



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 708/2022

RESOLUCION ADOPTADA POR EL  
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 23 DE MARZO DE 2022

(E. E. N° 2021-17-1-0006728, Ent. N° 734/2022)

**VISTO:** las actuaciones remitidas por el Banco de Previsión Social (BPS), relacionadas con la Licitación Pública N° 2021-28-LP-00006 para la contratación de un servicio de administración en distintas disciplinas tecnológicas, sobre la plataforma de TI;

**RESULTANDO:** 1) que con fecha 16/08/2021 la Gerencia General dio cuenta que por el sistema GRP – Odoos se tramitaba la licitación de referencia, con un costo estimado total máximo de \$ 189.792.000, estando pendiente de autorización el Pliego y el inicio del procedimiento licitatorio por parte del Directorio; y que para el año 2021 se estimaba un gasto de \$ 15.000.000 que corresponde al Servicio básico y el Servicio de guardia componente fijo;

2) que por Resolución de Directorio del BPS N° 27-51/2021 de fecha 18/08/2021, se dispuso la aprobación del llamado y las bases que lo regirían;

3) que, cumplido en debida forma el requisito legal de publicidad, con fecha 22/09/2021 se celebró acto de apertura de ofertas al que se presentaron cuatro oferentes: 1) BULL URUGUAY S.A.; 2) KYNDRYL URUGUAY S.A.; 3) SONDA URUGUAY S.A. y 4) WAGY S.A.;

4) que con fecha 23/09/2021, luego de realizado el estudio de la documentación presentada, la Sección Licitaciones dejó constancia que:



TRIBUNAL DE CUENTAS

4.1) todas las empresas cumplieron con lo solicitado en el Pliego de Condiciones,

4.2) las empresas SONDA URUGUAY SA y ATEL SA (QUANAM) se presentaron como consorcio,

4.3) las empresas BULL URUGUAY SA y CONSORCIO SONDA URUGUAY SA – ATEL SA presentaron archivos confidenciales de acuerdo a la aclaración al Pliego realizada con fecha 15/09/2021 (“BPS aceptará la presentación de CV (Currículum Vitae) en carácter de CONFIDENCIAL, si así fuera presentado por las empresas oferentes”),

4.4) la empresa BULL URUGUAY SA adjuntó archivos dañados por lo que se le solicitó corrección de oferta en SICE, dando la misma cumplimiento a lo solicitado, dentro del plazo establecido,

4.5) las empresas BULL URUGUAY SA, CONSORCIO SONDA URUGUAY SA – ATEL SA y WAGY SA presentaron declaración jurada de Preferencia de Industria Nacional, por lo que se aplicó el beneficio solicitado,

4.6) SONDA URUGUAY SA es la única de las participantes que registra sanción en RUPE,

4.7) se adjunta Cuadro Comparativo de Ofertas, Cuadro de documentación presentada, Cálculo Preferencia Industria Nacional y las sanciones de SONDA URUGUAY SA;

5) que con fecha 30/09/2021 se le solicitó a:

i) WAGY S.A. que, en un plazo de 2 días hábiles, aclarara una inconsistencia en los valores hora de la Línea 2, solicitándole que ratificara o rectificara los valores detallados, ii) a KYNDRYL URUGUAY SA que, en idéntico plazo, presentara documentación formal que respalde la relación empresarial indicada en su oferta respecto de la empresa IBM, y iii) a BULL URUGUAY S.A. que adjuntara nuevamente los archivos que forman parte de "Adriana Burone-Certificados.zip" por estar dañados, extremos a los que dieron cumplimiento las tres firmas dentro del plazo indicado;



TRIBUNAL DE CUENTAS

6) que con fecha 08/11/2021 la División Coordinación de Servicios Informáticos, de acuerdo a lo establecido en el pliego y los factores de evaluación previstos, realizó una evaluación general de cada una de las propuestas, informando que:

**6.1) BULL URUGUAY SA** presenta una muy buena oferta técnica, con buen nivel de detalle de especificación del servicio y de experiencias similares. Presenta en forma detallada la experiencia en 10 organismos o instituciones y, en particular, presenta la experiencia en BPS, cumpliendo en forma muy satisfactoria con los requerimientos solicitados de antecedentes y experiencia en servicios similares. En cuanto a la oferta técnica, cumple con todo lo requerido en el pliego para las tres líneas del servicio; propone un Plan de Gestión del servicio y el uso de las metodologías Ki Nxt y Lean; agrega responsabilidad por sobre las pedidas en el pliego (Catálogo de servicios) y además de las herramientas en uso en BPS; ofrece el uso de Notify me y Notifier desktop, proponiendo instancias de compartir conocimiento (basados en el servicio que actualmente presta la empresa en BPS). Presenta un equipo muy completo de especialistas y especialistas avanzados, con posibilidad de inicio al máximo del contrato. El conjunto de técnicos presenta experiencia ampliamente satisfactoria, tienen mucha experiencia en tareas similares y particularmente en las tecnologías utilizadas en BPS, especificándose en detalle como cumpliría los SLAs requeridos;

**6.2) KYNDRYL URUGUAY SA** presenta una muy buena oferta técnica, experiencia en 11 organismos o instituciones y en particular en BPS, pero no presenta detalle de las experiencias. Si bien Kyndryl es una empresa nueva, desde setiembre/2021, la misma es subsidiaria de IBM, motivo por el cual para la evaluación de antecedentes se toma en cuenta la transferencia de conocimiento de IBM a Kyndryl. En cuanto a la oferta técnica, cumple con todo lo requerido en el pliego para las tres líneas del servicio; para el servicio de guardia propone además trabajo conjunto y aportar experiencia en armado de



TRIBUNAL DE CUENTAS

casos para resolución de incidentes; menciona que se verán procedimientos y herramientas pero no se propone ninguna en particular. Propone actividades para el inicio del contrato y el equipo propuesto es híbrido, combinando recursos presenciales y remotos y recursos de 8 horas con recursos de 4 horas. Todos los recursos presentados son especialistas avanzados, con buenos conocimientos, por encima de los roles propuestos y con experiencia similar a la requerida. Además, propone capacitación para el personal. En cuanto a la gestión del servicio se proponen dos supervisores remotos, de medio horario, ambos con mucha experiencia en BPS, y especifica en detalle como cumpliría los SLAs requeridos, proponiendo un Plan de Gestión de los mismos;

**6.3) SONDA URUGUAY SA – ATEL SA** presenta una buena oferta técnica con 11 antecedentes de cada una de las empresas del consorcio. En el caso de la experiencia de Quanam se presenta detalle de las mismas; en el caso de SONDA solamente se nombran en el formulario. Proponen una metodología de inicio del servicio, fase de inicio, ejecución y salida, incluyendo un software de auditoría para los técnicos que trabajen en forma remota. En cuanto a la oferta técnica, cumple con todo lo requerido en el pliego para las tres líneas del servicio; aclara que el servicio básico y el extendido se darán con los mismos técnicos y que el servicio de guardia se procurará pueda ser remoto para optimizar los tiempos de respuesta. Presenta un equipo completo: además de los especialistas avanzados incluye especialistas con lo cual podría rápidamente crecer en el servicio básico. Se presentan recursos con buenos conocimientos, por encima de los roles propuestos y con experiencia similar a la requerida. En cuanto a la gestión del servicio se propone un referente del contrato, que asimismo es el propuesto para uno de los roles técnicos y especifica en detalle como cumpliría los SLAs requeridos;

**6.4) WAGY SA (KNOW HOW)** presenta una buena oferta técnica con buen nivel de detalle de experiencias similares y presenta en forma detallada la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

experiencia en 8 organismos o instituciones. En cuanto a la oferta técnica, cumple con todo lo requerido en el pliego para las tres líneas del servicio aclarando que los tres servicios se brindarán con el mismo equipo técnico; propone el uso de su metodología y sus herramientas y pone a disposición el uso su herramienta SSI (Sistema de Seguimiento de Incidentes), especificando en detalle como cumpliría los SLAs requeridos y presentando un equipo de trabajo correcto, incluyendo algunos roles con conocimientos por encima de los roles propuestos;

**6.5)** para la evaluación del factor antecedentes, se consideró los antecedentes y experiencia presentados por cada oferente en servicios similares a los requeridos. Todos los oferentes presentan experiencias en servicios similares. Bull, SONDA-QUANAM y WAGY presentan además información detallada sobre dichas experiencias. Se valoró la experiencia en servicios similares a los requeridos y particularmente la experiencia en BPS, destacándose en este aspecto BULL y Kyndryl. En el caso de SONDA-QUANAM se restó un punto debido a que tiene registrado un incumplimiento. De la valoración de los antecedentes de cada oferente se establece el siguiente puntaje: BULL URUGUAY S A – 10 puntos, KYNDRYL URUGUAY S.A. – 8 puntos, SONDA URUGUAY S.A. – ATEL S.A. – 7 puntos, y WAGI SA – 8 puntos;

**6.6)** para la evaluación de la propuesta técnica se consideró la propuesta para el servicio básico, el servicio extendido y el servicio de guardia. Se tomó en cuenta cómo se da cumplimiento a los requerimientos del pliego, los aspectos metodológicos propuestos y la experiencia y formación del equipo propuesto para dar el servicio y cómo se da cumplimiento a los niveles de servicio. De la valoración de estos aspectos técnicos, se establece el siguiente puntaje: BULL URUGUAY S A - 48,81, KYNDRYL URUGUAY S.A. - 45,45, SONDA URUGUAY S.A. – ATEL S.A. - 42,00 y WAGY SA - 40,14;

**6.7)** para la evaluación del Factor Propuesta Económica se siguió lo establecido en el pliego en el punto escenario económico, siendo el resultado el



TRIBUNAL DE CUENTAS

siguiente puntaje: BULL URUGUAY SA - 30,00, KYNDRYL URUGUAY SA - 17,36, SONDA URUGUAY SA – ATEL SA - 11,86 y WAGY SA - 10,24;

**6.8)** de la sumatoria de la evaluación de todos los factores, surge el siguiente puntaje final: BULL URUGUAY S A - 88,81 puntos, KYNDRYL URUGUAY S.A. - 70,81 puntos, SONDA URUGUAY S.A. – ATEL S.A. 60,86 puntos, y WAGY SA - 58,38, puntos. Por todo lo expuesto, se recomienda adjudicar el Renglón 1 – “Servicio de administración, gestión y monitoreo de la plataforma TI de BPS” a la empresa BULL URUGUAY SA;

**7)** que con fecha 24/11/2021, la Comisión Asesora de Adjudicaciones dio cuenta de su evaluación del procedimiento, informando que:

**7.1)** se desestima la oferta presentada por Kyndryl Uruguay S.A., siendo que en la misma indica la prevalencia de la oferta sobre las cláusulas previstas en el Pliego, por lo que, conforme con lo establecido en el artículo 63 del TOCAF, lo preceptuado en el Pliego de Condiciones del llamado predomina por sobre las ofertas de las empresas. En la especie, la oferente pretende imponer reglas diferentes a las establecidas en el llamado, no manifestando su disconformidad con el Pliego en oportunidad de interponer los recursos pertinentes. La aceptación de las modificaciones que realiza la empresa Kyndryl, podría llevar a los restantes oferentes a un posible perjuicio, quienes ante este nuevo escenario pudieron haber visualizado el negocio de otra manera y presentar una oferta diferente. Dicha situación conllevaría al apartamiento de lo dispuesto por el artículo 149 num. 2 del TOCAF, en cuanto establece el principio de igualdad de los oferentes como uno de los principios generales de la contratación administrativa;

**7.2)** en los restantes aspectos, recoge y reafirma lo expresado por la División Coordinación de Servicios Informáticos respecto de la oferta de BULL URUGUAY SA, agregando que para la evaluación de la Propuesta Económica se siguió lo establecido en el pliego (en el punto escenario económico),



TRIBUNAL DE CUENTAS

habiendo las empresas cotizado de acuerdo a lo solicitado. Para la línea 3, el costo total del Servicio de Guardia incluye el costo por 2 años del componente fijo, más el máximo del componente variable por el mismo período, de lo que se desprende el siguiente puntaje: BULL URUGUAY SA - 30,00 puntos, SONDA URUGUAY S.A. – ATEL S.A. - 11,86 puntos, y WAGY SA - 10,24 puntos;

7.3) de la evaluación de la totalidad de todos los factores, surge el siguiente puntaje final: BULL URUGUAY S A - 88,81 puntos, SONDA URUGUAY S.A. – ATEL S.A. - 60,86 puntos, y WAGY S.A. 58,38 puntos, por lo que se propone la adjudicación del llamado a BULL URUGUAY SA;

8) que con fecha 25/11/2021, la Gerencia de Administración, luego de una breve reseña del procedimiento llevado a cabo hasta el momento, informó que la Comisión Asesora de Adjudicaciones aconsejó la adjudicación a la empresa BULL URUGUAY S.A., que el plazo contractual es dos (2) años, con un mecanismo de renovación automática por hasta un (1) período de igual duración al original, siendo el monto total a adjudicar por el período original (2 años) de \$ 227.798.400 impuestos incluidos, y que el monto total del período contractual adjudicado (4 años), asciende a \$ 455.596.800 impuestos incluidos;

9) que por Resolución N° 41-6/2021, de fecha 08/12/2021, el Directorio del BPS dispuso la adjudicación en la forma propuesta por la Comisión Asesora, a la empresa BULL URUGUAY S.A., según el siguiente detalle:

- Línea 1 - Servicio básico: se realizará de lunes a viernes dentro del horario de 8:00 a 22:00 horas, precio mensual \$ 7.593.280,00 impuestos incluidos, precio total (2 años) \$ 182.238.720,00 impuestos incluidos;

- Línea 2 - Servicio básico extendido: a demanda de los servicios de BPS, fuera del servicio básico, la participación en tareas de mantenimientos correctivos y preventivos, entrega de nuevas versiones de productos y programas. La cobertura será por área temática y se ejecutará por horas efectivamente



## TRIBUNAL DE CUENTAS

realizadas. Horario: días hábiles de 22 a 08 y los días sábados, domingos y feriados no laborables de 0 a 24 horas, precio mensual: \$ 1.518.656,00 impuestos incluidos, precio total (2 años): \$ 36.447.744,00 impuestos incluidos;

- Línea 3: Servicio de guardia, que se deberá proveer con la cobertura de recursos por área temática y categoría en días hábiles, feriados laborales de 22 a 8 y los días sábados, domingos y feriados no laborables de 0 a 24 horas; componente fijo precio mensual \$ 379.664,00 impuestos incluidos, componente variable por llamados de soporte ante indisponibilidades o incidentes que se ejecutará por horas efectivamente realizadas. Precio total línea 3 mensual: \$ 379.664,00 impuestos incluidos, precio total línea 3 (2 años): \$ 9.111.936,00 impuestos incluidos; monto total a adjudicar por el período original (2 años) de \$ 227.798.400,00 impuestos incluidos, plazo contractual de dos (2) años con el mecanismo de renovación automática por hasta un período de igual duración al original: \$ 455.596.800,00;

**10)** que con fecha 17/12/2021 la División Imputación y Liquidaciones dio cuenta que a la fecha no se realizan imputaciones con cargo al ejercicio 2022;

**11)** que con fecha 20/12/2021 la División Contaduría informa que, por tratarse de créditos a imputar en el Ejercicio 2022, no se procederá a intervenir el gasto hasta que dicho Presupuesto entre en vigencia;

**12)** que remitidas las actuaciones a este Tribunal, por Oficio N° 40/22 de fecha 14/01/2022, se dispuso devolver las mismas para mejor proveer, requiriendo a la Administración actuante que:

**12.1)** se sirviera informar si en el marco del presente procedimiento licitatorio se interpusieron recursos administrativos por parte de la firma KYNDRYL URUGUAY S.A., ello en razón de cuanto surge del informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones de fecha 24/11/21, al dictaminar sobre la inadmisibilidad de la referida oferta: "*no manifestando su disconformidad con el Pliego en oportunidad de interponer los recursos pertinentes*" (Resultando 7.1);



TRIBUNAL DE CUENTAS

**12.2)** en caso afirmativo, se sirviera: a) informar si los mismos fueron resueltos por la Administración actuante o si se dictó un acto administrativo disponiendo el levantamiento del efecto suspensivo operado por su interposición, y b) remitir junto con las presentes, la totalidad de las actuaciones relacionadas con los referidos recursos administrativos;

**12.3)** se sirviera especificar los fundamentos por los cuales se consideró que la oferta de KYNDRYL URUGUAY S.A. contrariaba el Pliego de Condiciones Particulares, extremo que motivó el rechazo de dicha oferta;

**12.4)** se sirviera individualizar la nómina de las empresas contratadas por la Administración con idéntico objeto al del presente procedimiento licitatorio, así como los plazos de los contratos correspondientes;

**13)** que con fecha 22/02/2022 la Comisión Asesora de Adjudicaciones respondió a lo solicitado por este Tribunal, informando que:

**13.1)** no existen llamados con idéntico objeto al del presente procedimiento licitatorio;

**13.2)** la firma KYNDRYL URUGUAY S.A. no interpuso recursos administrativos, por lo que no se generaron otras actuaciones o expedientes;

**13.3)** existen varios elementos por los que se consideró que la oferta de KYNDRYL URUGUAY S.A. contradice el pliego:

**13.3.1)** la oferta establece: *“Kyndryl acepta los términos y condiciones del Pliego expresamente indicados en este documento y que no resulten en conflicto con los establecidos en este documento, en cuyo caso prevalecerán estos últimos”*, poniendo por encima del pliego una serie de cláusulas que divergen de las bases, contradiciendo el principio de la aceptación de la totalidad de las cláusulas;

**13.3.2)** la oferta establece una Cláusula de Protección de datos donde hace referencia a normativa europea e incluso a una página web que no forma parte de la oferta (<http://ibm.com/terms/Kyndryl/dpl>), indicándose que se registrará por legislación distinta a la nacional, citando normas que ni siquiera están



TRIBUNAL DE CUENTAS

explicitadas en la oferta (referencia a página web) y, además, carga al organismo con la obligación de indemnizar a Kyndryl en situaciones que no están claramente definidas (literal d);

13.3.3) la oferta agrega una serie de cláusulas de la página 36 a 48 que obviamente estarían por encima de lo estipulado en el pliego y que exceden lo previsto normalmente en este tipo de contrataciones;

**CONSIDERANDO:** 1) que la Evaluación de las Ofertas prevista en el artículo 4.1 del Pliego de Condiciones, en la medida que establece únicamente un total de puntos para los factores de evaluación “Propuesta Técnica” y “Antecedentes y Experiencia”, sin determinar en forma objetiva de qué forma se ponderará cada factor, esto es, la manera cómo se distribuirá dicho puntaje, contraviene lo establecido por el Literal C del Artículo 48 del TOCAF, extremo que ya motivó idénticos pronunciamientos de este Tribunal en distintos procedimientos de contratación de la Administración actuante;

2) que respecto a la información presentada por las empresas BULL URUGUAY S.A. y CONSORCIO SONDA URUGUAY SA – ATEL SA con carácter confidencial (Resultando 4.3), dicha información no puede ser suministrada en tal carácter, en razón de que no encuadra en ninguna de las causales de confidencialidad previstas taxativamente por el artículo 10, numeral l) de la Ley 18.381, y tampoco es posible calificarla como tal conforme lo dispuesto por el artículo 65 del TOCAF, ya que dichos antecedentes forman parte de la descripción del servicio ofertado;

3) que en la especie, tratándose de un servicio que será brindado por personas, los currículums de los postulantes se enmarcan en el concepto de “descripción de servicios” a que refiere la norma, y resulta una garantía mínima e indispensable para todos los demás oferentes conocer las aptitudes e idoneidad de los recursos humanos presentados por sus competidores. En consecuencia, la referida información no sólo no queda comprendida en la normativa vigente en materia de acceso a la información,



**TRIBUNAL DE CUENTAS**

sino que además resulta de vital importancia en la contratación, más concretamente en la ponderación de la propuesta técnica (artículo 4.1 del Pliego de Condiciones Particulares y, por remisión indirecta, artículo 1.4 de dicho Pliego), lo que evidencia que, por la naturaleza de los servicios a contratar, el personal propuesto, sus antecedentes y experiencia, constituyen partes esenciales del servicio licitado;

4) que resulta ajustada a Derecho la inadmisibilidad de la oferta de KYNDRYL URUGUAY S.A. Sin perjuicio de ello, en lo sucesivo deberá prestarse especial consideración en lo referente a justificar más específicamente el rechazo de ofertas en los procedimientos competitivos;

5) que se contravino lo dispuesto por el artículo 67 del TOCAF, en razón de que, de acuerdo con el monto total de la contratación (período original más prórroga automática establecida) resulta preceptiva la vista de las actuaciones, previo al dictado del acto administrativo de adjudicación, extremo que se omitió en el procedimiento remitido;

**ATENTO:** a lo expuesto y a lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

**EL TRIBUNAL ACUERDA**

- 1) Observar el gasto por lo expresado en los Considerandos 1) 2) y 5) de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en el Considerando 4);
- 3) Comunicar al Contador Delegado;
- 4) Comunicar a la Unidad de Acceso a la Información Pública en razón de lo expresado en los Considerandos 2) y 3) de esta Resolución;
- 5) Devolver las actuaciones.

ag

  
Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner  
Secretaría General

11