DNCP/DJ N° 3417 /14

CASO Nº 2549

Asunción, 17 de noviembre de 2014.-

INVESTIGACION PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCION AL DENUNCIANTE, REFERIDA LA LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA EL SERVICIO DE DIGITALIZACION DE DOCUMENTOS, CONVOCADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT). ID Nº 270003.---------

La presente investigación preliminar fue iniciada por esta Dirección Jurídica, a partir de la denuncia recibida por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas; y 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 N° 977/96.----------

En la referida denuncia, ingresada en fecha 27 de agosto de 2014, el denunciante manifiesta: *"DENUNCIA CONTRA EL PBC DEL LLAMADO DE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS INDERT • Ítem 2, Requerimientos Para Calificación Posterior (IAO 36.1), Punto a) Requisitos # 1 Certificado de Distribución para los equipos propuestos debidamente legalizados; #2 Certificado de Centro autorizado de servicios para los equipos propuestos; #3 Certificado para la transmisión segura de datos digitalizados tanto para hardware como software; #4 Dos técnicos certificados con relación a todo hardware y software detallado en la propuesta. Estos requisitos no deben ser considerados como requisitos de calificación pues el enfoque del llamado es el de provisión de servicio y no la provisión de bienes o equipos y la contratante al final lo que termina recibiendo como producto es la base de datos de imágenes digitales, siendo estos requerimientos totalmente tendenciosos, limitantes, restringiendo la libre participación. Por esto solicitamos que se elimine este requisito pues los mismos no son requerimientos técnicamente indispensables para un "Servicio de Digitalización de Documentos" limitando la libre participación y por sobre todo la participación de proveedores de servicios con capacidad para atender la necesidad, según lo establecido en los artículos 20° de la ley 2.051/03 inciso w, artículo 49° de la ley 2.051/13 y en total contravención a lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 2.051/13. En caso de aceptarse este tipo de requerimientos limitantes para este tipo de servicios se estaría dejando un irregular e injusto precedente atentando directamente contra la Ley 2.051/13 y el espíritu de transparencia, igualdad e incorruptibilidad de la misma. • Sección III, Suministros Requeridos, punto 1 Especificaciones Técnicas, ítem 1 Objetivo del Servicio / Entregables, Ítem 2 Alcance del servicio. Se denota una incongruencia muy fuerte entre el objetivo definido en el ítem 1 y el enfoque del alcance en el ítem 2, donde como uno de los objetivos se define la Digitalización de Documentos del Archivo… y en el ítem 2 se*

Abg. Pamela Moreno B.
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

habla de la Digitalización digital. Basado en esto solicitamos a la contratante replantear el llamado y definir con criterios claros y detallados, así como una descripción completa tanto el objetivo como el alcance de los trabajos a ser realizados, pues como se presenta hoy el PBC no queda claro cuál es el trabajo a ser realizado, pues hasta se habla de la virtualización de los documentos y este término se refiere a documentos de origen digital. Viendo cómo se presenta hoy el PBC se denota que la contratante no sabe exactamente que trabajos requiere contratar por lo que este proyecto puede resultar en un fracaso tanto para la contratante como para el contratado, pues resulta imposible elaborar una oferta que cumpla con los requisitos definidos de esta forma, en total contravención a lo dispuesto en el Artículo 20° incisos g) y h). • Sección III Especificaciones Técnicas, Ítem 3 Perfil o Experiencia Empresarial. El requerimiento dice expresamente "El oferente deberá presentar Contratos, Facturas, Constancias emitidas por instituciones Públicas o Privadas, de al menos 4 servicios de implementación de software para servicios de virtualización. Este es un requerimiento fuera de contexto atendiendo a que este llamado es para la provisión del servicio de digitalización y para la provisión de software para servicios de virtualización. Este requerimiento no tiene ningún sustento y se encuentra fuera tanto del enfoque como del alcance del llamado, además va en controversia con los requerimientos establecidos en el Ítem 2. De igual forma este requerimiento no puede ser una limitante técnica pues no resulta técnicamente indispensable para un "Servicio de Digitalización de Documentos" limitando la libre participación y por sobre todo la participación proveedores de servicios con capacidad para atender la necesidad, según lo establecido en el artículo 20° de la ley 2.051/03 inciso w, y en total contravención a lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 2.051/13, donde en caso de aceptarse este tipo de requerimientos limitantes para este tipo de servicios se estaría dejando un irregular e injusto precedente atentando directamente contra la Ley 2.051/13 y el espíritu de transparencia, igualdad e incorruptibilidad de la misma. Por esto solicitamos que se este ítem sea eliminado. • Sección III Especificaciones Técnicas, Ítem 4 Especificaciones Técnicas, punto iii. Proceso de trabajo En la página 18 del PBC se repite en ítem digitalización de documentos, donde más allá de no haber diferencias entre uno u otro punto genera confusión, denotando un mal trabajo de revisión y de copiado y pegado, el cual sumado a todos los errores de congruencia y forma le sacan total seriedad al documento, sobre todo atendiendo lo importante del llamado en términos de beneficios para la contratante. Nuevamente en esta sección se denota la incongruencia ya identificada anteriormente, pues en reiteradas ocasiones se menciona la palabra virtualizar, o sus derivados como virtualizados, virtualización etc. Basado en esto solicitamos que se revisen todos los aspectos relacionados a las Especificaciones Técnicas para este llamado, de modo clarificar los aspectos más importantes del mismo y trasparentar el llamado. Además de replantear el llamado y definir con criterios claros y detallados, así como una descripción completa de los requerimientos técnicos, pues como se presenta hoy el PBC no queda claro cuál es el trabajo a ser realizado, se denota nuevamente que la contratante no sabe exactamente que trabajos requiere contratar por lo que este proyecto puede resultar en un fracaso tanto para la contratante como para el

Abg. Pamela Moreno B.
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Dirección Jurídica - DNCP

contratado, pues resulta imposible elaborar una oferta que cumpla con los requisitos definidos de esta forma, en total contravención a lo dispuesto en el Articulo 20°insisos g); h); w). • Sección III Especificaciones Técnicas, Ítem 4 Especificaciones Técnicas, Ítem e) Infraestructura, Ítem Portal Web para Documentos Virtualizados. En ningún punto del PBC, ni el objetivo del mismo, ni en el alcance, y mucho menos en el enfoque del llamado se habló de un Portal Web, siempre se utilizó la herramienta de un visualizador de imágenes digitalizadas el cual es una herramienta muy distinta al de un portal, donde nuevamente se vuelve a mencionar el enfoque de los documentos virtualizados. (Sic).----------

Continua el denunciante: *"...De igual forma los requerimientos solicitados por este "Portal" no son solo para visualizar, si no inclusive para gestionar documentos vivos, cuando que en el alcance del proyecto se habla del archivo de documentos históricos, además varios de los puntos se repiten con otros términos como si se hubiesen copiado y pegado sin analizar técnicamente cada requerimiento lo que le saca seriedad al mismo. Ej. En el primer punto se solicita Ambiente web (multiplataforma), y en puntos posteriores se citan cada uno por separado ver puntos 5, 8, 10. Así mismo en este ítem se hace mención a marcas específicas en total contravención a lo establecido en el artículo 20° inciso w de la Ley 2.051/13. Basado lo mencionado este ítem está definido en forma tendencioso, limitante, elaborado y redactado en forma poco clara evidenciando un direccionamiento, por lo que solicitamos se elimine este requerimiento, pues este requerimiento técnico no hace a un tipo de servicio de Digitalización de Documentos, y puestos de esta forma solo sirven para direccionar el llamado y limitar la libre participación Artículo 20° incisos g); h); w) y en total contravención a lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 2.051/13, donde en caso de aceptarse este tipo de requerimientos limitantes para este tipo de servicios se estaría dejando un irregular e injusto precedente atentando directamente contra la Ley 2.051/13 y el espíritu de transparencia, igualdad e incorruptibilidad de la misma. • Sección III Especificaciones Técnicas, Ítem 4 Especificaciones Técnicas, Ítem e) Infraestructura, Ítem Equipamientos. Se solicita como requerimiento para la realización del servicio 1 (un) equipo multifunción para digitalización de documentos sueltos e impresión de separadores y luego se pide un escáner, creemos que rotativo para la digitalización de hojas sueltas. Atendiendo a que el servicio solicitado es el de la digitalización de documentos el requerimiento de un equipo multifunción es un requerimiento que técnicamente no hace al foco del trabajo, además los requerimientos técnicos apuntan a un equipo y una marca en particular direccionando el requerimiento hacia una sola empresa en el mercado local. El uso de separadores en el proceso de captura no es estándar ni tampoco existen un solo tipo, puede utilizarse distintos tipos, desde códigos de barras, hojas de colores, transparencias, caratulas etc., sin que precisamente se necesite imprimir un separador, por lo que no se tiene un requerimiento real de impresión de los separadores. Basado en estos argumentos, solicitamos que se elimine el requerimiento del equipo multifunción pues esto no resulta técnicamente indispensable, limitando la participación de otros oferentes siendo que el trabajo realmente se realizara con el escáner rotativo y cada oferente podrá utilizar los*

Abg. Pamela Moreno B.
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

separadores con los que dispongan para la captura de las imágenes digitales, dejando de ser indispensable la impresión de los separadores para la realización del servicio donde lo único que este requisito hace es limitar la libre participación, según lo establecido en el artículo 20° de la ley 2.051/03. Por ultimo luego del análisis minucioso del PBC y las adendas a las mismas, surgen muchas dudas con relación al objetivo real de servicio solicitado, al alcance del mismo, lo que nos hace dudar en cuanto al entendimiento real de la contratante de las necesidades a cubrir con el servicio, basados en los innumerables errores desde ortográficos, de sintaxis, de coherencia y de requerimientos técnicos denotándose una mescolanza de ideas en un mal trabajo de copiado y pegado, lo que le saca seriedad al presente documento y a los requerimientos en ella contenida y por ende al llamado, presentando requerimientos totalmente direccionados, limitantes y en total contravención con la Ley de Contrataciones Públicas 2.051/13, donde en el caso de avanzar con este llamado se estaría dejando un injusto e irregular precedente para los procesos de licitatorios y para la imagen de la gestión pública."(Sic.).----------

Que, en fecha 03 de setiembre de 2014, por **Nota DNCP/ DJ Nº 2.497/ 14**, esta Dirección Jurídica solicita a la Convocante a efectos de clarificar lo denunciado que justifiquen lo referido en la denuncia e informen sobre el estado del proceso de contratación.----------

En efecto, por nota ingresada como **Expte Nº 12.162** de fecha 09 de setiembre de 2014, la Asesora Legal de la UOC del INDERT, Maria Elena Torres, manifiesta: "...***Certificado de distribución para los equipos propuestos debidamente legalizados:*** *Considerando la protesta, el INDERT procederá a la modificación de las Especificaciones Técnicas.*

Certificado de centro autorizado de servicios para los equipos propuestos: *Indispensable para la reparación de los equipos, pues en el caso de los escáneres planetarios son productos muy específicos en donde falla en un componente puede causar que el proyecto se retrase considerablemente al no poder el oferente tener en stock los repuestos y el conocimiento de avanzada para la Resolución optima de los problemas técnicos que pudiese presentarse. Considerar el Art. 48 de la Ley 2051/ 03, permite la presentación de las ofertas en consorcio y con esto se permite la participación de la mayor cantidad de oferentes. Certificado para la trasmisión segura de datos digitalizados tanto para hardware como software. Considerando la protesta el INDERT, procederá a la modificación de las especificaciones técnicas. Cambiar todas las palabras virtualizado por digitalizado y virtual por digital. Donde dice webdav y SharePoint: Eliminar estos requerimientos el oferente deberá presentar Contratos, Facturas, Constancias Emitidas por Instituciones Públicas o privadas de al menos 4 servicios de implementación de software para servicios de digitalización y/o con experiencia en implementaciones de software y hardware de digitalización. Esto último debido a que se utilizará parte del plantel de la institución para que el servicio objeto de esta licitación deje un conocimiento y experiencia directa al equipo técnico operativo que trabajará junto con el proveedor. Eliminar donde dice*

Abg. Pamela Moreno B.
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Portal Web y colocar visualizador de imágenes plataforma web. Se solicita como requerimiento para la realización del servicio 1 equipo multifunción: Se solicita este tipo de hardware por que un equipo multifunción permite además de imprimir, digitalizar e indexar documentos en formato estándares. Este requerimiento no está direccionado a una marca específica y existen 3 o 4 marcas en el mercado que cumplen con los requerimientos exigidos. Los requerimientos no son detallados y son estándares. El uso de separadores en el proceso de captura no es estándar ni tampoco existen un solo tipo: La función de separador de trabajos en digitalización es una función estándar en el 100% de los software de captura y digitalización en el mundo. No limita en absoluto la participación de otros oferentes. Se puede citar como separador de documentos digitalizados las siguientes formas: separación por texto en zonas, separación por códigos de barra, separación por hoja blanca. Debido a que la digitalización se realizará de manera masiva o en lotes es un requerimiento fundamental para cumplir con los tiempos de ejecución del proyecto. Como último punto paso a responder el estado del proceso de contratación, el que actualmente no se encuentra suspendido y cuenta con fecha para la apertura de sobres, para el día 12 de setiembre de 2014." (Sic).----------

Atento a las manifestaciones que dieron origen a la presente investigación, esta Dirección Jurídica encuentra oportuno aclarar al recurrente que el llamado de referencia ya fue objeto de estudio por parte de esta Dirección Nacional en el proceso caratulado **"PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA MARTIN CACERES SERVICIOS DE MARTIN ARNALDO CACERES MONGELOS Y EMAGE S.A.CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES (PBC) DE LA LICITACION PUBLICA NACIONAL Nº 03/14 PARA LA CONTRATACION DE SERVICIOS DE DIGITALIZACION DE DOCUMENTOS - AD REFERENDUM CONVOCADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT) CON ID Nº 270003", el cual fuera culminado por Resolución 2918 /2014, de fecha 07 de octubre de 2014**, por la cual se dispone:

POR TANTO, en usos de sus atribuciones, y de conformidad a las consideraciones que anteceden y las disposiciones de los artículos 79, 80 y concordantes de la Ley Nº 2.051/03 y de su Decreto Reglamentario; ----------

LA DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

R E S U E L V E:

1º. **HACER LUGAR PARCIALMENTE** la PROTESTA PROMOVIDA por la firma unipersonal MARTÍN CÁCERES SERVICIOS de Martín Cáceres contra el Pliego de Bases y Condiciones de la **LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL Nº 03/14 PARA LA "CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS – AD REFERÉNDUM" CONVOCADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT) CON ID Nº 270.003**, específicamente en lo que se refiere a "Dos técnicos certificados" y "Certificado de Seguridad" indicados en el inc. (a) del ítem 2) de la Sección II del PBC, en los términos expuestos en el dictado de la presente. ----------

Abg. Pamela Moreno B.
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

2°. **TENER** por modificado el punto impugnado por el recurrente a través de la Adenda N° 7, publicada en el SICP. ----------

3°. **RECHAZAR PARCIALMENTE** la protesta individualizada en el numeral 1° de la presente, en lo que respecta a la impugnación de *"Certificado de representación de marca..."* y *"Certificado como centro autorizado..."* indicados en el inc. (a) del num. 2) de la Sección II del PBC, en los términos expuestos en el exordio de la presente resolución. ----------

4°. **RECHAZAR** la protesta promovida por la firma E-MAGE S.A. contra la Adenda N° 5 al Pliego de Bases y Condiciones de la licitación referida en el num. 1° de la presente, por las razones expuestas en el exordio de la presente Resolución. ----------

5°. **HACER LUGAR PARCIALMENTE** a la protesta promovida por la firma E-MAGE S.A. contra la Adenda N° 7 al Pliego de Bases y Condiciones de la licitación mencionada en el num. 1° de la presente, en lo que respecta a los requerimientos solicitados por la Convocante en el Inc. (a) "Experiencia y Calificación Técnica" del num. 2) "Requisitos para Calificación Posterior" de la Sección II del PBC, y el sistema de adjudicación establecido por la misma, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente Resolución. ----------

6°. **ORDENAR** a la Convocante a la reformulación de las bases de la contratación, de acuerdo a las directrices otorgadas en el exordio de la presente. ----------

7°. **RECHAZAR PARCIALMENTE** a la protesta promovida por la firma E-MAGE S.A. contra la Adenda N° 7 al Pliego de Bases y Condiciones de la licitación mencionada en el num. 1° de la presente, en relación a las demás objeciones formuladas contra las EE.TT. establecidas por la Convocante en la Adenda N° 7, en virtud a las consideraciones expuestas en el exordio de la presente. ----------

8°. **COMUNICAR**, a quienes corresponda y cumplida archivar.----------

Abg. SANTIAGO JURE DOMANICZKY
Director Nacional

Entonces, debido a que tanto la denuncia como la protesta se refieren al mismo procedimiento de contratación y sobre los mismos hechos, por ende es evidente que existe una conexión entre las mismas—por el objeto—; y, de llevarse adelante simultáneamente varios procesos administrativos, cualquier resolución que haya de dictarse respecto a uno, producirá efectos de cosa juzgada en el otro.----------

En base a todo lo anterior, entiende esta Dirección Jurídica que no existe méritos para abrir una Investigación de Oficio, conforme el Art. 17 inc. a) del decreto 7434/11, y corresponde el cierre de la presente investigación por los motivos anteriormente expuestos----------

ABG. PAMELA MORENO B.
Dirección Jurídica-DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

ABG. LUIS A. GODOY
Director Jurídico-DNCP