DNCP/DJ N° 943 /14

CASO Nº 2379

Asunción, 08 de abril de 2014.-

INVESTIGACION PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE LA DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCION AL DENUNCIANTE, REFERIDA A LA CONTRATACION DIRECTA PARA EL "SERVICIO DE INTERNET CORPORATIVO PARA LA CAJA BANCARIA", CONVOCADA POR LA CAJA DE JUBILADOS BANCARIOS. ID 265857.----------

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 11 de diciembre de 2013, el denunciante señalaba cuanto sigue: *"...La Licitación Pública de referencia, más que servicio de conexión de acceso a Internet y VPN, consiste en solicitar la cotización de equipos muy robustos y costosos, que tras la topología de red actual, de este oferente, no son necesarios para prestar los servicios solicitados; que de mantenerse la exigencia, no haría otra cosa que incrementar costos innecesarios para la Convocante. Las especificaciones técnicas requeridas, entendemos son necesarias para oferentes que requieren de estos costosos equipos para prestar el servicio, cuando existen otros oferentes, que no las necesita, pues la Red que tiene desplegada en todo el país en el marco de su licencia regulatoria, no las necesita para cumplir a cabalidad con el servicio licitado. El performance de los equipos solicitados cuadra perfectamente con las marcas CISCO o FORTIGATE, que tiene un representante en el país, y que a su vez cuenta con equipo humano técnico certificado por las marcas en mencionadas dentro de su plantel de funcionarios. La exigencia mencionada en tal sentido, haría imposible competir a otros oferentes, pues los haría incurrir en gastos innecesarios, ésto además de la falta de técnicos certificados, en marcas de los equipos, pues los oferentes lo hacen sobre los servicios de acceso a internet y VPN, y no de este tipo de equipos. En concreto, la Licitación es para ofertar servicios de acceso a internet y VPN, pero exigen equipos innecesarios para la efectiva prestación de los mismos. Esto es así en atención a que la exigencia del PBC es de que: Los routers a ser instalados deberán soportar: • Performance de 150 Mbps • Memora RAM 512 Mb • Sesiones Concurrentes: 15.000 •*

Abg. Jorge Augusto Gamarra Torres
Director Jurídico - DNCP

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

Interfaces: 6 10/100 Base T • Por lo menos debe contar con 2 interfaces WAN, una de ellas Ethernet (Preferiblemente Gigabit) y la otra puede ser Ethernet (para Backup). • Debe soportar enrutamiento dinámico. • Debe soportar algún tipo de Firewall integrado, por ejemplo, a través del propio sistema operativo del equipo. • Protocolos de encriptación y autenticación soportados: DES, 3DES, AES, HMAC, ESP, SHA. • Soporte para al menos 15 VLANS activas. La cláusula 6 de las Especificaciones Técnicas del PBC, bien pueden entenderse como dirigidas a un solo oferente que, además de vender el servicio de conexión solicitado, son proveedores de equipos informáticos, entre ellos los routers de borde solicitados, y consecuentemente como proveedores de los mismos, también son los únicos en tener técnicos certificados en las marcas." (Sic.).----------

Continua el denunciante: "...En este caso el Pliego de Bases y Condiciones solicita exigencias que no todos los eferentes podrán otorgar, como ser: 6. OTROS SERVICIOS. El Oferente deberá contar con una cantidad mínima de 03 (tres) técnicos certificados en los equipos (routers) a ser instalados. Los técnicos deberán ser funcionarios del Oferente. FUNDAMENTACIONES Para la presente licitación por contratación directa, la instalación de los routers son innecesarios para la Convocante, pues no haría otra cosa que la de incrementar sus costos y limitar ofertas de otros oferentes para quienes la exigencia de los equipos o routers son innecesarios por tenerlos desplegados en su red por todo el país. En concreto, exigir equipamientos innecesarios, para los oferentes que no los necesita para poder ofrecer y brindar sus servicios, los haría incurrir en costos innecesarios a los oferentes, ello sin dejar de mencionar los costos para la Convocante, cuya Licitación podrá ser mucho menos onerosa de exigir lo que están haciendo..." (Sic.).----------

Que, en fecha 08 de enero del corriente, esta Dirección Jurídica *solicita* al Departamento de Tecnología de la Información, de esta Dirección Nacional "*se sirva en informar si el llamado de referencia se encuentra dirigido a las marcas CISCO, FORTIGATE u otro, o si bien las Especificaciones técnicas del Pliego de Bases y Condiciones resultan limitantes a los efectos de la participación*", ----------

A lo que dicho Departamento contesto en fecha 10 de enero de 2014, cuanto sigue: *"...hemos verificado que las EETT hacen referencias especificas a los equipos con los cuales debe ser prestado el servicio, lo cual no es usual en este tipo de contrataciones, lo que direcciona a un oferente en particular que provee tanto el servicio de internet como los equipos requeridos"* (Sic).----------

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

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

Que, por Nota **DNCP/DJ Nº 150/ 14** se ha solicitado a la Unidad Operativa de Contrataciones de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines, que informe acerca de las denuncias mencionadas más arriba y adjunte la documentación que consideren pertinente a esta Dirección Jurídica.----------

En efecto, por nota ingresada como **Expte Nº 826** de fecha 27 de enero de 2014, se ha presentado a esta Dirección Jurídica, Abg. Ángel Chamorro, Presidente, y en contestación a la denuncia efectuada, señala que: *"...que la caja Bancaria, a nivel técnico, tiene claramente definido su requerimiento en cuanto al tamaño y características de los servicios requeridos, sobre todo teniendo en cuenta la expansión de los productos y servicios de la Institución debe implementar a mediano plazo, y que fueron debidamente aprobados conforme a los procedimientos de rigor..."* (Sic).----------

En otra parte señala: *"...en cuanto al supuesto direccionamiento hacia la plataforma de equipamiento requerido, negamos dicho cuestionamiento, como bien queda evidenciado en el informe técnico de la unidad DTI de la DNCP, donde bien queda expresado que los requerimientos no están dirigidos a una plataforma de forma exclusiva, sino que las especificaciones son cumplidas por múltiples marcas y que todos los fabricantes internacionales citados en dicho informe cuentan con representación y soporte de servicios en Paraguay.../// ...por otro lado, la denuncia se refiere a contar con 3 (tres) técnicos certificados, lo cual no es un obstáculo para la empresa que desee presentarse al llamado, pues bien podría formar un consorcio o alianza con otra empresa que tenga en su plantel a los funcionarios capacitados, para así dar cumplimiento a dicho requisito. Respecto al cuestionamiento de la solución unificada del enlace de conexión a internet, vpn y equipamientos de ruteo, resulta resulta urgente dar cumplimiento a esta modalidad de servicios debido a la limitación con que nuestra institución se encuentra, por un lado a nivel RRHH y por otra lado a nivel operativo para la implementación inmediata de estos requerimientos, ya que son servicios críticos que la caja tiene implementados y que debe mantener en pleno funcionamiento; tales como conexiones con nuestros puntos remotos (Agencias regionales en la capital e interior del país) y otras entidades (BCP), requerimientos de seguridad y otros requisitos y exigencias tecnológicas.../// ... cabe señalar, que a la fecha, ya se encuentran operativos los servicios contratados a través de este proceso para la red de la caja..."* (Sic).----------

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Que, por Memorándum **DJ Nº 162 / 14 de fecha 26 de febrero de 2014**, esta Dirección solicita informe a la Dirección de Tecnología de Información, la cual por Memorándum **DTI Nº 44/ 14**, se informa: *"...de nuevo sostenemos que las EETT si bien hacían referencia al servicio, también requerían cierto hardware y certificaciones de técnicos*

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

con los cuales solo las empresas que comercializan equipos de networking podrían contar. Si bien cualquier empresa de proveedora de internet podría haberse consorciado con otra para cumplir con los requerimientos del pliego, es importante mencionar que para la adjudicada existía una ventaja competitiva económica, ya que comercializa tanto el servicio de internet como los equipos de networking solicitados…"(Sic).----------

En atención a la denuncia presentada y la contestación efectuada por la Convocante, esta Dirección Jurídica manifiesta cuanto sigue: ----------

Si bien la ley confiere a los organismos la libertad de elaborar su propio pliego de bases y condiciones para cada llamado en atención a sus necesidades y realidades institucionales. Resulta oportuno destacar que dicha discrecionalidad se ve restringida por los preceptos legales establecidos en la misma ley N° 2051/2003 que obliga a los organismos del estado a ofrecer las garantías necesarias a los potenciales oferentes de participar en los procedimientos de compra estatal sin restricciones y en igualdad de oportunidades. ----------

En este sentido, el **artículo 4 de la Ley 2051/2003** estipula que la actividad de contratación pública se regirá por los principios de b) **Igualdad y libre competencia**: Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, **esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública**.----------

Que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.----------

Al respecto, el Art. 20 de la Ley 2051/03 establece: : ***"las especificaciones técnicas,*** *requisitos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o* ***los pliegos de requisitos de licitación se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de oferentes****; sin embargo,* ***deberán ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales, para evitar favorecer indebidamente a algún participante"***. (Resaltado es nuestro). ----------

Abg. Jorge Augusto Gonzalez Ortiz
Director Jurídico - DNCP

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

Por tanto, esta Dirección Jurídica **RECOMIENDA INICIAR UNA INVESTIGACION DE OFICIO** a partir de la denuncia ingresada a esta Dirección Nacional por Sistema de Gestión de Denuncia con Protección al Denunciante, de fecha 22 de febrero de 2014, en relación a la Licitación Pública Nacional, para la **CONTRATACION DIRECTA PARA EL SERVICIO DE INTERNET CORPORATIVO PARA LA CAJA BANCARIA, CONVOCADA POR LA CAJA DE JUBILADOS BANCARIOS. ID Nº 265857**, por los motivos ya expuestos en el presente dictamen.----------

Finalmente, por todo lo manifestado precedentemente, se da por finalizada la presente investigación preliminar por los motivos ya expuestos anteriormente.----------

ABG. PAMELA MORENO B.
Dirección Jurídica-DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

ABG. JORGE GRANADA T.
Director Jurídico-DNCP