Dictamen DNCP/DGAJ N° 12.548/23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigaciones
Fecha de Dictamen:	18/10/2023
ID:	431683
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	Software de desarrollo e implementación del sistema de expedientes electrónicos de la gobernación del Departamento Central
Entidad Convocante:	Gobernación del Dpto. Central.
Denunciante:	Protección al denunciante/ CASO 255/23.
Tema General:	Pliego de Bases y Condiciones
Tema Específico:	EE.TT limitativas, restrictivas o direccionadas.

RESULTADO

1. Disponer el cierre de la denuncia individualizada como caso N° 255/23.

2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Que, de la denuncia transcripta se colige el interés particular que tiene el denunciante en participar del presente procedimiento de licitación, así como en la reformulación de las especificaciones técnicas y/o condiciones insertas en las bases del llamado.

El denunciante impugna requisitos contenidos en el Pliego de Bases y Condiciones, en su apartado de capacidad técnica: en cuanto a Gerente de proyecto, product manager, plazo de entrega, provisión de hardware dentro de ítem software y Código fuente. Asevera, que los mismos están direccionados a un oferente especifico, realiza propuestas de modificaciones a la Convocante.

Al respecto, es importante indicar por medio de la Resolución DNCP N° 2.757/23 se dio por concluida la "***PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA EMPRENDIMIENTOS DEL SUR S.A. CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES EN EL MARCO DE LLAMADO PARA EL 'SOFTWARE DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS DE LA GOBERNACIÓN DEL***

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

DEPARTAMENTO CENTRAL'; en ese sentido, se observa que la Convocante ha comunicado la cancelación de la licitación, por ende se ordenó el cierre de la protesta promovida ante la emisión de un nuevo acto administrativo.

En este caso, y con la medida adoptada por la Convocante, la misma, pone fin al procedimiento licitatorio de referencia, motivo por el cual el análisis de las cuestiones planteadas resulta inoficioso, ya que se extinguió el objeto de estudio de la denuncia presentada.

De todo lo expuesto, y visto la cancelación del llamado objeto de estudio, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos considera que no existen elementos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, por lo que **corresponde desestimar la denuncia individualizada como CASO N° 255/23.**

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

DENUNCIA:

La denuncia con protección al denunciante, e individualizada en el Sistema de Tramite Jurídico Electrónico como Caso N° 255/23 refiere lo siguiente:

"...Señores Asesoría Jurídica - DNCP Nos dirigimos a Ustedes con el fin de presentar una denuncia contra el pliego de bases y condiciones del llamado LPN "SOFTWARE DE DESARROLLO E IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO CENTRAL con ID 431683, convocado por el Gobierno Departamental de Central (CENTRAL), pasaremos a expresar los motivos por los cuales nos llevan a denunciar el citado proceso: 1. Detalles de los servicios – Código fuente. En el PBC es solicitado lo siguiente:

El oferente deberá incluir en su oferte las **fuentes de desarrollo** del software ofertado.	Exigido

La solicitud planteada no sería factible a menos que el proveedor haya desarrollado el proyecto desde cero. En tal caso, y considerando el breve plazo de entrega, cumplir con este requisito no sería posible a menos que el proveedor seleccionado sea aquel que haya trabajado en la oportunidad anteriormente. Esto contradice los principios fundamentales establecidos en la ley de contrataciones públicas 2051/03 en cuanto a la igualdad de condiciones para presentar ofertas y la promoción de una competencia libre y justa. 2. Capacidad técnica – Gerente de Proyecto En términos de habilidades técnicas, se requiere un Gerente de Proyecto que "Deberá contar con Registro Profesional Técnico en Telecomunicaciones emitido por la CONATEL" y también "Deberá contar con cursos realizados en Especialización en Ciberdefensa y Ciberseguridad Estratégica" Como se puede apreciar en el resaltado en el párrafo anterior, se pide que el GERENTE DE PROYECTO tenga un Registro Profesional Técnico en Telecomunicaciones emitido por CONATEL, lo cual no está relacionado de ninguna manera con las responsabilidades de gestión de proyectos solicitadas. En relación a este tema, se han realizado varias consultas pertinentes desde varias empresas interesadas:

3. **Capacidad técnica – Product Manager**

Product Manager	
Graduado o con malla curricular concluida de la carrera de Ingenieria Electrónica con mínimo de 4 años de experiencia, demostrable con el Titulo universitario	Exigido
Debera contar con Certificado Project Manager, se debera adjuntar una copia autenticada por escribania del certificado.	Exigido

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos

Requisitos para perfil de Product Manager Resulta incomprensible para nosotros entender por qué es estrictamente necesario que el Product Manager posea exclusivamente un título en INGENIERÍA ELECTRÓNICA, ya que un Product Manager es un profesional que investiga, selecciona y promueve el desarrollo de productos en una organización, llevando a cabo tareas de gestión de productos. Un Product Manager considera diversos factores como la demografía prevista, los productos ofrecidos por la competencia y cómo se ajusta el producto al modelo de negocio de la empresa. Por lo general, un Product Manager gestiona uno o más productos tangibles. Sin embargo, este término también puede describir a una persona que gestiona productos intangibles, como música, información y servicios. Este perfil debería estar mucho más abierto a profesionales de un espectro más amplio de ingenierías (principalmente informática, dado que el enfoque del proyecto es un SOFTWARE INFORMÁTICO PARA GESTIÓN DE EXPEDIENTES) y también a profesionales con enfoque empresarial, ya que estos también son relevantes para el perfil solicitado.

Consulta

Fecha de Consulta: 17-06-2023

Consulta:

Se solicita Deberá contar con Registro Profesional Técnico en Telecomunicaciones emitido por la CONATEL lo cual no tiene nada que ver con el objeto del llamado segun el RESOLUCIÓN N° 1092/2001 de la conatel solo habilita este certificado para Las instalaciones de nuevos sistemas de Telecomunicaciones, así como las modificaciones introducidas en los sistemas ya existentes deben ser proyectadas, dirigidas, supervisadas, y/o ejecutadas solamente por profesionales técnicos matriculados ante la COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (CONATEL).
Solicitamos que se tenga en cuenta el siguiente perfil para el gerente de proyectos
4 años de experiencia previa en gestión de proyectos de desarrollo de sistemas transaccionales, documentales, procesos y/o financieros.
3 años de experiencia previa en gestión de proyectos de transformación digital, implementación de mejora de procesos con equipos multidisciplinarios.
5 años de experiencia en esquema de trabajo SCRUM u otras practicas ágiles.
5 años de experiencia previa en proyectos de I+D.
3 años de experiencia o participación en proyectos de implementación de procesos en instituciones privadas y/o públicas.
Capacitación en transformación digital.

Respuesta - 20-06-2023

Fecha de Respuesta: 20-06-2023

Respuesta:

El llamado contempla la instalación de todos los equipos de infraestructura TIC (En el Pliego se menciona no se aceptará servidor en la nube, el software debe estar instalado dentro de la institución), por lo que las sistemas de alimentación ininterrumpida, servidores, redes y todo lo necesario deberá ser proyectado y entregado como un proyecto ejecutivo firmado por profesional del Ramo. Favor remitirse al pliego y base y condiciones.

Consulta

Fecha de Consulta: 17-06-2023

Consulta:

Se solicita Deberá contar con cursos realizados en Especialización en Ciberdefensa y Ciberseguridad Estratégica lo cual no tiene que ver con el objeto del llamado ya que se esta desarrollando un software de seguimiento de expediente electrónico

Respuesta - 20-06-2023

Fecha de Respuesta: 20-06-2023

Respuesta:

Al solicitar un sistema de expediente electrónico el cual estará al publico en General y teniendo en cuenta que se presenta muchos ataques de Hacker ya sea de Bot, malware precisamos que el producto ofertado cuente con buena seguridad por tal motivo se solicita a los oferentes cuenta con gente capacitada en dicha certificacion solicitada para poder avalar la seguridad del software. Favor remitirse a lo solicitado en el PBC.

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Consulta

Fecha de Consulta: 20-06-2023

Consulta:

Se solicita exluir el lo requerido para el Gerente de proyectos: Debera contar con Registro Profesional MOPC y Registro Profesional como técnico en Telecomunicaciones emitido por la CONATEL. Ya que no se ve como indispensable tal registro para el GERENTE DE PROYECTOS y tampoco es indispensable para la instalacion de equipos de hardware

Respuesta - 21-06-2023

Fecha de Respuesta: 21-06-2023

Respuesta:

Favor remitirse a los requerimientos técnicos solicitado en el PBC. Y la repuesta de la consulta Nro. 1.

Por nombrar algunos ejemplos. Cuando se solicita un profesional en GERENCIA DE PROYECTOS, no tiene sentido exigir este requisito bajo la premisa de que este personal debe realizar la instalación de equipos de hardware. El perfil esperado para este profesional se relaciona con la administración del proyecto y no con la instalación de hardware. Además, esta justificación tampoco se alinea con la descripción de dicho registro en la Resolución N° 1092/2001 de CONATEL

Art. 13° **CATEGORÍA III - Profesionales Técnicos.**

Serán aquellos que posean título de Técnico en electrónica o telecomunicaciones emitido por el IPT o centros de capacitación reconocidos por el Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay, que hayan satisfecho las pruebas teórico - prácticas requeridas para esta categoría.

Para el caso de los títulos obtenidos en el extranjero, los mismos deberán ser revalidados por el Ministerio de Educación y Culto del Paraguay.

Art. 14° Los profesionales, inscriptos en esta categoría, estarán facultados a realizar trabajos relativos a:

a) Modificación de equipamientos que no alteren los parámetros técnicos originales de Telecomunicaciones
b) Mantenimiento preventivo y correctivo de sistemas de Telecomunicaciones.
c) Montaje e instalación de cualquier tipo de Sistemas Radiantes.
d) Elaborar diagramas de sistemas de comunicación de servicios privados con las limitaciones propias de la categoría.
e) Podrá realizar toda actividad profesional legal, técnica y reglamentada en el campo de las telecomunicaciones acordes a la categoría III

4. Plazos de entrega

5. **Plazo**

Ítem	Cronograma de implementación	5 Dias	25dias	30 Dias
1	Instalación y Configuración del sistema a la emisión de la OC firma de Contrato			
2	Configuración de estructuras datos base			
3	Configuración de Flujos			
4	Capacitación básica al usuario			
5	Capacitación intensiva a usuarios clave			

Plazos de entrega en el PBC En una breve descripción, la convocatoria de licitación solicita el desarrollo e implementación de un sistema de gestión de expedientes. Sin embargo, al examinar los términos de referencia (PBC), se evidencia una

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

falta de coherencia con este requisito y los plazos de entrega, ya que los plazos establecidos no permiten llevar a cabo el desarrollo completo del sistema solicitado.

Nro. de Consulta: 20

Consulta

Fecha de Consulta: 20-06-2023

Consulta:

Se recomiendo reajustar los plazos de entrega atendiendo a la complejidad del proyecto solicitado y la imposibilidad técnica de llevar a cabo el proyecto en el tiempo determinado, sobre todo atendiendo a estandares de calidad en cuanto al modulo IA

Respuesta - 21-06-2023

Fecha de Respuesta: 21-06-2023

Respuesta:

Se precisa que el software esté funcionando en los plazos indicado en el PBC. Favor remitirse al PBC.

Como se puede observar, se requiere que el sistema esté instalado y configurado dentro de los 5 días posteriores a la emisión de la Orden de Compra. Sin embargo, previamente se solicita que el entrenamiento de la Inteligencia Artificial se realice en un plazo máximo de 10 días, lo cual en sí mismo ya representa una meta poco realista. Si consideramos que el objetivo es llevar a cabo un desarrollo completo, el proceso de desarrollo de un modelo de inteligencia artificial no sería factible en tan poco tiempo, especialmente sin contar con los datos y la estructura totalmente definida. Además, en el PBC se solicita:

2. **Objetivos especificos**

- Relevar, mapear y configurar procesos institucionales mediante una herramienta tecnológica especializada.
- Digitalizar la capacidad de seguimiento del estado de los trámites solicitados por los ciudadanos y usuarios solicitantes.
- Diseñar e implementar métricas de productividad asociada a los procesos.
- Identificar procesos y conseguir una evaluación para identificación de oportunidades de mejora como cuellos de botellas, reprocesos y optimizaciones.
- Conseguir capacidad de auditoría y trazabilidad de los trámites de la Gobernación.

Al plantear esta cuestión a la entidad convocante, junto con el plazo de entrega tan limitado, su respuesta es que "Para eso está la visita técnica", la cual se lleva a cabo en un período de tiempo completamente insuficiente. Aunque asistimos a la visita técnica, esta no se realiza en un lapso lo suficientemente amplio como para recopilar todos los aspectos necesarios para DESARROLLAR e IMPLEMENTAR un sistema como el solicitado en un plazo de 5 (CINCO) DÍAS.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Consulta

Fecha de Consulta: 20-06-2023

Consulta:

Se recomiendo reajustar los plazos de entrega atendiendo a la complejidad del proyecto solicitado y la inposibilidad técnica de llevar a cabo el proyecto en el tiempo determinado, sobre todo atendiendo a estandares de calidad en cuanto al modulo IA

Respuesta - 21-06-2023

Fecha de Respuesta: 21-06-2023

Respuesta:

Se precisa que el software este funcionando en los plazos indicado en el PBC. Favor remitirse al PBC.

En ningún momento se especifica la razón de la urgencia en los plazos de entrega, a pesar de la alta complejidad del proyecto y los tiempos realistas necesarios para su desarrollo, implementación y configuración. 5. Provisión de HARDWARE dentro de ítem de SOFTWARE En el PBC se establece lo siguiente:

El oferente deberá prever la provisión de cualquier equipo que permita el buen funcionamiento del sistema ofertado.	Exigido

De acuerdo a lo expuesto, se podría deducir que el proveedor debería proveer el hardware requerido para el correcto funcionamiento del sistema. No obstante, tras realizar la visita técnica, nos hemos percatado de que la entidad convocante dispone de un centro de datos parcialmente funcional. Como resultado, la convocante solicita la adquisición de servidores, racks, UPS y otros componentes como parte del ítem de DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE SOFTWARE. Dado que la cantidad de equipos requeridos implicaría un costo considerable que no puede ser incluido como un gasto adicional en la oferta del software, hemos planteado la consulta a la entidad convocante, y esta fue la respuesta obtenida:

Nro. de Consulta: 18

Consulta

Fecha de Consulta: 20-06-2023

Consulta:

Se solicita discriminar los items solicitados en cuanto a hardware y software. Ya que luego de la visita tecnica se percibió que esto implicaria gran parte del presupuesto ya que hay que proveer equipos que en teoria deberian de estar en funcionamiento en el datacenter de la institución

Respuesta - 21-06-2023

Fecha de Respuesta: 21-06-2023

Respuesta:

La visita técnica, fue para que cada oferente interesado conozca y pueda prever en detalle los requerimientos técnicos para que el software ofertado pueda funcionar correctamente

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Esta provisión de hardware no puede ser dejada en manos del oferente en cuanto a su decisión y dimensión propia, debido a que mínimamente se está solicitando un servidor COMPLETO para el datacenter, una UPS que debería suplir al datacenter completo, ya que el actual se encuentra fuera de servicio y también equipos varios como discos duros para el storage, el cual debe ser dimensionado para el sistema de expedientes, escáner, cables de conexión, etc. Estos son equipos que debemos considerar que mínimamente deberán ser patrimoniados y formar parte del inventario de la convocante, al no poder ser discriminados como lo que son solicitados u ofrecer un listado de los números de serie o garantía por los equipos esto se convierte en un gran compromiso para los oferentes así como también un gran riesgo para la convocante al enfrentarse también al incorrecto dimensionamiento que adrede o no puedan presentar ofertas mas bajas debido al hardware sub-dimensionado incluido en su oferta. Como podemos ver, estos afectan en gran medida a la oferta, por lo que lo solicitado de discriminar esto en ítems correspondientes, es coherente y solamente atiende a los mejores intereses de este llamado licitatorio. Conclusión En resumen, el texto expone una serie de inconsistencias y deficiencias en los requisitos establecidos para los puestos de Gerente de Proyecto y Product Manager, así como en los plazos de entrega y la inclusión de la provisión de hardware dentro del ítem de software. Estas inconsistencias demuestran una falta de comprensión y análisis exhaustivo de las responsabilidades y habilidades necesarias para cada puesto, lo que compromete la efectividad y el éxito del proyecto en cuestión. En primer lugar, se destaca que la exigencia de un Registro Profesional Técnico en Telecomunicaciones emitido por la CONATEL para el Gerente de Proyecto carece de relevancia y conexión directa con las tareas de gestión de proyectos solicitadas. Además, la justificación proporcionada para esta exigencia no se alinea con la descripción del registro en la resolución correspondiente, lo que subraya una falta de coherencia en los requisitos planteados. En segundo lugar, se cuestiona la necesidad de que el Product Manager tenga exclusivamente un título en Ingeniería Electrónica, dado que su rol implica actividades más allá de los aspectos técnicos, como la investigación, selección y desarrollo de productos. Se sugiere que el perfil requerido debería ser más abierto, considerando profesionales de diferentes disciplinas de ingeniería, como la informática, y también aquellos con enfoque en negocios, ya que estos aspectos son relevantes para el puesto. Además, se señala una incoherencia entre los plazos de entrega solicitados y la complejidad del desarrollo e implementación del sistema de gestión de expedientes. Los plazos establecidos son demasiado restrictivos y no permiten un adecuado proceso de desarrollo ni un relevamiento completo de los procesos necesarios. Esta falta de coherencia pone en riesgo la calidad y el éxito del proyecto al no brindar suficiente tiempo para realizar las actividades requeridas de manera adecuada. Otro aspecto problemático es la inclusión de la provisión de hardware dentro del ítem de software. Aunque se podría inferir que el proveedor debería proveer el hardware necesario para el sistema, se revela que la convocante cuenta con un datacenter en funcionamiento parcial. Esto genera confusión y dificultades, ya que se solicita la adquisición de equipos

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

dentro del ítem de desarrollo e implementación de software. La falta de especificidad y discriminación en los ítems afecta negativamente las ofertas y perjudica la competencia justa, ya que los costos adicionales asociados a la provisión de hardware no se consideran adecuadamente. Por último, se destaca que la solicitud de entrega de los códigos fuente del software ofertado es poco realista y puede violar los principios de igualdad de condiciones y competencia justa en las contrataciones públicas. Cumplir con este requisito resulta difícil dentro del corto plazo establecido, a menos que el proveedor seleccionado haya trabajado previamente en el proyecto con la convocante, lo cual restringiría la igualdad de oportunidades para otros oferentes interesados. Por lo tanto con todos los puntos expuestos mas arriba, solicito que se tenga como presentada la denuncia y se investigue a fin de que la convocante pueda rever su pliego de bases y condiciones totalmente direccionado.

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Que, de la denuncia transcripta se colige el interés particular que tiene el denunciante en participar del presente procedimiento de licitación, así como en la reformulación de las especificaciones técnicas y/o condiciones insertas en las bases del llamado. El denunciante impugna requisitos contenidos en el Pliego de Bases y Condiciones, en su apartado de capacidad técnica: en cuanto a Gerente de proyecto, product manager, plazo de entrega, provisión de hardware dentro de ítem software y Código fuente. Asevera que los mismos están direccionados a un oferente especifico, realiza propuestas de modificaciones a la Convocante.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP

Al respecto, es importante indicar por medio de la Resolución DNCP N° 2.757/23 se dio por concluida la "***PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA EMPRENDIMIENTOS DEL SUR S.A. CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES EN EL MARCO DE LLAMADO PARA EL 'SOFTWARE DE DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS DE LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO CENTRAL'***; en ese sentido, se observa que la Convocante ha comunicado la cancelación de la licitación, por ende se ordenó el cierre de la protesta promovida ante la emisión de un nuevo acto administrativo.

En este caso, y con la medida adoptada por la Convocante, la misma, pone fin al procedimiento licitatorio de referencia, motivo por el cual el análisis de las cuestiones planteadas resulta inoficioso, ya que se extinguió el objeto de estudio de la denuncia presentada.

De todo lo expuesto, y visto la cancelación del llamado objeto de estudio, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos considera que no existen elementos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, por lo que, **corresponde desestimar la denuncia individualizada como CASO N° 255/23**

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Luis Godoy Duria
Director General de Asuntos Jurídicos - DNCP