DNCP/DJ N°8328/19

CASO N° 175

Asunción, 11 de julio de 2019.

DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRONICAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE INDIVIDUALIZADA COMO CASO N° 175 EN EL MARCO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL PARA DESARROLLO DE SISTEMA, DIGITALIZACIÓN Y GUARDA DE DOCUMENTOS, CONVOCADA POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (ID N° 363028).----------

A partir de la denuncia recibida en fecha 11 de junio de 2019 a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas –MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS, Resolución DNCP N°718/18- e individualizada como Caso N° 175; esta Dirección Jurídica, luego del estudio de la misma realiza este Dictamen Conclusivo, en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación: ----------

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 Nº 977/96. ----

Que, la denuncia expresa, cuanto sigue: "*Mi denuncia se trata de la irregularidad planteada en ésta licitación. Piden desarrollo de un software siendo que al MADES (ex SEAM) se le entrego un software de Gestión en el llamado con ID 298031 – "Servicios de Digitalización de Documentos y Desarrollo de Sistemas". // Como puede ser que se sigan cubriendo compras de éste tipo? Además de éste software que ya se entregó, lo usa secretaria general y el área de Control, ¿está el servidor entregado también en éste marco (ya que sale como adjudicado y totalmente ejecutado el llamado) adquirieron un sistema de expedientes previo al servicio anterior y van a volver a adquirir lo mismo? // Pruebas en DOCUMENTOS adjuntos. Verificar contenido del PBC donde se pide el software e investigar sobre herramientas que tiene el MADES. // Solicito se investigue tal irregularidad y se evalué las compras superpuestas de las mismas soluciones. Todo es información pública*". NO SE ADJUNTA DOCUMENTACIÓN ALGUNA A LA DENUNCIA. ----------

Que, mediante Nota DNCP/DJ N° 7081/19, se ha requerido a la Entidad Convocante, que informe y justifique acerca de lo referido en la denuncia transcripta. ---------

Que, en fecha 19 de junio de 2019, mediante la Nota recibida por Mesa de Entrada Manual de la DNCP, identificada como Expediente DNCP N° 4723/19, la Entidad Convocante –MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADES)- ha

realizado las siguientes manifestaciones: "*…Teniendo presente que la solicitud deriva de una denuncia en la que se plantean supuestas irregularidades en ésta licitación en la que "…se pide desarrollo de un software siendo que al MADES (ex SEAM) se le entregó un software de gestión en el llamado con ID 298.031 – Servicios de digitalización de documentos y desarrollo de sistemas…" (SIC), me permito señalar que, al contrario del llamado realizado en el 2015 –individualizado en la denuncia- la Convocante no requiere de servicio de desarrollo de software, el objeto del llamado con ID N° 363068 es el SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN Y GUARDA DE DOCUMENTOS. // Estas manifestaciones pueden ser fácilmente comprobadas con la revisión de las especificaciones técnicas establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones para el servicio requerido, términos a los que me remito para mejor comprensión. // En efecto, en la SECCIÓN III. SUMINISTROS REQUERIDOS, punto 1. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, se describe detalladamente el servicio a ser provisto por la empresa que resulte adjudicada en este llamado y de la lectura de este material se puede constatar que en ningún momento se pide el desarrollo de un software para la institución. // Me permito, en este punto, traer presente parte del texto señalado en el que puntualiza lo solicitado…// De este extracto se puede corroborar que la institución NO REQUIERE DESARROLLO DE SOFTWARE, sino más bien se pide acceso – a través de un portal – a los documentos digitalizados como parte de la provisión del servicio a contratar. // No obstante, y debido también a una consulta ya respondida en la Aclaratoria 1, desde ésta dependencia pudimos notar que con el título del llamado se pudo involuntariamente haber generado alguna confusión al público interesado pues se hace mención a un "desarrollo de sistema"; sin embargo, y como ya se dijo antes, esta situación se resuelve fácilmente con el análisis simple de las especificaciones técnicas publicadas para el servicio que la institución requiere pues allí se explican los términos de referencia que serán tenidos en cuenta tanto para la adjudicación como para la provisión/recepción del servicio. Este error ya ha sido corregido en la Adenda 2 y esperamos que el mismo no genere más inconvenientes en el futuro. // Esperando que las consideraciones expuestas cumplan con los requerimientos de la institución a su cargo, y que sean explicación suficiente a las consultas y/o denuncias de la ciudadanía en general, me despido de Usted saludándole atentamente".* ----------

Que, en la presente denuncia se requiere que sea estudiado cuidadosamente el proceso de contratación de referencia, indicando que el llamado en cuestión requiere la adquisición de un Software de Gestión, que ya fue adquirido por el MADES en un llamado anterior con ID N° 298031 "*Servicios de Digitalización de Documentos y Desarrollo de Sistemas*".----------

Asimismo, el denunciante solicita se verifique el contenido del PBC donde se pide el Software y se investigue que herramientas dispone el MADES. ----------

María Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

EEUU Nº 961 c/ Tte. Fariña - Telefax: 415 4000 R.A. - Asunción, Paraguay
www.contrataciones.gov.py

Por su parte, la Entidad Convocante –MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE- ha manifestado que contrario del llamado realizado en el año 2015 (ID 298031), en el proceso de contratación de referencia, no se requiere del servicio de desarrollo de software, ya que el objeto del llamado con ID N° 363068 es el de SERVICIO DE DIGITALIZACIÓN Y GUARDA DE DOCUMENTOS. ----------

Agrega, que lo manifestado puede ser fácilmente comprobado con la revisión de las EE.TT del PBC, donde en la Sección III SUMINISTROS REQUERIDOS, punto 1, EXPECIFICACIONES TÉCNICAS, se describe detalladamente el servicio a ser provisto, y donde se puede constatar que en ninguna parte se pide el desarrollo de un software para la institución. ----------

Finalmente, menciona que la institución NO REQUIERE DESARROLLO DE SOFTWARE, sino más bien se pide el acceso – a través de un portal – a los documentos digitalizados como parte de la provisión del servicio. Agrega, además que, en base a una consulta respondida en la Aclaratoria 1, han notado que con el título del llamado se pudo haber generado involuntariamente alguna confusión al público, ya que hace mención a un "*desarrollo de sistema*", pero que dicho error ya ha sido corregido en la Adenda 2 al PBC. --

En ese sentido, cabe traer a colación lo expuesto en la SECCIÓN III. SUMINISTROS REQUERIDOS, punto 1 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS del PBC, que establece: ----------

> Para una mejor ejecución y administración del contrato y principalmente para el control de la actividad de consultas y transporte de archivos, la convocante deberá contar con un portal de servicios de fácil uso e intuitivo para el usuario. El portal debera ser proveido por la empresa adjudicada.
>
> A través del portal, la convocante debe poder realizar búsquedas simples de los documentos inventareados y digitalizados, Ejemplo: por el nombre del documento.
>
> Es esencial la seguridad de nivel empresarial, el portal deberá detallar las características de seguridad tales como controles de acceso, pistas de auditoria, autenticación, encriptación de archivos, etc. Desde el portal se deben poder generar links de un documento para poder enviarse a otros usuarios y si se desea poder generar links públicos para compartir información con usuarios externos.
>
> Deberá contar con un sistema de control de eliminación de archivos y control automático de versiones que haga uso eficientemente del almacenamiento. La información se debe mantener segura, pero al mismo tiempo accesible para los usuarios que lo necesiten dependiendo del rol de seguridad asignado al mismo. Es exigencia que el portal mantenga el contenido seguro y acorde a los niveles de acceso correspondientes al rol de cada funcionario. De manera que solo pueda acceder a los archivos y a la información que le competa. Los permisos se deben establecer automáticamente y dinámicamente una vez definidos los usuarios y roles.
>
> El portal debe ser accesible a través de la web encriptada con SSL (Secure Socket Layer).
>
> El Portal debe manejar los estados de la documentación, con un flujo de trabajo automatizado detallado que nos ayude a realizar el seguimiento y rastreo del archivo de documentación física, en proceso de inventario, pendiente de envío físico, retorno de documentos enviados, en depósitos de guarda o en tránsito, cada sector con roles y usuarios identificados, que nos pueda garantizar la coherencia y verificación automática de que se siguen todos los pasos en los procesos definidos.

Abg. María Valeria Olazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Según lo expuesto en el PBC, en el presente llamado la empresa adjudicada deberá proveer a la Convocante un Portal de servicios de fácil uso e intuitivo para el usuario. A través de dicho Portal la Convocante debe poder realizar la búsqueda simple de los documentos inventariados y digitalizados. ----------

Cabe señalar, que mediante la Aclaratoria 1 publicada en el SICP, a la consulta 4 que refiere: "*Sección III. Suministros Requeridos. 1 Especificaciones Técnicas. Se indica que se trata de un servicio de Desarrollo de Software, sin embargo, no específica que software se deberá desarrollar. Solicitamos respetuosamente a la convocante, pueda indicar ¿Cuál es el Software que se debe desarrollar?...*"; la Convocante aclaró que en el presente llamado no requiere de servicio de Desarrollo de Software, sino que el objeto del llamado es el **SERVICIO DE DIGITALIZACION Y GUARDA DE DOCUMENTOS**. ----------

Al respecto, por ADENDA 1 se realiza la siguiente modificación al llamado: ----------

DONDE DICE:

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL Nº 01/19

"DESARROLLO DE SISTEMA, DIGITALIZACIÓN Y GUARDA DE DOCUMENTOS"

ID 363028

DEBE DECIR:

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL Nº 01/19

"DIGITALIZACIÓN Y GUARDA DE DOCUMENTOS"

ID 363028

Abg. Ma. Eugenia Olazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

De esta manera, vemos que el objeto del llamado ha sido modificado de forma a evitar más confusión, suprimiéndose el supuesto "*Desarrollo de Sistema*", quedando solamente el servicio de "*Digitalización y Guarda de Documentos*", cuya información asimismo ya ha sido actualizada en el presente llamado, según se observa en el SICP. ------

Sobre el particular, debemos ratificarnos en la varias veces proclamada por parte de esta Dirección, independencia de la Convocante de cada proceso en particular, de establecer y evaluar los parámetros para lograr la plena garantía de sus intereses y la máxima calidad de los bienes que va a adquirir y utilizar. ----------

En esta instancia, hacemos hincapié en que la Convocante ha hecho uso de las disposiciones legales aplicables, dentro de los límites que la discrecionalidad le permitía, pues constituye una atribución discrecional de las Entidades Convocantes, la de determinar la cantidad o tipo de bienes o servicios a contratar, la que debe encontrar su fundamento en las necesidades que deben ser satisfechas, las que necesariamente resultan ser necesidades públicas. A más de ello, es de notar que la determinación de bienes o servicios a contratar, tanto los originalmente establecidos en el pliego de bases y condiciones, como aquellos que resulten del proceso de evaluación de las ofertas, es de exclusiva responsabilidad de la Entidad convocante, de conformidad a la disposición del Art. 27º de la Ley Nº 2051/03. ----------

Finalmente, **en base a las aclaraciones realizadas por la Convocante**, corresponde a esta Dirección Jurídica concluir que no hay méritos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en el Art. 13 del Decreto 7434/11, que 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*", en consecuencia, corresponde desestimar la denuncia individualizada como Caso N° 175, *con la salvedad que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestra competencia.*----------

ABG. MELODY MARTINEZ
Jefa Dpto. de Investigaciones – DNCP

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP