA APERTURA DE LAS OFERTAS CUANDO SOLO SE HUBIERE PRESENTADO UNA OFERTA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PUBLICAS CONVENCIONALES EN EL MARCO DE LA LEY 2051/03 que busca eliminar la participación en llamados de 1 (un) único oferente y reconociéndose que la DNCP tiene la obligación legal de verificar la legalidad y regularidad de los procedimientos de contrataciones públicas realizados por las UOC de las Contratantes, por la presente remitido para su investigación un presunto hecho irregular referente al direccionamiento de las condiciones, matrices y criterios de evaluación de una contratación directa en los últimos 7 años realizada por la UOC de la Justicia Electoral, con el agravante que actualmente se encuentra en trámite la convocatoria del mismo llamado identificado como: CONTRATACION DIRECTA 05/2023 PARA LA CONTRATACION DE SERVICIOS DE CONSULTORIA JURIDICA EN MATERIA DE*

[1] POR LA CUAL SE ABROGA LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/2019 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP).

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTRATACIONES PUBLICAS - SELECCION BASADA EN PRESUPUESTO FIJO (SBPF) - PLURIANUAL 2023/2024, ID: 431356, con fecha de apertura 19/06/2023.

La situación que demostrara el direccionamiento de la contratación a favor de un determinado profesional radica en que el mismo abogado (Abog. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez) fue adjudicado en los últimos 7 años, siendo el único oferente participante en los actos de apertura de los llamados anteriores identificados con ID: 315.334, ID: 339.409, ID: 357.713, ID: 374.051 y ID: 387.085.

Dadas las condiciones particulares del caso, la DNCP podrá constatar que la convocatoria del llamado para la contratación de servicios de consultoría aparentemente se realiza al solo efecto de formalización la contratación plurianual del mismo profesional. Si bien el periodo comprendido de tiempo es bastante considerable por tratarse de 7 años ininterrumpidos a favor de la misma persona, se observa que la participación fue única e individual en los actos de aperturas (desde el 2016 al 2021) y recién existió una competencia superficial en el año 2022, se destaca lo superficial o artificial porque se presentó otro profesional abogado cuya oferta no resulto evaluable debido a que el mismo fue descalificado por un error básico en la fecha de presentación de uno de los documentos de su oferta que por ley no pueden ser posteriores al acto de apertura, produciéndose el mismo resultado de años anteriores, es decir, la adjudicación al mismo profesional que es consultor de la misma Contratante desde el año 2016.

Si bien el mecanismo de protesta es la herramienta para impugnar los requisitos del PBC de un determinado llamado, expongo ante el director de la DNCP que la presente comunicación de presuntos actos violatorios a la competencia la formulo en mi carácter de CIUDADANO CON INTERES SIMPLE EN EL ESCLARECIMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIONES PUBLICAS, ya que no soy abogado por lo que no cuento con interés legítimo para protestar contra el PBC. Sin embargo, es conveniente advertir que la Dirección de la DNCP tiene la obligación legal de investigar aquellos actos que podrán considerarse violatorios a la concurrencia y a los Artículos 4 y 20 de la Ley 2051, situación que se configura porque en los antecedentes se observa la PARTICIPACION UNICA DE 1 (UN) SOLO OFERENTE y se observa la ADJUDICACION AL MISMO PROFESIONAL (SIN PARTICIPACION DE OTROS OFERENTES) DESDE EL ANO 2016, lo cual justifica una investigación de oficio por parte de la DNCP para la verificación de la situación advertida.

Para probar lo señalado en este escrito en el que comunico a la DNCP una situación presuntamente irregular que debe ser investigada por imperio legal dispuesto en el Artículo 82 de la Ley 2051/03 en su apartado que dice: "La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) tendrá un plazo que no exceder de quince días calendario, contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del acto irregular, para iniciar la investigación", realizo la transcripción de

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

la información sobre los llamados anteriores ya ejecutados por la Contratante, números de ID y descripción de los nombres de las contrataciones para demostrar la PARTICIPACION DE 1 (UN) OFERENTE UNICO y la ADJUDICACION REALIZADA SIEMPRE A FAVOR DEL MISMO PROFESIONAL EN LOS ULTIMOS AÑOS (desde el 2016 al 2022), encontrándonos en las puertas de una nueva adjudicación al mismo abogado en este año 2023.

Fecha de convocatoria: 25/07/2016. ID: 315.334.

Proceso: *Contratación Directa 03/2016 para la Contratación de Servicios de Consultoría Jurídica en Materia de Administración Financiera y Contrataciones Públicas con ID: 315.334.*

Adjudicado: *Abg. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez.*

Cantidad de oferentes presentados: *1 OFERTA EN ACTA DE APERTURA. OFERENTE UNICO.*

Enlace DNCP: *https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/contrato/315334-gabriel-orlando-solalinde-rodriguez-1.html*

Fecha de convocatoria: 20/12/2017. ID: 339.409.

Proceso: *Contratación Directa 11/2017 para la Contratación de Servicios de Consultoría Jurídica en Materia de Administración Financiera y Contrataciones Públicas. Ad Referéndum 2018 con ID: 339.409.*

Adjudicado: *Abg. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez.*

Cantidad de oferentes presentados: *1 OFERTA EN ACTA DE APERTURA. OFERENTE UNICO.*

Enlace DNCP: *https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/339409-contratacion-servicios-consultoria-juridica-materia-administracion-financiera-contra-1/resumen-adjudicacion.html#proveedores*

Fecha de convocatoria: 20/02/2019. ID: 357.713.

Proceso: *Contratación Directa 01/2019 para la Contratación de Servicios de Consultoría Jurídica en Materia de Administración Financiera y Contrataciones Públicas con ID: 357.713.*

Adjudicado: *Abg. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez.*

Cantidad de oferentes presentados: *1 (UNA) OFERTA EN ACTA DE APERTURA. OFERENTE UNICO.*

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

Enlace DNCP: *https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/357713-contratacion-servicios-consultoria-juridica-materia-administracion-financiera-contra-1/resumen-adjudicacion.html#proveedores*

Fecha de convocatoria: 24/01/2020. ID: 374.051.

Proceso: *Contratación Directa 01/2020 para la Contratación de Servicios de Consultoría Jurídica en Materia de Administración Financiera y Contrataciones Públicas. Ad Referéndum 2020 con ID: 374.051.*

Adjudicado: *Abg. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez.*

Cantidad de oferentes presentados: *1 (UNA) OFERTA EN ACTA DE APERTURA. OFERENTE UNICO.*

Enlace DNCP: *https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/contrato/374051-gabriel-orlando-solalinde-rodriguez-2.html*

Fecha de convocatoria: 17/12/2020. ID: 387.085.

Proceso: *Contratación Directa 18/2020 para la Contratación de Servicios de Consultoría Jurídica en Materia de Administración Financiera y Contrataciones Públicas. Ad Referéndum 2021 con ID: 387.085.*

Adjudicado: *Abg. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez.*

Cantidad de oferentes presentados: *1 (UNA) OFERTA EN ACTA DE APERTURA. OFERENTE UNICO.*

Enlace DNCP: *https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/387085-contratacion-servicios-consultoria-juridica-materia-administracion-financiera-contra-1/resumen-adjudicacion.html#proveedores*

Fecha de convocatoria: 23/03/2022. ID: 408.044.

Proceso: *Contratación Directa 02/2022 para la Contratación de Servicios de Consultoría Jurídica en Materia de Administración Financiera y Contrataciones Públicas. Ad Referéndum 2022 - 2023 con ID: 408.044.*

Adjudicado: *Abg. Gabriel Orlando Solalinde Rodríguez.*

Cantidad de oferentes presentados: *2 ofertas presentadas. MISMO OFERENTE.*

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

Enlace DNCP: *https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/408044-contratacion-servicios-consultoria-juridica-materia-administracion-financiera-contra-1/resumen-adjudicacion.html#proveedores*

Como punto final y en mi carácter de ciudadano con interés simple e interesado en la correcta utilización de los recursos públicos dentro de la concurrencia de oferentes en un plano de igualdad de condiciones, solicito al Director de la Dirección de Contrataciones Públicas la apertura de una investigación de oficio para analizar la situación denunciada que se encuentra vinculada a un presunto hecho de direccionamiento de las condiciones de un llamado a favor de un determinado oferente, desde el año 2016 a la fecha, conforme se constatan en los antecedentes vinculados a los llamados anteriores que fueron realizados y adjudicados sobre el mismo objetos."

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del escrito de la denuncia se desprende que existirá un direccionamiento de las condiciones, matrices y criterios de evaluación a favor de un consultor en particular, quien fue adjudicado en los últimos 7 años en varios llamados anteriores que guardan similitud con este llamado actual para la CONTRATACION DE SERVICIOS DE CONSULTORIA JURIDICA EN MATERIA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTRATACIONES PUBLICAS.

Primeramente, la denuncia adolece especificidad dado que el denunciante no ha señalado los requisitos concretos en los pliegos de bases y condiciones los cuales serían restrictivo o limitante para otros postulantes, el cual no basta con la simple mención.

Abg. María Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

Al respecto señalamos al denunciante, que las denuncias presentadas a través del Módulo de Investigaciones de esta Dirección Nacional deben cumplir mínimamente una serie de requisitos que se encuentran establecidos en la Resolución DNCP Nº 572/20[2], como también la definición clara y precisa de los hechos que supuestamente considera irregular.

La definición clara y precisa de los hechos es una exigencia legal contenida en la Resolución DNCP Nº 572/20 específicamente en lo referido en la Sección III Capitulo III Art. 24 que refiere lo siguiente: "*Art. 24. De los requerimientos mínimos. En todos los casos el denunciante, deberá cumplir mínimamente con los siguientes requisitos:*

- *El nombre, domicilio, número telefónico y/o telefax, dirección de correo electrónico.*
- *Identificación clara y precisa del procedimiento de contratación impugnado, incluyendo número de ID si lo conociere.*
- ***Designación precisa de lo que se denuncia**.*
- *Los hechos en que se fundamente, explicados claramente.*
- *El derecho expuesto sucintamente.*
- *La petición en términos claros y positivos.*
- ***Acompañar toda la prueba documental que tuviese en su poder y ofrecer las demás pruebas.***

Ahora bien, referente al llamado "CONTRATACION DIRECTA 05/2023 PARA LA CONTRATACION DE SERVICIOS DE CONSULTORIA JURIDICA EN MATERIA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTRATACIONES PUBLICAS - SELECCION BASADA EN PRESUPUESTO FIJO (SBPF) - PLURIANUAL 2023/2024, ID: 431356, con fecha de apertura 19 de junio de 2023.

Se observa en el (SICP) que, en este llamado, se encuentran en plazo para presentar protesta contra el PBC, ya que el pliego de bases y condiciones fue publicado el 08 de junio del corriente, en ese sentido, el art. 79 de la Ley 2051/03 estipula que la impugnación debe ser planteada dentro de los 10 días hábiles.

[2] POR LA CUAL SE ABROGA LA RESOLUCIÓN DNCP N° 5702/2019 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP).

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

Etapas y Plazos

Lugar para Realizar Consultas:	Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).	Fecha Limite de Consultas:	jueves, 15 de junio de 2023 - 09:00
Lugar de Entrega de Ofertas:	Avda. Eusebio Ayala N° 2759 esq. Sta. Cruz de la Sierra - Bloque Administrativo - Primer Piso.	Fecha de Entrega de Ofertas:	lunes, 19 de junio de 2023 - 09:30 Faltan 1 dias para la entrega de ofertas
Lugar de Apertura de Ofertas:	Avda. Eusebio Ayala N° 2759 esq. Sta. Cruz de la Sierra - Bloque Administrativo - Primer Piso.	Fecha de Apertura de Ofertas:	lunes, 19 de junio de 2023 - 10:00

Adjudicación y Contrato | **Datos del Contacto**

Cabe mencionar que no existen registros de protestas u otros procedimientos jurídicos. Sin embargo, quienes se sientan agraviados, por considerarlos limitantes en ese sentido, resulta importante aclarar al denunciante que en caso de disconformidad respecto a alguna condición o requerimiento del PBC por considerarla restrictiva o limitante los mismos cuenta con el mecanismo de impugnación de la **PROTESTA** previsto en la normativa, al que deben recurrir las partes si es que consideran que se ha vulnerado los derechos de los oferentes en el proceso de contratación o que se han lesionado sus derechos como oferente en el proceso de contratación.

Cabe destacar que, la **protesta** es un mecanismo de impugnación regulado en los Art. 79 y 80 de la Ley 2051. Asimismo, es reglamentado por el **Decreto N°2992/19** ***"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N°2051/2003 'DE CONTRATACIONES PÚBLICAS' Y SU MODIFICATORIA LA LEY N°3439/2007"***, *ART. 129° De la forma en cuanto a la presentación de protesta y denuncias.*

Así también, se señala que se encuentra vigente la **Resolución DNCP N°572/20** ***"POR EL CUAL SE ABROGAN LA RESOLUCIÓN DNCP N°5702/19 Y SE REGLAMENTA LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCION JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"***.

Conforme a todo lo expuesto, indicamos que **el denunciante debe PROTESTAR CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES**, puesto que las bases de la convocatoria solo pueden ser modificadas de manera previa a la etapa citada. Atendiendo a la "NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS PLIEGOS" como conjunto normativo y regulador del relacionamiento entre la Administración y el Adjudicado, necesariamente el PBC debe adquirir "FIRMEZA JURÍDICA" con respecto a los participantes y, especialmente con respecto al adjudicado.

Abg. Juan David Vera
Dirección Jurídica - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Dirección Jurídica - DNCP

"...Los pliegos de las licitaciones o concursos públicos contienen un conjunto de prescripciones que comprenden desde reglas de procedimiento, requisitos técnicos y financieros de las ofertas y criterios de selección hasta cláusulas de naturaleza contractual que regirán la futura relación con el adjudicatario..."[3];

"...Antes de la publicidad de los pliegos -requerida normativamente- no operan efectos jurídicos directos en la esfera de los particulares interesados, por lo que permanecen como actos internos de la Administración. Pero una vez que han cobrado publicidad, los pliegos asumen una condición normativa o reglamentaria hasta el momento de la presentación de las ofertas... A partir de allí y hasta la adjudicación, los pliegos no pierden su carácter normativo o reglamentario, aunque bajo un régimen peculiar que, en principio, excluye la posibilidad de modificar las reglas de juego sobre las cuales los oferentes formularon sus propuestas..."[4].

Por todo lo expuesto, en base a lo denunciado y al hecho que **la denuncia no es la vía para subsanar la debida diligencia en la utilización del mecanismo de impugnación pertinente que es la protesta**, corresponde a esta Dirección General de Asuntos Jurídicos concluir en virtud de lo dispuesto en el Art. 142 del Decreto 2992/19[5], el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°197/23, solo en consideración de los puntos objeto de aclaración en el presente dictamen, con la salvedad de que de surgir nuevos reclamos y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestras competencias.

ABG. JUAN VERA
Dpto. de Investigaciones - DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

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

[3] CASSAGNE, Juan Carlos. "EL CONTRATO ADMINISTRATIVO". Tercera Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires – Argentina, Año: 2009, pág. 75.-
[4] Ob. cit. pág. 75 y 76.-
[5] Art. 142 del Decreto 2992/19: "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