DNCP/DJ N° 944 /14 **CASO N° 2399**

Asunción, 08 de abril de 2014.

"INVESTIGACIÓN PRELIMINAR SURGIDA A PARTIR DE DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, REFERIDA AL CONCURSO DE OFERTAS PARA "SERVICIO DE INTERNET Y VPN" CONVOCADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA ID 266668.----------

Que la presente Investigación preliminar fue iniciada a partir de la denuncia presentada a través del Sistema de Protección al Denunciante como CASO N° 2399, en fecha 06 de enero de 2014.----------

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 N° 977/96**.-----

La denuncia expresa: *"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 • 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 1.13, 2.16 y 3.16 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. En este caso el Pliego*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. Gloria Giménez
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

de Bases y Condiciones solicita exigencias que no todos los eferentes podrán otorgar, como ser: 1.13 CERTIFICACIÓN: "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". (Igualmente los puntos 2.16 CERTIFICACIÓN y 3.16 CERTIFICACIÓN) 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. Por todo lo expuesto, solicitamos la investigación de Oficio de la D.N.C.P. ante lo denunciado y consecuentemente disponga la suspensión de la Licitación mencionada. ARGUMENTACIONES LEGALES Que, a fin de darle un razonamiento estrictamente legal al estudio de esta situación irregular es importante repasar lo que establece la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas Art. 20: "...Para la participación, contratación o adjudicación en adquisiciones, locaciones, servicios u obras públicas, no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por esta ley, ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas. Por consiguiente, las Convocantes se abstendrán de solicitar a los oferentes la inscripción en cualquier clase de registros como requisito para participar en los procedimientos de contratación regidos por esta ley, salvo lo dispuesto por el Título Quinto. Las especificaciones técnicas, plazos, 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. Asimismo, respecto de los tipos conocidos de materiales, artefactos o equipos, cuando únicamente puedan ser caracterizados total o parcialmente mediante nomenclatura, simbología, signos distintivos no universales o marcas, únicamente se hará a manera de referencia, procurando que la alusión se adecue a estándares internacionales comúnmente aceptados." Sic. Por lo expuesto y a fin de restablecer el principio de Legalidad y garantizar el respeto de los preceptos legales consagrados en la ley que debe regir en todo proceso de licitación pública, acudimos a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a fin formular la presente denuncia contra la LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS POR SUBASTA ELECTRÓNICA Nº 01/2014 "SERVICIO DE INTERNET Y VPN AD REFERENDUM" DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA- ID: 266.668. DERECHOS Fundamos nuestras pretensiones en base a lo establecido en el Art. 40 de la Constitución Nacional de la República, así como los Artículos 20, 82 y concordantes de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas..."(Sic).----------

Así, con relación al caso se ha remitido a la entidad convocante Ministerio de Educación y Cultura la Nota DNCP N° 164 /14 en fecha 17/01/2014 en la que se ha requerido a la entidad convocante que justifique lo referido en la denuncia. Por otra parte, en fecha 15/01/14 solicitamos al Departamento de Tecnología de la Información por Memo DNCP N° 37/14 que informe si el llamado de referencia se encuentra dirigido a las marcas CISCO,

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Abog. Gloria Giménez
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

FORTIGATE o bien, si las especificaciones Técnicas del Pliego de Bases y Condiciones serian limitantes para la participación de potenciales oferentes.----------

Que por otra parte la Entidad Convocante Ministerio de Educación y Cultura ha remitido su descargo que fue ingresado a esta Dirección Nacional en fecha 23/01/2014 como expediente DNCP N° 690, que expresa lo siguiente: "...*Para dar respuesta a esta protesta, y como se tratan de cuestiones eminentemente de carácter técnico, hemos solicitado a nuestra Dirección de Informática, los descargos correspondientes, las que pasamos a transcribir: Para el servicio solicitado de VPN e Internet para el MEC los equipos robustos y costosos, como se mencionan, se deben a la operatividad y altos anchos de banda solicitados por la entidad para ejecutar a cabalidad todos los trabajos y así asegurar el buen funcionamiento de todas las plataformas que corren en él. Aparte al mencionar que ya existen dos marcas CISCO o FORTIGATE ya da a entender que no solo se cuenta con un proveedor que pueda brindar dicho servicio, por consiguiente los oferentes deben contar con personal capacitado y certificado para brindar un soporte garantizado. Además, dentro de este llamado se solicitan el alquiler de los equipos porque el MEC no cuenta con locales propios a excepción de las fibras propias, que más abajo se mencionan, y a fin de no malgastar en compras de equipos que con mudanzas y unificaciones de dependencias se llegarían, en el peor de los casos, a no utilizar.*

Las características de los equipos solicitados son las siguientes:

Performance de 150 Mbps.
Respuesta: *es lo mínimo en cuanto a rendimiento lo que se solicita, hoy día, si se quiere pedir un equipo robusto como se menciona, se pediría de 300 Mbps en adelante.*

Memoria RAM 512
Respuesta: *tuvimos eventos anteriores de saturación con equipos de 256 Mbps, y por esa razón solicitamos equipos de 512 en RAM, además se duplica la cantidad de ancho de banda, en este nuevo llamado, y por ende los equipos deberían soportar una mayor concurrencia.*

Sesiones concurrentes 15000
Respuesta: *Actualmente se tiene concurrencias media de 4000 usuarios únicos por día, y hay momentos que se tienen concurrencias de 500 consultas por segundo al sistema, y llegándose a duplicar las concurrencias medias. Además, la Red del MEC puede llegar a prestar servicios directos a instituciones de todo el país y por ende hasta llegaríamos a quedar justos con lo solicitado. Adjunto estadísticas de concurrencias.*

Interface 610/100 Base T
Respuesta: *Se solicita interfaces adicionales a fin de habilitar los puertos en lugares que no cuenten con equipos de distribución, a fin de ahorrar en compra de equipos que serán utilizados en locales que no son propios del MEC.*

Por los menos debe contar con 2 interfaces WAN, una de ellas Ethernet (preferiblemente gigabit) y otra puede ser Ethernet backup.
Respuesta: *lógicamente para prever cualquier evento se recomienda el backup y el MEC no puede dejar de brindar servicios importantes y activos en un 100%, y además se solicita interfaces gigabit porque hoy día es o mínimo que deberían soportar los equipos principales.*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

Abog. Gloria Giménez
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Debe soportar enrutamiento dinámico.
Respuesta: *para el mejor intercambio de rutas entre proveedor y el MEC, para el correcto funcionamiento y facilidad de escabilidad de la red.*

Debe soportar algún tipo de Firewall integrado, por ejemplo, a través del propio sistema operativo del equipo.
Respuesta: *para seguridad de los datos que se maneja internamente y para salvaguardar de cualquier ataque que se pueda producir, ya sea interno o externo a la red.*

Protocolos de inscripción y autenticación soportados DES, 3DES, AES, HMAC, ESP, SHA.
Respuesta: *Actualmente contamos con 25 VLANS en diferentes locales, 7 de ellos son propios "pelo negro" y el resto son arrendados, además de proyectar la ampliación de conectividad interna de esta cantidad de VLANS a fin de no quedar ajustados, y sin poder dar respuesta a los usuarios.*

La cláusula 1.13, 2.16 y 3.16 de las especificaciones técnicas del PBC puede entenderse como dirigidas, además de vender el servicio de conexión solicitado, son proveedores de equipos informáticos, entre ellos los Router de borde solicitados, también son los únicos en tener técnicos certificados en las marcas.
Respuesta: *se solicita técnicos certificados en los equipos proveídos, teniendo en cuenta que ante cualquier problema de soporte, cuente con el personal necesario y capacitado para brindar una respuesta inmediata y también un respaldo de fábrica ante cualquier problema de garantía sobre los mismos.*

Este Pliego condiciona porque no todos los oferentes podrán otorgar como ser: 1.13 CERTIFICACIÓN DEL OFERENTE DEBERÁ CONTAR CON UN MÍNIMO DE 3 TECNICOS CERTIFICADOS EN LOS EQUIPOS.
Respuesta: *es lo mínimo a fin de proveer la disponibilidad de algún técnico certificado siempre, ya que alguno puede encontrase fuera del país y otro en algún cliente, entonces es el número mínimo ideal para prestar dicho servicio y contar con una acción rápido por parte del proveedor. Además, son equipos arrendados y por consiguiente los técnicos del MEC no deben manipular lo mencionado a fin de salvaguardar la garantía y efectividad de los mismos.*

La entidad convocante Ministerio de Educación y Cultura finaliza diciendo: "*...Como mencionáramos al principio, los cuestionamientos realizados a este proceso, son de carácter eminentemente técnicos, por lo cual hemos solicitado a la Dirección de Informática del MEC, para que sus técnicos realicen una evaluación y respuesta a los cuestionamientos realizados por el promotor de la protesta ante ese organismo, rector de las contrataciones públicas. Esperamos que las mismas satisfagan y den las respuestas adecuadas a los cuestionamientos formulados. Copia de dicho informe técnico acompañamos a esta presentación, y forma parte de ella. Por otro lado, informamos a la DNCP, que el referido proceso se halla en su etapa de Evaluación y Adjudicación. Documentación sobre el tema, se acompañan como ser: Copias de Acta de Sesión Pública Virtual, Acta de Apertura de Ofertas, Acta de Evaluación, Resolución de Adjudicación y Comunicación al Adjudicado...*" -

Que por Memorandum DTI N°48/14 la Dirección de Tecnología de Información en fecha 20/03/2014 con respecto al caso ha mencionado que: *"Dentro de las especificaciones técnicas del pliego se observa la solicitud de requerimientos como: Tipo de enlace, Throghput, Protocolos IP, Disponibilidad del enlace, ETC, los cuales son inherentes al tipo de servicio que se adquirió. También se observó la solicitud de equipamientos de*

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. Gloria Giménez
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Jorge Augusto Granada Torres
Director Jurídico - DNCP

networking dentro del llamado y se pudo ver las especificaciones técnicas de los mismos son cumplidas por varias marcas del mercado. Ahora, si bien es necesario equipamientos de borde en los puntos terminales de las conexiones para internet, ya sean Routers, Firewalls o concentradores VPN, etc, las especificaciones técnicas de esos equipos no deberían ser una limitación en un llamado de provisión de servicios de internet. La solicitud de equipamientos se debió realizar en lotes distintos, a fin de evitar direccionamientos hacia un solo oferente, si es que lo hubiere, ya que el llamado corresponde a la contratación de ***"Servicio de Internet y VPN".*** (Sic)----------

Con respecto al caso, luego de analizar el informe elaborado por la Dirección de Tecnología de la Información surge puntualmente que el llamado impugnado no estaría dirigido a una marca en particular. Así también en el mismo informe se recomienda a la entidad convocante Ministerio de Educación y Cultura que separe en lotes diferentes los equipamientos solicitados de manera a evitar favorecer a un solo oferente; además resalta el hecho de que se debe tener en cuenta que lo solicitado es Servicio de Internet y VPN. ----

Finalmente y por todo lo manifestado precedentemente, se da por finalizado el presente caso al no existir méritos suficientes para el inicio de una Investigación de oficio.----------

Abog. **Gloria Gimenez**
Dirección Jurídica

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abog. **Jorge Granada Torres**
Director Jurídico