DNCP/DJ N° 6275/17 **CASO N° 3518**

Asunción, 15 de junio de 2017.

INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA AL LLAMADO A LICITACION PUBLICA INTERNACIONAL Nº 01/2017 "ADQUISICION DE SISTEMA IBO INTELLIGENT BUSSINES OPERATIONS - Y SERVICIOS CONEXOS PARA LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES – AD REFERENDUM - PLURIANUAL.", CONVOCADO POR LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS – ID N° 318.873. ----------

La presente investigación fue iniciada a partir de la denuncia recibida en fecha 10 de mayo de 2017 por el Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas, asignada como Caso N° 3518; 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: *"...La adjudicación del llamado se ha realizado con precios sobre facturados sin previo estudio del precio referencial y del mercado, no existe una un pedido del sector afectado, las especificaciones del llamado se pudo realizar en forma local, la firma adjudicada no tiene arraigo en el país..." (Sic).* -

En atención a la denuncia ingresada a través del Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante como Caso N° 3518, esta Dirección Jurídica, solicitó a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines un informe detallado por medio de la Nota DNCP/DJ N° 4817/17 de fecha 11 de mayo del 2017 sobre lo expuesto en la denuncia, la misma tiene acuse de recibo de fecha 12 de mayo del corriente, sin embargo, al tiempo de remitir lo solicitado, no ha adjuntado las documentaciones necesarias para desvirtuar lo expuesto en la denuncia. ----------

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Cont. Dict. Nota DNCP/DJ Nº 628/17

En consecuencia, mediante **Nota DNCP/DJ N° 5351** de fecha 24 de mayo de 2017, (con acuse de recibo de fecha 31/05/17) se ha notificado a la **CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS BANCARIOS** de la apertura de la presente investigación, a fin de que realice las manifestaciones correspondientes dentro del plazo de tres (3) días hábiles. ----------

Asimismo, mediante **Nota DNCP/DJ N° 5351** de fecha 24 de mayo de 2017, (con acuse de recibo 29/05/17) se ha notificado a la firma **PSG TECNOLOGIA APLICADA LTDA** de la apertura de la presente investigación, a fin de que realice las manifestaciones correspondientes dentro del plazo de tres (3) días hábiles. ----------

En fecha, 30 de mayo de 2017, mediante escrito ingresado por Mesa de Entrada de esta Dirección Nacional como Exp. DNCP N° 5108 de fecha 30/mayo/2017, se presenta el Señor LUIS FERNANDO BARROS FONTOLAN, en representación de la firma PSG TECNOLOGÍA APLICADA LTDA., a fin de manifestar cuanto sigue: *"...DOMICILIO: a los efectos procesales hemos asentado representación local en el Paraguay sito en las calles Jose Artigas entre Coronel Oviedo y Sauce, Cuarto Barrio, de la ciudad de Luque - Departamento Central, con número de teléfono y fax N° 021 - 646165...".* ----------

"...REPRESENTANTE: De acuerdo a testimonio de poder que se acompaña el representante legal de la firma PSG TECNOLOGIA APLICADA LTDA. Es el señor LUIS FERNANDO BARROS FONTOLAN, quien posee las facultades para presentarse ante la DNCP a acusar recibo de la notificación y presentar manifestaciones que hagan al derecho de la firma...".----------

"...ESTADO ACTUAL DEL PROCESO: En respuesta a lo solicitado en la notificación de referencia, y que hace alusión al estado actual del proceso, se informa que hemos sido adjudicados en el contrato y conforme a ello hemos suscrito contrato con la Caja Bancaria, recibido la orden de inicio de servicios e inmediatamente a iniciar

Abg. Gustavo Zarza Dominguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

la ejecución de los trabajos en cumplimiento al ajustado plan de trabajo que hemos presentado con la oferta técnica del proceso…". ----------

"…DATOS DE INTERES: LECOM plataforma comercializada por PSG TECNOLOGIA APLICADA LTDA. remitió propuesta comercial para el desarrollo, implementación de licencias y capacitación con soporte técnico a la Caja Bancaria conforme sus necesidades y en base a los parámetros requeridos. Un extracto de esta propuesta comercial fue agregada a la notificación que hemos recibido (remitimos copia simple e integra de la propuesta comercial).- La propuesta comercial incorpora la plataforma de base y la implementación de 24 módulos como una solución integral a la necesidad de la Caja Bancaria (U$S. 1.887.500), con base a la estructura de precios que habíamos remitido en su oportunidad a la (CJPEB), sin embargo el proyecto se limitó a incorporar 6 módulos que se encuentran desarrollados en el PBC que fue base de nuestra oferta el cual totaliza un monto de dólares de 888.555 U$S y su equivalente en guaraníes…". ----------

Que, *"…Posterior a ello, y ya en la etapa del llamado hemos verificado el proceso, analizado los requerimientos y el alcance del mismo, verificado los plazos de entrega, los datos de soporte requerido y verificado el precio referencial publicado en la WEB de la DNCP, y conforme a todo esto se ha preparado la oferta ajustando al máximo los puntos a fin de presentar una oferta solvente y que pueda satisfacer las necesidades de la convocante.- La oferta presentada cumplía con la totalidad de los requerimientos técnicos, legales y financieros exigidos; por lo que conforme se lee en los adjuntos de la notificación, fuimos adjudicados para el desarrollo y la implementación de la solución requerida.- Finalmente y en obediencia a las disposiciones legales paraguayas, hemos establecido representación en Paraguay y nombrado representante legal, datos que fueron oportunamente aportados a la Caja Bancaria…". (Sic)* ----------

En fecha 06 de junio de 2017, se presenta el Lic. Miguel Oro Domínguez, en su carácter de Presidente interino de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

de Bancos y Afines, a fin de exponer cuanto sigue: *"…Primeramente deseamos mencionar que en fecha 12 de mayo de 2017 se ha recibido la nota de investigación DNCP/DJ N° 4817/17 tal como lo indica la citada notificación, y lo hemos contestado dentro del plazo dado pues habían otorgado un plazo de dos (2) días hábiles conforme al cuadro que desarrollamos seguidamente:* ----------

MAYO 2017						
VIERNES	SABADO	DOMINGO	LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES
12	13	14	15	16	17	18
Se recibe notificación	Día inhábil	Día inhábil	Feriado Día inhábil	DIA 1	DIA 2	Se contesta Plazo de gracia hasta las 09:00

Que, *"…La contestación a la denuncia se ha efectuado antes de las 09:00 hs del día jueves 18 de mayo de 2017, plazo que se encuentra dentro de lo establecido en la notificación, pues conforme lo dispone el Código Procesal Civil (normativa de aplicación supletoria) los plazos se empiezan a computar desde el primer día hábil siguiente de su recepción y se establece el plazo de gracia por los horarios administrativos de oficinas públicas. Por tal motivo, peticionamos tenga a bien tener por presentado dicho escrito en los términos del mismo…".* ----------

Que, *"…Por otro lado y ya en atención a la Notificación DNCP/DJ Nro. 5.351/17 donde se solicita:- 1. Solicitamos adjunten las consultas realizadas a empresas nacionales con relación a lo mencionado en el Dictamen Justificativo.- 2. Documentos que acrediten los trabajos efectuados por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados bancarios para la fijación del precio referencial…".* ----------

Que, *"…Adjuntamos nota cursada a la firma CYBIRA CONSULTING, empresa paraguaya – fabricante de software, que ha proveído soluciones basadas en procesos a Bancos tales como el ITAU, Fomento, Financieras y otros del mercado nacional; así como la respuesta del mismo donde se menciona que el desarrollo y la implementación total de un sistema de inteligencia de negocios basado en procesos requiere la interacción de varias herramientas tanto de origen nacional como extranjero. Que*

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

actualmente el sistema que provee a los bancos y financieras del país son 100% de procedencia nacional pero que no cumpliría el total requerimiento de la Caja Bancaria, que plantea una solución más integral y que en su caso requerirá del concurso de otras empresas colaboradoras pero extranjeras…". ----------

Que, *"…Lo mencionado por esta empresa encuentra respaldo en lo que observamos en el portal de la DNCP donde el Banco Central del Paraguay en su Licitación con ID 184969 - ADQUISICION E IMPLEMENTACION DE SOLUCIONES TECNOLOGICAS PARA LA REFORMA Y MODERNIZACION DE SISTEMA DE PAGO PARA EL BCP - AD REFERENDUM, ha adquirido un sistema SUECO ofertado por Parasoft que fungía de representante intermediario; igualmente en los procesos de adquisición de software y sistemas se presentan productos TODOS extranjeros (se adjunta reporte de algunos casos) los cuales en algunos casos poseen representación local o simplemente se produce intermediación, lo que repercute en el costo en forma directa y en los servicios conexos que la marca ofrece…".*----------

Que, *"…Este motivo nos llevó a peticionar cotización a empresas y a efectuar los trabajos de elaboración del precio referencial el cual obra en las fojas adjuntas a esta presentación y que la resumimos seguidamente:*----------

LECOM

Productos/Servicios/Sistemas	Unitario	Cantidad	Totales
Instalacion de Plataforma LECOM	555.500	1	555.500
Modulos (rediseño e integracion)	55.500	24	1.332.000
Total sistemas integrados (24 modulos)			**1.887.500**

Ref. Tipo de cambio 1US$ = 5.650 Gs

Gatos de instalacion y atendimiento	Horas/mes	USD/hora	Cantidad	Total/modulo
Honorario Profesionales-Personal LECOM + local	20	350	5	35.000
CSA		4.000	5	20.000
Total por modulo				**55.000**

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Cont. Dict. Nota DNCP/DJ Nº 6275/17

MILTEC

Productos/Servicios/Sistemas	Unitario	Cantidad	Totales
Plataforma	460.000	1	460.000
Modulos (rediseño e integracion)	97.500	24	2.340.000
Total sistemas integrados (24 modulos)			**2.800.000**

DIGITHOBRASIL

Productos/Servicios/Sistemas	Unitario	Cantidad	Totales
Plataforma	780.000	1	780.000
Desenvolvimiento	50.000	24	1.200.000
Treinamiento e suporte tecnico	41.667	12	500.000
Virtualizacion	70.833	24	1.700.000
Total sistemas integrados (24 modulos)			**4.180.000**

Ref. Tipo de cambio 1USS = 5.650 Gs

Gatos de instalacion y atendimiento	Horas/mes	USD/hora	Cantidad	Total/modulo
Treinamiento e suporte tecnico	30	350	4	41.667
Total por modulo				**41.667**

Productos/Servicios/Sistemas	Unitario	Cantidad	Totales
Costo por modulo (estimado)	70.833	24	1.700.000

Que, *"...De estos precios hemos tomado un promedio y ajustado a la disponibilidad presupuestaria con los módulos prioritarios:*----------

Cambio (Gs/USD) 5.535

	EN USD			EN Gs.
Proponentes	modulos	plataforma	Total	
LECOM	55.000	555.500		
DIGITHO	97.500	460.000		
MILTEC	70.833	780.000		
total	223.333	1.795.500		
Promedio	74.444			
Cantidad	6			
PYTO.IBO	446.667	460.000	906.667	5.000.000.000

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Cont. Dict. Nota DNCP/DJ Nº 6275/17

Que, *"...La cantidad de módulos solicitados en la licitación son 6 (seis), las mismas obran en el PBC y responden a los principales módulos que se requiere para el inicio de la implementación de un nuevo sistema de gestión que redundan en beneficios para los usuarios del sistema y para los socios de la caja bancaria.- La Caja Bancaria ha dado cumplimiento a lo que dispone la normativa vigente y sobre esas bases ha actuado, garantizando en todo momento la libre participación de las empresas nacionales, otorgando margen de preferencia con respecto a productos extranjeros, ha publicado el llamado por el plazo de ley y no ha vedado la participación de representantes de marca extranjeras radicadas en el Paraguay, por lo que sorprende la denuncia que el accionante efectúa sin aportar prueba alguna y demostrando simplemente que no participó del procedimiento de contratación pues ni siquiera emitió consultas, ni peticionó aclaraciones que no se hayan respondido en su oportunidad..." (Sic).* ----------

Atento a lo expuesto, esta Dirección Jurídica estima pertinente realizar las siguientes consideraciones:----------

En primer lugar, en base a los términos expuestos en la denuncia, se puede observar que el denunciante cuestiona la adjudicación recaída en el marco del procedimiento a Licitación Publica Internacional Nº 01/2017 "*ADQUISICION DE SISTEMA IBO INTELLIGENT BUSSINES OPERATIONS - Y SERVICIOS CONEXOS PARA LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES*", en atención a que supuestamente se adjudicó a una oferta a un precio sobrefacturado, además menciona que el llamado pudo haberse realizado de forma local e igualmente cuestiona que la firma adjudicada no tiene arraigo en el país. ----------

En primer lugar, es importante referir previamente que la adopción del **carácter internacional del proceso licitatorio objeto de estudio**, no ha sido objeto de impugnación alguna sobre este sentido, a pesar de que el llamado a concurso se encontraba publicado en el SICP desde el 13/01/2017; cabe añadir además, que el

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

oferente no ha aportado prueba alguna que sustente que con el carácter nacional del proceso de compra, la convocante podría satisfacer sus necesidades.----------

En ese sentido, resulta menester señalar, que conforme las documentaciones obrantes en el expediente (fs. 60 y 62) se desprende que la convocante ha cumplido con los presupuestos establecidos en el Art. 18 num. 3) de la Ley N° 2051/03 para la pertinencia de un llamado de carácter internacional, en efecto, se encuentra agregada al expediente la consulta realizada por la Convocante a una empresa del ramo –CYBIRA CONSULTING–, quién en su oportunidad, manifestó a la Convocante que según la descripción de lo solicitado, se estarían requiriendo de la interacción de varias herramientas, que en su mayoría son de origen extranjero y algunos subsistemas o módulos de origen nacional. ----------

En efecto, véase que en la justificación del llamado de carácter internacional remitido a esta Dirección Nacional, la Convocante expresa cuanto sigue: *"...Al respecto, la Unidad Operativa de Contrataciones ha efectuado consultas con empresas nacionales del ramo que dispongan el sistema desarrollado para el IBO requerido por la Caja Bancaria y sin embargo se ha constatado que no se cuenta en el país con el sistema por lo que a fin de lograr mejoría en los precios se optó por la programación de llamado por vía de una licitación internacional, a fin de evitar que empresas nacionales con la sola autorización del fabricante internacional, ingrese en la licitación con un recargo innecesario en el precio, el cual en el monto previsto resulta preponderante.- 2 – Se ha verificado en el Sistema de Contrataciones Públicas que otras Instituciones como la INC, Municipalidad de Asunción, AFD y el IPS cuando licitó sistemas de gestión por procesos que son similares al requerido por la caja bancaria (ID 300575, ID 314441, ID 316440, ID 238169) lo han efectuado siguiendo los procedimientos de la Licitación Pública Internacional..." (Sic).* ----------

Entonces vemos que, la Entidad Convocante ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 18 num. 3) de la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas, que textualmente expresa "...*cuando, previa investigación de mercado que realice la*

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Unidad Operativa de Contratación (UOC), no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales respecto a bienes, servicios u obras en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio…"., ya que ha remitido en tiempo y forma la documentación que sustenta la necesidad de realizar un llamado de carácter internacional. ----------

En relación a la **supuesta sobrefacturación en la adjudicación**, con la documentación obrante en el expediente se observa que los precios referenciales fueron obtenidos del promedio de la cotización de tres empresas, tal como se observa a continuación: ----------

Proponentes	EN USD modulos	plataforma	Total	EN Gs.
1 LECOM	55.000	555.500		
2 DIGITHO	97.500	460.000		
3 MILTEK	70.833	780.000		
total	223.333	1.795.500		
Promedio	74.444			
Cantidad	6			
Proyecto IBO	446.667	460.000	906.667	5.000.000.000

Conforme lo expuesto se observa que la convocante ha realizado las diligencias pertinentes para la elaboración del precio referencial[1] de la licitación objeto

[1] Res. DNCP N° 2151/2016 *"POR LA CUAL SE MODIFICA EL ANEXO DE LA RESOLUCIÓN DNCP N° 1102/16 RESPECTO A LA GUÍA DE ELABORACIÓN DE PRECIOS DE REFERENCIA PARA LOS ORGANISMOS, ENTIDADES Y MUNICIPALIDADES, EN LAS CONTRATACIONES REGULADAS POR LA LEY "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"*

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

de estudio, el cual fue fijado en la suma de Gs. 5.000.000.000, ello considerando, que la suma asignada al presente proceso licitatorio asciende a los Gs. 6.000.000.000.-------

-EXTRACTO DEL REPORTE DEL PRECIO REFERENCIAL OBRANTE EN EL SICP-

IV. DATOS DE LOS ITEMS

SISTEMA IBO - INTELLIGENT BUSSINES OPERATIONS Y SERVICIOS CONEXOS PARA LA CAJA BANCARIA

Lugar Entrega: HUMAITA 377 E CHILE Y ALBERDI

Nro. Item	Item Código	Descripción	Cantidad	Unidad Medida	Presentación	Precio Unitario	Precio Total
1	43232804-001	Software de administracion - / Software de administracion	1	UNI	UNI	5.000.000.000	5.000.000.000

-EXTRACTO DEL REPORTE DEL LLAMADO OBRANTE EN EL SICP-

Nro. Expediente	331538
Fecha de Solicitud de Verificación	22-02-2017
Estado del Llamado	Impugnado Totalmente sin Suspension

Reporte de Llamados

I. DATOS DEL PAC

Entidad	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	Fecha Estimada de Inicio de Llamado	30-11-2016
UOC UEP	Uoc Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	Moneda	Guaranies
Tipo UC	UOC	Valor a Contratar	6.000.000.000,00
Nro UC	1.324	Ejecucion Anual	5.000.000.000
Ano	2017	Plurianualidad	Si
Responsable UOC	Econ. Victor Daniel Barua Mosqueda	Categoria del Bien Servicio	Equipos, accesorios y programas computacionales de oficina educativos, de imprenta, de comunicacion y señalamiento
Telefono	443242	Descripción	SISTEMA IBO - INTELLIGENT BUSSINES OPERATIONS Y SERVICIOS CONEXOS PARA LA CAJA BANCARIA
Email	uoc@cajabancaria.gov.py	Fuente de Financiamiento	Fuente 30
Nro Pac	318.873	Objeto del Llamado	Bienes
Modalidad	Licitacion Publica Internacional		

Resulta menester señalar en este punto, que conforme se desprende del Acta de Aperturas de Ofertas, la oferta presentada por la firma PSG TECNOLOGIA APLICADA LTDA, asciende a la suma de Gs. 4.500.000.000, encontrándose por debajo del 10% del precio referencial, ajustándose así a la normativa. ----------

Con la relación a la **<u>falta de arraigo</u>** de la empresa adjudicada, cabe aclarar que no resulta necesario para este tipo de llamados, precisamente por su carácter internacional, además cabe destacar que la empresa tiene asignado un representante en nuestro país, el señor LUIS FERNANDO BARROS FONTOLAN –conforme se desprende de los documentos obrantes en el SICP–, quien tiene constituido su domicilio en el Paraguay, en las calles José Artigas entre Coronel Oviedo y Sauce,

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Dirección Jurídica - DNCP
Juez Instructor

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Cuarto Barrio de la Ciudad de Luque, en ese sentido, no corresponde realizar mayor estudio sobre el mismo. ----------

Resulta menester señalar en este punto, que el denunciante se ha limitado a señalar supuestas irregularidades en el proceso licitatorio, sin aportar prueba alguna que sustente sus dichos, omitiendo la obligación de la carga de la prueba, conforme lo exigido en la normativa. ----------

En efecto, el Art. 9 del Decreto N° 7434/11 "***POR EL CUAL SE ESTABLECEN CIERTAS REGLAMENTACIONES PARA LOS PROCESOS SUSTANCIADOS EN LA DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DNCP)***", establece: "*Carga de las pruebas. Incumbirá la carga de la prueba a la parte que afirme la existencia de un hecho controvertido o de un precepto jurídico que la DNCP no tenga el deber de conocer. Los hechos notorios no necesitan ser probados; la calificación de los mismos corresponde al juez*". ----------

Sobre lo establecido en el citado artículo, se ha considerado que "*...Cada parte debe probar el presupuesto de hecho de la norma que invoca como fundamento de su pretensión o defensa... Cada litigante, cualquiera sea su posición procesal, debe acreditar los hechos y circunstancias en los que funda sus pretensiones o defensas... La prueba de los hechos alegados es una condición para la admisión de las pretensiones...*"[2] . ----------

Que en el caso que nos ocupa, de conformidad a las constancias obrantes en el expediente, esta Dirección Jurídica entiende que la cuestión objeto de análisis no amerita una **INVESTIGACION DE OFICIO** por parte de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, por ende, se da por finalizada la presente denuncia, *con la salvedad de que de surgir reclamos puntuales actuaremos en el ámbito de nuestras*.----

Abg. Gustavo Zarza Domínguez
Juez Instructor - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

[2] CASCO PAGANO, Hernán; "Código Procesal Civil – Comentado y Concordado; Décima Edición; Ed. La Ley Paraguaya S.A.; pág. 464-5.