DNCP/DJ N° 2113 /15

Asunción, 17 de julio de 2015.-

"INVESTIGACION PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL SISTEMA DE GESTION DE DENUNCIAS CON PROTECCION AL DENUNCIANTE, REFERIDA AL LLAMADO A LICITACION PUBLICA NACIONAL PARA "SERVICIO DE ORGANIZACIÓN, DIGITALIZACION Y GUARDA DE DOCUMENTOS" CONVOCADO POR LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES LLAMADO CON ID 282789. ----------

Que, la presente denuncia ha sido ingresada a esta Dirección Nacional por el **Sistema de Gestión de Denuncias con Protección al Denunciante como caso N° 2862,** de fecha **08 de julio de 2015**. ----------

En la referida denuncia, el denunciante expresa cuanto sigue: *"A partir de la Adenda N° 7, además de lo observado en las respuestas emitidas a otros oferentes por parte de la UOC de la Contratante donde la misma en sus alegatos ya pre-juzga a un potencial proveedor dejando entrever su interés hacia un proveedor específico, mediante una serie de requerimientos limitantes y que terminan direccionando el llamado hacia un solo proveedor, en lugar de enfocarse en requerimientos abiertos que atiendan un estándar relacionado a productos de digitalización, pues la contratante solicita requerimientos hasta de infraestructura como servidores o equipos para destrucción de documentos, tapas y servicios para encuadernados (que no hacen parte de un proceso de digitalización y dada la importancia del trabajo debe ser realizado por el proveedor y/o licitado en forma independiente o en lote y no por el total) pues estos ítems no son responsabilidad del proveedor del servicio y sí de la contratante. Con respecto a lo mencionado más arriba se incluyen dentro de los procesos de Organización, Digitalización y Guarda de los Documentos objeto de este llamado el Servicio de Encuadernación de documentos y el Servicio de Destrucción de documentos, siendo estos servicios específicos con metodologías y procesos definidos que no hacen a los entregables de los servicios de Digitalización, incluso impide la participación de oferentes que prestan estos servicios de forma específica por lo que limita la participación. Atendiendo que deben ser licitados de forma independiente o por lotes y no por el total como citamos más arriba. Otros requerimientos totalmente direccionantes son la estructura organizacional solicitada, los equipos informáticos determinados, la provisión de una suite de software para la gestión documental, el cual al igual de los ítems señalados anteriormente debe ser licitados por lote o en forma independiente y por sobre todo equipos multifuncionales los cuales están totalmente fuera de contexto dentro de un esquema de digitalización masiva de documentos donde para muestra solo basta de ejemplo los pliegos de Servicios de Digitalización de otras instituciones claramente definen que para los servicios de digitalización no serán aceptados equipos multifunción. Ante todo esto la contratante con total descaro está dejando de lado los aspectos importantes de un servicio de digitalización de documentos como lo es el proceso de producción, la calidad y el tipo de captura requerida, el orden y la indexación es decir no se enfoca en atender los estandares de producción en total contravención a todo lo estipulado en la ley 2051/03 de*

Contrataciones Públicas. Por último, un punto que restringe la participación de empresas potenciales capaces de proveer el servicio es en cuanto a Experiencia y Capacidad Técnica, donde se exige que en 3 (tres) contratos de digitalización se deberán acreditar la cantidad de un mínimo de 1.500.000 hojas, siendo esto limitante a Oferentes que han realizado trabajos en menor cantidad atendiendo que cada proyecto depende de la disponibilidad del Contratante, además de los entregables en cuanto al servicio de digitalización y no por la cantidad de documentos digitalizados .". (sic)---------

Que, por **Nota DNCP/DJ N° 2043/15** del **09 de julio de 2015** esta Dirección Jurídica ha corrido traslado al **LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES** a fin de que justifique lo referido en la denuncia presentada y adjunte la documentación que consideren pertinente. ----------

Al respecto, en fecha **15 de julio de 2015**, por nota ingresada como **Exp N° 7314** se ha presentado la Convocante, **CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS DE BANCOS Y AFINES** señalando cuanto sigue: *"...DICE LA DENUNCIA: A partir de la Adenda N° 7, además de lo observado en las respuestas emitidas a otros oferentes por parte de la UOC de la Contratante donde la misma en sus alegatos ya pre-juzga a un potencial proveedor dejando entrever su interés hacia un proveedor específico, mediante una serie de requerimientos limitantes y que terminan direccionando el llamado hacia un solo proveedor en lugar de enfocarse en requerimientos abiertos que atiendan un estándar relacionado a productos de digitalización, pues la contratante solicita requerimientos hasta de infraestructura como servidores o equipos para destrucción de documentos, tapas y servicios para encuadernados (Que no hacen parte de un proceso de digitalización y dad la importancia del trabajo debe ser realizado por el proveedor y/o licitado en forma independiente o en lote y no por el total) pues estos ítems no son responsabilidad del proveedor del servicio y sí de la contratante.*

RESPUESTA

Todo lo expresado en esta primera parte de la denuncia, solamente es una opinión infundada de parte del denunciante. Realiza afirmaciones acerca de un direccionamiento, ***desconociendo las protestas ya juzgadas y su contenido, en la que han participado varias empresas y a las que se ha allanado la convocante según lo solicitado por dichas empresas.*** *Parece, además desconocer el objetivo general del servicio e intenta reducirlo a un simple proceso de fotocopiado digital de documentos. Un servicio como el solicitado requiere de un sitio de almacenamiento de las imágenes y posibilidad de realizar búsquedas (por índices o contextuales) motivo por el cual, no es viable hacerlo sin servicios de computación y software especializado. Hace además la afirmación de que dicha responsabilidad no es del proveedor del servicio sino de la contratante, descargando sobre la misma parte importante de lo que se busca contratar (ya que internamente la institución no cuenta con dichos servicios ni elementos vitales, por otro lado, para la correcta administración de los documentos durante el proceso de digitalización).*

CONTINUA LA DENUNCIA:

'Con respecto a lo mencionado más arriba se incluyen dentro de los procesos de Organización, Digitalización y Guarda de los Documentos objeto de este llamado el Servicio de Encuadernación de documentos y el Servicio de Destrucción de documentos, siendo estos servicios específicos con metodologías y procesos definidos

que no hacen a los entregables de los servicios de Digitalización, incluso impide la participación de oferentes que prestan estos servicios de forma específica por lo que limita la participación. Atendiendo que deben ser licitados de forma independiente o por Lotes y no por el total como citamos más arriba'

RESPUESTA:

En el propio texto de la denuncia y en el enunciado de los objetivos de la contratación, está incluida la respuesta a lo denunciado. El servicio solicitado es ***ORGANIZACIÓN,*** *Digitalización y* ***GUARDA*** *de los documentos. Tanto la encuadernación de hojas sueltas, posteriormente a su digitalización, así como la recuperación de viejos documentos encuadernados, que requieren ser removidos de su encuadernado, digitalización y posterior RE encuadernado, con fines de guarda de los mismos en los sitios asignados por la convocante, son parte de dicho proceso (Ver en el pliego, PRE-ESCANEO DE DOCUMENTOS). Olvida además la denuncia, que el estado en que se encuentran los documentos (como dicen las EE.TT. detalladas) son apenas un 40% en buen estado y un 60% semi deteriorados, por lo que la mayoría de estos documentos deberán ser tratados y acondicionados para su digitalización y posterior guarda. La destrucción de documentos también forma parte de la organización de la documentación por lo que al contrario de lo que expresa la denuncia, es ella quien desea establecer una limitación al alcance de los servicios que desea contratar la convocante para adaptarla a sus propias condiciones.*

CONTINUA LA DENUNCIA

'Otro requerimientos totalmente direccionantes son la estructura organizacional solicitada, los equipos informáticos determinados, la provisión de una suite de software para la gestión documental, el cual al igual de los ítems señalados anteriormente debe ser licitados por lote o en forma independiente y por sobre todo equipos multifunciones los cuales están totalmente fuera de contexto dentro de un esquema de digitalización masiva de documentos donde para muestra solo basta de ejemplo los pliegos de Servicios de Digitalización de otras instituciones claramente definen que para los servicios de digitalización no serán aceptados equipos multifunción'

RESPUESTA

Siegue el intento de minimizar la complejidad e importancia del servicio que se desea contratar. Cuestiona la organización solicitada, la cual solo busca asegurar la calidad y la responsabilidad de los recursos humanos del oferente, para poner en sus manos el patrimonio documental de la institución convocante. Esta tarea por su complejidad, importancia y valor insustituible de los documentos que se procesarán, no puede ser soportada por simples operadores. Como ya lo dijimos en la primera parte, la suite de gestión documental es una herramienta más de administración de los documentos, tanto en su versión física, para la organización control y posterior guarda, sino también en su versión digital a ser incorporada posteriormente a los sistemas en producción actualmente, objetivo final del servicio contratado.

Afirma también la denuncia, que los equipos multifuncionales en otras instituciones no son aceptados. Como se afirma eso, también podemos afirmar otros grandes servicios de digitalización para instituciones del Estado como el Ministerio Público, el Poder Judicial, MEC y otros que ***REQUIEREN*** *de multifuncionales,* ***porque son la única forma de procesar los documentos*** *que se encuentran en estado de deterioro.*

CONTINUA LA DENUNCIA

Alejandro R. Arrúa León
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

'Ante todo esto la contratante con total descaro está dejando de lado los aspectos importantes de un servicio de digitalización de documentos como lo es el proceso de producción, la calidad y el tipo de captura requerida, el orden y la indexación es decir no se enfoca en atender los estándares de producción en total contravención a todo o estipulado en la ley 2051/03 de Contrataciones Públicas.

RESPUESTA

Definitivamente, la denunciante miente deliberadamente o no ha leído el pliego con la suficiente atención. Los ítems reclamados como inexistentes, son descritos exhaustivamente en las EE.TT. detalladas, indicando servicios que debe poseer el software de gestión documental para generar los índices de búsqueda, así como los procesos OCR que sirven para poder generar las búsquedas contextuales.

Y FINALIZA LA DENUNCIA

'Por último, un punto que restringe la participación de empresas capaces de proveer el servicio es en cuanto a Experiencia y Capacidad Técnica, donde se exige que en 3 (tres) contratos de digitalización se deberán acreditar la cantidad de un mínimos de 1.500.000 hojas, siendo esto limitante a Oferentes que han realizado trabajos en menor cantidad atendiendo que cada proyecto depende de la disponibilidad del Contratante, además de los entregables en cuanto al servicio de digitalización y no por la cantidad de documentos digitalizados'

RESPUESTA

El tema de la Experiencia y Capacidad Técnica, ya ha sido protestado en su oportunidad ***y la convocante se ha allanado a lo solicitado por las protestas,*** *exigiendo solamente el 50% del total a ser contratado como es práctica corriente en estos casos.*

CONCLUSIÓN:

Esta muy evidente que la denuncia solo busca adpatar una vez más a sus intereses propios y pierde por completo de vista el interés institucional es el que se ha preservado, ya que la ADDENDA 7 recoge el resultado del juzgamiento de la DNCP de las protestas presentadas a su tiempo por varias otras empresas ***y su allanamiento a lo solicitado*** *en dicha oportunidad, con lo cual queda claro qe no existe un direccionamiento en particular. Solicitamos entonces rechazar en su totalidad los términos de la denuncia pues de esa manera* ***SE HARÁ JUSTICIA.***

DEL ANÁLISIS Y LAS DISPOSICIONES PREVIAMENTE EXPUESTAS, SURGE QUE LA CONVOCANTE HA ACTUADO DE ACUERDO A LAS LEYES Y REGLAMENTACIONES VIGENTES, POR LO TANTO CORREPSONDE EL RECHAZO DE LA PRESENTE DENUNCIA*". (Sic).*----------

En base a las manifestaciones efectuadas por las partes, esta Dirección Jurídica manifiesta cuanto sigue: ----------

Que, los hechos denunciados fueron sujetos de **Resolución DNCP N° 1748** de fecha 23 de junio de 2015, habiéndose resuelto en su **2° HACER LUGAR A LA PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA DIGITALIZA S.A. CONTRA EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES (PBC) DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 01/2015 PARA LA "CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE ORGANIZACIÓN, DIGITALIZACIÓN Y GUARDA DE DOCUMENTOS" CONVOCADA POR LA CAJA DE JUBILACIONES BANCARIAS LLAMADO CON ID 282,789**, en lo que respecta a las

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Alejandro R. Arrúa León
Dirección Jurídica - DNCP

objeciones formuladas contra el "Sistema de Adjudicación" y el "Alcance del Servicio", en virtud a las consideraciones expuestas en el exordio de la presente Resolución.------

En vista, a dicha Resolución la Convocante ha emitido la Addenda N° 7 al Pliego de Bases y Condiciones ha resuelto modificar en el ANEXO III quedando de la siguiente manera:

En la sección VII. Anexos
ANEXO III
DOCUMENTOS QUE COMPONEN LA OFERTA
DONDE DICE

Documentos que demuestren que el Oferente es elegible para presentar una oferta de conformidad con la cláusula 16 de las IAO.		
Tres (3) Contratos de digitalización por al menos un millón de hojas cada uno, dos de los cuales se hayan finalizado en tiempo y forma y que estén certificados por las facturas o comprobantes de ventas correspondientes y al menos uno de los contratos con ordenamiento de archivos Físicos.		

DEBE DECIR

Documentos que demuestren que el Oferente es elegible para presentar una oferta de conformidad con la cláusula 16 de las IAO.		
Tres (3) contratos de digitalización acumulados durante el período comprendido entre los años 2011, 2012, 2013, 2014, acreditados y certificados mediante la presentación de los respectivos contratos y facturas correspondientes. Conjuntamente los contratos y facturas requeridas deberán acreditar la digitalización de un mínimo de 1.500.000 millones de hojas		

Cabe recordar que el **art. 20 de la Ley 2051/03**, señala que la elaboración del pliego de bases y condiciones, así como la forma de determinar el cumplimiento mínimo, constituye una atribución discrecional de la Contratante, no obstante, se ve limitada por imposibilidad de establecer condiciones o requisitos que resulten innecesariamente limitativas a la participación o que no sean técnicamente indispensables.----------

En este caso en particular, la Convocante ha justificado técnicamente el motivo por el cual ha establecido las especificaciones técnicas de la manera en que se encuentra en el llamado en cuestión y que son objeto de denuncia.----------

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. 27° de la Ley N° 2051/03.----------

Alejandro R. Arrúa León
Dirección Jurídica - DNCP

Abg. Luis A. Godoy Duria
Director Jurídico - DNCP

Sobre el punto, citamos al Jurista Ismael Farrando (h), cuando menciona: *"en un procedimiento licitatorio, el ente Licitante no deja de contar con las prerrogativas propias de su investidura, pero éstas no podrán avasallar las garantías del administrado, en este caso, inicialmente oferente, posteriormente probable preadjudicatario y/o adjudicatario, y finalmente contratista. Entre estos dos extremos debe mantenerse un delicado equilibrio que permita concretar el procedimiento licitatorio en el contrato que posibilite el cumplimiento del objeto por el cual se efectuó el llamado".*----------

Por consiguiente, habiendo la Convocante justificado técnicamente la necesidad de que la empresa a ser adjudicada cuente con la experiencia requerida en el llamado de referencia, y, habiendo abierto los parámetros en la medida de sus posibilidades mediante Adenda Nº 7 debidamente publicada en el portal de contrataciones públicas, esta Dirección Jurídica considera pertinente DAR POR CONCLUIDA LA INVESTIGACION.----------

Aclaramos al denunciante, para futuros procesos, que si la misma considera que el PBC contiene requisitos que vulneran la posibilidad de participar puede acudir al mecanismo de impugnación pertinente que es LA PROTESTA en la etapa correspondiente.----------

Finalmente, en atención a lo manifestado precedentemente, esta Dirección Jurídica da por finalizado el presente caso, con la salvedad de que, de surgir reclamos puntuales o hechos susceptibles de ser investigados, actuaremos en el ámbito de nuestras competencias. ----------

Abg. Alejandro R. Arrua Leon
Dirección Jurídica-DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Luis A. Godoy Duria
Dirección Jurídica-DNCP