

Resolución Ref. RIC-156-2023

Tipo de acción: Suspensión de oficio del Contrato Núm. DJ-CSB-009-2023, suscrito entre el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) y la razón social Transcore Latam, S.R.L., en el marco de la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001, llevada a cabo para la *“Contratación del Servicio de Modernización, Ampliación y Gestión del Sistema Integral del Centro de Control de Tráfico y la Red Semafórico del Gran Santo Domingo”*.

La Dirección General de Contrataciones Públicas, órgano desconcentrado de la Administración Central del Estado, instituida mediante el artículo 35 de la Ley Núm. 340-06, de fecha 18 de agosto de 2006 modificada por la Ley Núm. 449-06 de fecha 6 de diciembre de 2006, la Ley Núm. 47-20 del 20 de febrero del 2020 y la Ley Núm. 6-21 de fecha 20 de enero de 2021, actuando en su calidad de Órgano Rector del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios y Obras del Estado dominicano, debidamente representada por su director general Lic. Carlos Pimentel Florenzán, en el ejercicio de sus competencias legales, específicamente de las previstas en el numeral 10 del artículo 36 y en el numeral 7 del artículo 67 de la Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones, en cuanto a la facultad de adoptar medidas cautelares oportunas, mientras se encuentre pendiente la resolución de alguna denuncia o reclamación, dicta la siguiente resolución:

CONTENIDO

I.	ANTECEDENTES	3
	A. Fundamento de la medida cautelar	3
	A.1 Fundamentos del recurso jerárquico presentado por la razón social ESC Group, S.R.L. .	4
	A.2 Fundamentos de denuncia interpuesta por la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE) y el señor Ricardo Echandi	6
	A.3 Fundamentos de denuncia interpuesta por la razón social Transcore, LP	8
	A.4 Fundamentos de denuncia interpuesta por las razones sociales Icontrol, S.R.L. y KAPSCH Trafficom Dominican Republic.....	9
	B. Documentos y pruebas depositadas.....	13
II.	CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS	14
	A. Competencia	14
	B. Marco legal.....	15
	C. Respecto a la medida cautelar de oficio dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas.....	16
	C.1 Apariencia de buen derecho “Fumus Boni Iuris”	17
	C.2. Peligro en la demora <i>Periculum in mora</i>	20
	C3. Ponderación de daños posibles y la afectación del interés general	22
	D. Consideraciones finales	24

I. ANTECEDENTES

A. Fundamento de la medida cautelar

1. En fecha 11 de abril de 2023, el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (en lo adelante INTRANT o por su nombre completo), convocó a la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001¹, llevada a cabo para la “*Contratación del Servicio de Modernización, Ampliación, Supervisión y Gestión del Sistema Integral del Centro de Control de Tráfico y la Red Semafórica del Gran Santo Domingo*”, bajo la aplicación de la Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones, y su Reglamento de Aplicación Núm. 543-12.

2. En ese orden, en fecha 18 de mayo de 2023 el Comité de Compras y Contrataciones del Intransmit emitió el Acta de Adjudicación Núm. 0045-2023, en la cual se adjudica a la razón social Transcore Latam, S.R.L. el procedimiento de que se trata, y posteriormente, en fecha 19 de junio de 2023 ambas partes suscribieron el Contrato Núm. DJ-CSB-009-2023, por un monto total de Mil Trescientos Diecisiete Millones Trescientos Cincuenta Mil Novecientos Noventa y Siete pesos dominicanos con 00/100, RD\$1,317,350,997.00, el cual tiene una vigencia de cinco (5) años, contados a partir de la firma del mismo.

3. En ese sentido, en fecha 4 de mayo de 2023 esta Dirección General recibió un recurso jerárquico presentado por la razón social ESC Group, S.R.L., así como tres denuncias en fecha 7 y 12 de junio y 8 de agosto de 2023, interpuestas por las razones sociales Transcore, LP, Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE), y el señor Ricardo Echandi, y las razones sociales Icontrol, S.R.L.

¹ Conforme certificación emitida por el Departamento de Monitoreo y Análisis de Datos de esta Dirección General de fecha 29 de septiembre de 2023 existe registro del procedimiento de que se trata en la plataforma del Portal Transaccional, y se encuentra en estado “adjudicado y celebrado”.

y KAPSCH Trafficcom Dominican Republic, respectivamente, cuyos pedimentos y alegatos serán expuestos de la siguiente manera: **A.1** Fundamentos del recurso jerárquico presentado por la razón social ESC Group, S.R.L.; **A.2** Fundamentos de denuncia interpuesta por la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE) y el señor Ricardo Echandi; **A.3** Fundamentos de la denuncia interpuesta por la razón social Transcore LP; **A.4** Fundamentos de la denuncia interpuesta por las razones sociales Icontrol, S.R.L. y KAPSCH Trafficcom Dominican Republic.

4. En el marco de las acciones recibidas, el órgano rector solicitó a la institución contratante y a la adjudicataria la presentación de sus escritos de defensa, para agotar la fase de instrucción que proceso administrativo.

A.1 Fundamentos del recurso jerárquico presentado por la razón social ESC Group, S.R.L.

5. Esta Dirección General en fecha 4 de mayo de 2023, recibió un recurso jerárquico interpuesto por la razón social ESC Group, S.R.L., identificada con Registro Nacional de Contribuyente (RNC) Núm. 1-2202786-6, debidamente representada por el señor Wilkins Gabriel Cedano del Rosario, quien tiene por abogados apoderados a los licenciados Juan Manuel Guerrero e Ignacio J. Matos R., en cuya instancia solicitan lo siguiente:

“Segundo (2º): En cuanto al fondo, acoger el presente Recurso de Apelación (jerárquico impropio) y, en consecuencia, disponer lo siguiente:

- (i) Revocar los Pliegos de condiciones (y su Enmienda No. 1), Especificaciones Técnicas y la Circular de Respuestas de la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001, para la contratación del servicio de modernización, ampliación, supervisión y gestión

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

del sistema integral del Centro de Control de Tráfico y Red Semafórica del Gran Santo Domingo, por contener cláusulas, fichas técnicas, requisitos y criterios de evaluación restrictivos de la participación, la concurrencia, la igualdad y libre competencia.

- (ii) Ordenar la cancelación de la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001, en función de los vicios graves de los que adolecen sus Pliegos de Condiciones (y su Enmienda No. 1), Especificaciones Técnicas y Circular de Respuestas, recomendando una nueva convocatoria luego de que sean eliminados los mismos, toda cláusula, requisito, criterio o disposición que se erija en una práctica restrictiva de la participación igualitaria, competitiva y transparente, así como a la eficiencia de toda adjudicación de un proceso de contratación pública”.

6. En ese sentido, la recurrente fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos: **i)** que al revisar las especificaciones técnicas de los ítems y servicios objeto del procedimiento de que se trata, contenían clara y arbitraria barrera participativa, en razón de que sólo proveedores específicos podían cumplir con los requisitos de manera tan exacta; **ii)** que en la ficha pedida por el Intrans respecto al “Controlador” solicitado, es idéntica a los detalles técnicos de la empresa Oriux, que es un proveedor internacional, lo cual pone en desventaja a otros oferentes; **iii)** de igual forma, respecto al bien “cámaras de detección”, las especificaciones coinciden con el “VideoTrak X” de la empresa Oriux y una empresa asociada a la misma denominada Semex Mexicana; **iv)** que existe una falta al principio de eficiencia y dificulta la participación abierta de los oferentes, además de que el procedimiento aplicable no sería una licitación pública nacional, sino un procedimiento de proveedor único o de exclusividad, por la descripción de los bienes a adquirir, pero esto conllevaría realizar previamente un informe pericial que justifique dicho procedimiento; **v)** que el Intrans solicita en el pliego de condiciones una demostración previa e innecesaria de un dron con un costo equivalente a USD\$134,997.99, es decir, que los oferentes deben contar con el dron en stock o adquirirlo antes de resultar adjudicados, lo que restringe la participación, y contiene especificaciones de una marca específica.

7. En ese orden, la recurrente continúa exponiendo que: **vi)** una de las mayores restricciones que tiene el pliego de condiciones es la exigencia de experiencia mínima de cuarenta mil intersecciones desplegadas y quince mil controladores a nivel mundial, lo cual es irracional, arbitrario y suspicaz, considerando que el objeto de la contrataciones de cincuenta y cuatro intersecciones en el Gran Santo Domingo; **vii)** que al tratarse de una licitación pública nacional, esto elimina la posibilidad de que los proveedores locales puedan cumplir, al menos que no estén consorciados con empresas extranjeras; **viii)** que al comunicarse con la empresa Oriux, al ser la que cuyos bienes contaban con descripciones casi idénticos a las del procedimiento, dicha empresa indicó que ya se encontraba realizando las cotizaciones del proyecto con otro proveedor local, lo que es probable que el oferente que resulte adjudicado haya adquirido la sociedad, consorcio o representación exclusiva de las marcas que surgen de las fichas técnicas.

8. De igual forma, la recurrente continúa su exposición sobre las irregularidades, alegando que: **ix)** el procedimiento de referencia tiene un método ineficiente de asignación de puntuación, pues se otorga al factor técnico una ponderación excesivamente superior al económico, lo que podría conllevar a una adjudicación con niveles desproporcionados en ofertas con pequeñas diferencias técnicas y abrumadoras diferencias económicas; y, **x)** que respecto a la respuesta dada al recurso de impugnación, el Intrans se limitó a ratificar lo respondido en la circular emitida en el procedimiento de que se trata y lo establecido en el pliego de condiciones, realizando una precaria valoración a los argumentos y medios probatorios que fueron presentados.

A.2 Fundamentos de denuncia interpuesta por la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE) y el señor Ricardo Echandi

9. En la instancia de la denuncia, la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A., (en lo adelante SICTRANSCORE o por su nombre completo) y el señor Ricardo Echandi, quienes tienen

por abogada apoderada, a la licenciada Odette Troncoso Pérez, solicitan al Órgano Rector lo siguiente:

“UNICO: que se ordene la investigación correspondiente en relación a la **presente denuncia por apropiación indebida y uso no autorizado de información dolosamente presentada como propia por el adjudicatario en ocasión** a la licitación INTRANT-CCC-LPN-2023-0001 sobre la contratación del servicio de modernización, ampliación, supervisión y gestión del sistema integral del centro de control de tráfico y la red semafórica del gran Santo Domingo. Envié nacional pliego de condiciones específicas para la contratación de la licitación citada, la ley No. 340-06, sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones con sus modificaciones y reglamentos. (Formato del texto original).

10. Los denunciantes fundamentan sus pretensiones en los siguientes aspectos: **i)** que es una empresa argentina que data desde el año 1993, siendo la razón social Transcore Latam del año 2022 y que no existe entre ellas ningún vínculo societario o de otra naturaleza, por lo que no autorizó a Transcore Latam el uso de sus credenciales técnicas o documentos técnicos que son propiedad de SICTRANSCORE; **ii)** que Transcore Latam presentó en el marco del procedimiento de referencia una comunicación de fecha 14 de abril de 2023, supuestamente firmada por el señor Ricardo Echandi, donde certifica, presuntamente, que Transcore Latam ha suministrado a SICTRANSCORE servicios satisfactorios por lo que lo recomienda en términos comerciales; **iii)** la denunciante sostiene que dicha comunicación no fue suscrita por el señor Ricardo Echandi.

11. En ese orden, continúan exponiendo que: **iv)** SICTRANSCORE es representante exclusivo en República Dominicana de la empresa Transcore ITS, LLC para la referida licitación, siendo que Transcore Latam, que es una empresa distinta a Transcore ITS, LLC, no guarda ningún vínculo ni ha suscrito acuerdo consorcial para participar en forma conjunta en ese procedimiento; **v)** que la única relación que tuvo con Transcore Latam fue en contrato de distribución de fecha 7 de agosto

de 2022, mediante el cual SICTRANSCORE le confirió a Transcore Latam un derecho de representación para ventas en el país, pero no le otorgó ninguna autorización para que utilice documentación propiedad de SICTRANSCORE, así como tampoco le otorgó calidad para participar en ningún procedimiento de contratación pública o privada en calidad de socio, consorciado, agente, franquiciante o representante, y que por el contrario, en el contrato de distribución suscrito se refiere de manera particular la relación de las partes, no habiéndose acordado, según manifiesta, ninguna relación para participar en ninguna licitación.

A.3 Fundamentos de denuncia interpuesta por la razón social Transcore, LP

12. En fecha 15 de junio de 2023 esta Dirección General recibió una denuncia presentada por la razón social Transcore, LP a través de su vicepresidente, el señor Michael R. Mauritz, la cual no contiene conclusiones, pero expone los siguientes puntos: **i)** que su empresa o sus compañías asociadas tienen negocios o vinculación con Transcore Latam, y además no ha tenido ninguna relación en la formación de Transcore Latam; **ii)** que solamente, a través de su representante autorizado para el país, la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE), que es una empresa argentina, suministró insumos y soporte para la propuesta de Transcore Latam, sin embargo, esas discusiones y soportes terminaron efectivamente la semana del 15 de abril de 2023, antes de someterse la propuesta a la licitación de que se trata; **iii)** que la adjudicataria presentó en su oferta información concerniente a Transcore y a otras entidades que no fueron suministradas por Transcore y que fueron creadas falsa o fraudulentamente o bien fueron ilegalmente apropiadas de otras fuentes disponibles públicamente, de manera específica el documento presentado por la adjudicataria como declaración jurada de fecha 17 de abril de 2023 que no es un documento preparado o aprobado por Transcore; **iv)** que dicha declaración no es correcta en relación a los hechos y contiene muchas declaraciones falsas además de una copia de la firma del señor Michael Mauritz, el cual establece que no firmó dicho documento y tampoco

autorizó el uso de su firma para el objetivo asociado a este proyecto; v) igualmente la denunciante señala que la información del proyecto contenida en la oferta presentada por el adjudicatario en relación al trabajo de Transcore en la ciudad de New York y en New Hampshire no fue suministrada por dicha empresa en apoyo a la oferta presentada, sino que más bien fue apropiada indebidamente de otros documentos disponibles al público.

13. En ese orden, continúa exponiendo: v) que el documento Roper Technologies 10-Q que se presentó en la oferta de la adjudicataria no fue suministrado por Transcore o por Roper Technologies, y aparentemente fue apropiado indebidamente de otros documentos disponibles públicamente; que además la información de Roper Technologies es irrelevante pues Roper ya no es la compañía matriz o controladora de Transcore por lo que no tiene relación con esta, que sería el aspecto relevante; vi) que, a propósito de los documentos aportados por la adjudicataria, que la organización comercial de Transcore LP, LLC Del Estado de Delaware en los Estados Unidos, no existe como organización comercial en ese país, y no se encuentra afiliada a Transcore, LP ni a ninguna otra entidad de dicha firma; vii) además el señor Jorb Brinkmeyer no tiene ninguna relación con Transcore, LP.

A.4 Fundamentos de denuncia interpuesta por las razones sociales Icontrol, S.R.L. y KAPSCH Trafficom Dominican Republic

14. En fecha 8 de agosto de 2023 esta Dirección General recibió la denuncia presentada por las razones sociales Icontrol, S.R.L. y KAPSCH Trafficom Dominican Republic, mediante la cual solicitan lo siguiente:

“[...] **SEGUNDO:** disponer una investigación exhaustiva al amparo de la normativa vigente y que regula la materia a fines de comprobar las groseras violaciones cometidas en ocasión del proceso

de licitación pública nacional INTRANT-CCC-LPN-2023-0001 [...] en perjuicio de oferentes y terceros privados de participar como consecuencia de las mismas.

TERCERO: que como consecuencia de las investigaciones a ser realizadas y el resultado de las mismas ordenar **LA NULIDAD** de todo el procedimiento de licitación [...] Acta de Adjudicación Núm. 0045-2023 del comité de compras y contrataciones [...] con sus todas sus consecuencias legales.

15. Al respecto, los denunciantes fundamentan sus peticiones en los siguientes aspectos: **i)** en cuanto a la adjudicataria del procedimiento, alegan que el perfil de esta empresa se estructuró con características que se asimilan a las oscuras prácticas ejecutadas en el pasado para favorecer intereses particulares siendo que esta empresa fue constituida hace solo 7 meses de publicado el proceso y que aun así logró posicionarse por encima de otras empresas que tiene más de 30 años de experiencia en el mundo como lo es Kaspch Trafficcom; **ii)** que llama la atención que la adjudicataria presente varios traspasos de accionistas, incluyendo a un supervisor hasta hace pocos meses de la propia institución contratante así como la creación de la empresa en uno de los denominados paraísos fiscales un día después de la publicación de la licitación; que concretamente el 21 de febrero de 2023 se traspasó el 90% de las acciones de la compañía Transcore LPC, LLC al señor Pedro Padovani ex supervisor de la institución contratante; **iii)** que también es extraño que el 7 de marzo de 2023 el Registro Mercantil depositado en la oferta de la adjudicataria pertenece ahora a la empresa Transcore, LTE, LLC y Sictranscore, LLC, con el 80% y el 20% de las acciones respectivamente como consecuencia de una maniobra más para esconder los verdaderos socios integrantes de la compañía adjudicada; nótese que estas nuevas compañías también siguen usando el nombre de Transcore con algunas variantes.

16. Siguen expresando que: **iv)** ninguna empresa de renombre internacional y con grandísima experiencia se presentó a la licitación de referencia debido a los absurdos requisitos técnicos y

experiencia que se requieren en los pliegos de condiciones, y que a juzgar por el perfil de la empresa que resultó adjudicataria con tan solo 7 meses de creada, lo cual fue ignorado por la institución contratante al asignarle y reconocerle vasta experiencia en el manejo de la materia experiencia que no corresponde a la adjudicataria; **v)** que a la adjudicataria se le otorgó puntos sobre documentos que ni siquiera fueron presentados, por lo que no debió ser abierta su oferta económica; **vi)** que todas estas violaciones alteran el principio de igualdad y libre competencia que deben de regir los procedimientos de contratación, pues en el actual proceso la adjudicataria utilizó el nombre de la compañía Transcore para hacer creer que se trata de una gran empresa apropiándose implícitamente de las experiencias y prestigios de otra que sí es dueña de estas; con lo cual le permitió presentarse a la licitación como una empresa con experiencia de proyectos de hasta 11 años de antigüedad en una clara evidencia que dichas experiencias no le pertenecen.

17. Continúan alegando las denunciantes que: **vii)** la institución contratante presentó información financiera que no se corresponde con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones; **viii)** que en la declaración financiera la empresa adjudicataria casi no declaró gastos al cierre del ejercicio fiscal 2022 pero que sí tuvo 3 ventas que suman 2.1 millones de dólares y que curiosamente esas ventas se corresponden a unas facturas presentadas por la adjudicataria en su oferta y que fueron emitidas por una empresa Glove-UAV GMBH que es propiedad del señor Jorg Brinkmeyer, que es accionista de Transcore Latam, lo cual pudiera significar que se trata de una maniobra para aparentar transacciones entre partes independientes, sin embargo sobre estos puntos la institución contratante no solicitó ninguna subsanación; **ix)** que tampoco fue objeto de observación correcta la línea de crédito presentada por la adjudicataria la cual contiene diversas irregularidades que no cumplen con el pliego de condiciones.

18. Que otra cuestión a considerar según los denunciantes es que: **x)** el Intrans evadió responder más del 78% de las preguntas que fueron formuladas y cuya respuesta resultaba oportuna y vital

para que otros oferentes estructurarán sus ofertas; **xi**) en total se hicieron 168 preguntas y la institución no respondió o respondió con evasivas así como las que por otro lado ocultó, lo cual demuestra una actitud escurridiza y maliciosa que sería motivo suficiente para anular el procedimiento; **xii**) que la institución pide una experiencia que no resulta razonable a la cantidad de intersecciones que se van a intervenir en este proyecto y que levanta más sospechas el hecho de que la adjudicataria haya cumplido con este criterio cuando es una empresa que no posee experiencia y fue constituida recientemente.

19. Entre otras de las irregularidades planteadas por los denunciantes es que: **xiii**) la empresa adjudicataria presentó un sinnúmero de documentos que no fueron traducidos del inglés al español como lo exigen las normativas nacionales; **xiv**) que en el pliego de condiciones se establecieron documentos como no subsanables pero resulta que el adjudicatario no entregó en su oferta ninguna documentación técnica relativa a los equipos propuestos para la solución como reguladores semafóricos, cámaras de detección de tráfico, cuerpos semafóricos vehiculares peatonales y de bicicleta señales audibles para peatones plataforma de hardware para la data Center del centro de control y solo se limitaron a depositar fotocopias de otros proyectos de otra compañía que no le corresponden y que solo fueron puestas ahí en la oferta porque tienen las mismas necesidades pero que si se verifica bien se verán elementos que no son propios de este tipo de proyectos.

20. De igual forma, continuando exponiendo que: **xv**) existen otros elementos que no fueron aportados por la adjudicataria y que son no subsanables acorde con el pliego de condiciones como lo es el enfoque y metodología y el cronograma de ejecución de proyectos catálogo de los equipos ofertados y sus fichas técnicas el plan de mantenimiento preventivo y soporte 24/7, entre otros documentos indispensables, que no fueron presentados por la adjudicataria pero que sí fueron establecidos en el pliego de condiciones.

21. Por otro lado también denuncian que: **xvi)** la garantía de fiel cumplimiento de contrato que presentó la adjudicataria no cumple con la vigencia establecida en el pliego de condiciones y posterior enmienda realizada en marzo de 2023, que indica que la garantía debe de cubrir 60 meses es decir 5 años, más 6 meses adicionales al cumplimiento del contrato es decir que la garantía debió presentarse por 66 meses, pero la adjudicataria aportó una garantía que cuenta solo con una vigencia de 12 meses del 19 de mayo de 2023 hasta el 19 de mayo de 2024 que es contrario a lo exigido por el pliego de condiciones.

22. Finalmente, en cuanto al contrato, los denunciantes indican que: **xvii)** contiene una serie de irregularidades que se basa desde un pliego de condiciones que buscaba beneficiar a un solo proveedor y descalificar a todos los demás interesados; **xviii)** que contiene irregularidades en cuanto al alcance del proyecto aprovechando incluso el escenario para darle más alcance de forma ilimitada lo cual atenta contra el presupuesto al tiempo que incorpora la modalidad de pagos mensuales para servicios extras con fondos provenientes de otras partidas de financiación no expresadas en los pliegos de condiciones como lo son las infracciones de tránsito lo cual resulta en una maniobra de carácter gravísima.

B. Documentos y pruebas depositadas

23. Los documentos analizados en el trámite de la presente medida cautelar de oficio, son los siguientes:

- i.** Expediente administrativo de la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001, que consta en el Portal Transaccional.
- ii.** Contrato Núm. DJ-CSB-009-2023, suscrito entre en INTRANT y la razón social Transcore Latam, S.R.L., de fecha 19 de junio de 2023.

- iii. Recurso jerárquico presentado por la razón social ESC Group, S.R.L., recibido ante esta Dirección General en fecha 4 de mayo de 2023, y sus anexos.
- iv. Denuncia y solicitud de investigación presentada por la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE Latinoamérica) y el señor Ricardo Echandi, recibida ante esta Dirección General en fecha 7 de junio de 2023.
- v. Notificación de denuncia y advertencia de no suscripción de contrato y oposición de pago, Acto de Alguacil Núm. 516/2023, a requerimiento del señor Ricardo Echandi y la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE Latinoamérica), dirigido al Intrans, y recibido ante esta Dirección General en fecha 7 de junio de 2023.
- vi. Denuncia presentada por las razones sociales Icontrol, S.R.L. y la razón social KAPSCH Trafficom Dominican Republic, S.R.L., y sus anexos.
- vii. Escritos de defensa presentado por Transcore Latam, S.R.L. e INTRANS, en el marco del recurso jerárquico y de la denuncia presentada por Icontrol, S.R.L. y la razón social KAPSCH Trafficom Dominican Republic, S.R.L.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

A. Competencia

24. Esta Dirección General de Contrataciones Públicas, conforme a lo establecido en el numeral 10) del artículo 36 y el numeral 7) del artículo 67 de la Ley Núm. 340-06 y su modificación contenida en la Ley Núm. 449-06, como Órgano Rector tiene la atribución de tomar medidas cautelares de oficio o a solicitud de parte, mientras se encuentre pendiente la resolución de un recurso impugnación, jerárquico o solicitud de investigación para preservar la oportunidad de

corregir un incumplimiento potencial de la Ley Núm. 340-06 y su modificación junto con su Reglamento de Aplicación Núm. 543-12, incluyendo la suspensión de la adjudicación de un contrato o la ejecución de un contrato que ya ha sido adjudicado.

25. Asimismo, la Ley Núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de fecha 6 de agosto de 2013, faculta a la Administración en su párrafo II del artículo 25 a que “[...] en los casos establecidos por las leyes a adoptar, razonada y motivadamente, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime pertinentes para asegurar la eficacia de la resolución que, en caso, ponga fin al procedimiento”.

B. Marco legal

26. De conformidad con el artículo 9 de la Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones, las compras y contrataciones se rigen por las siguientes disposiciones: **i)** Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015; **ii)** Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones; **iii)** Reglamento de Aplicación, Decreto Núm. 543-12; **iv)** Las normas que se dicten en el marco de las mismas; **v)** los pliegos de condiciones respectivos, y; **vi)** el contrato o la orden de compra o de servicios según corresponda.

27. Asimismo, son aplicables las políticas, planes, programas y metodologías de compras y contrataciones que haya dictado esta Dirección General, así como la Ley Núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública y la Ley Núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, por ser normas que regulan el debido proceso de la actuación administrativa.

C. Respecto a la medida cautelar de oficio dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas

28. De acuerdo con la competencia y marco legal referidos, este Órgano Rector tiene la facultad de adoptar medidas cautelares, de oficio o a petición de parte, que permitan garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones que dicten respecto de reclamos o controversias en procedimientos de compras y contrataciones públicas en el marco de la Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones, para garantizar la tutela administrativa efectiva y el debido proceso al que se debe la Administración Pública.

29. Este Órgano Rector ha sido criterio constante que, para suspender la actuación de la administración, ya sea en actos administrativos o en contratos públicos generados en el marco de un procedimiento de selección, se debe ponderar la existencia de una serie de elementos sobre aspectos “*prima facie*” verosímiles. En tal sentido, se abordarán los siguientes puntos: **C.1** Apariencia de buen derecho “*Fumus Boni Iuris*”; **C.2** peligro en la demora “*Periculum in mora*”, y **C.3** la ponderación de daños posibles y la afectación del interés general.

30. Conforme lo indicado en el párrafo 24 de la presente resolución, es prudente enfatizar que el numeral 10) del artículo 36 de la Ley Núm. 340-06 y sus modificaciones otorga la facultad al Órgano Rector de tomar medidas precautorias oportunas, incluyendo la suspensión de la ejecución de un contrato que ya ha sido adjudicado, con la finalidad de prevenir una potencial violación a la ley, así como procurar el cumplimiento de los fines públicos.

31. Partiendo de lo anterior, y haciendo uso de la facultad otorgada por la ley, esta medida cautelar de oficio tiene por objeto suspender los efectos del Contrato Núm. DJ-CSB-009-2023, suscrito entre el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) y la razón social Transcore

LATAM, S.R.L., por un monto total de mil trescientos diecisiete millones trescientos cincuenta mil novecientos noventa y siete pesos dominicanos con 00/100 (RD\$ 1,317,350,997.00), para la “Contratación del Servicio de Modernización, Ampliación y Gestión del Sistema Integral del Centro de Control de Tráfico y la Red Semafórico del Gran Santo Domingo”, hasta tanto este Órgano Rector decida sobre las siguientes acciones: **i)** recurso jerárquico presentado por la razón social ESC Group, S.R.L.; **ii)** denuncia interpuesta por la razón social Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE) y el señor Ricardo Echandi; **iii)** denuncia presentada por la razón social Transcor LP, y **iv)** denuncia presentada por las razones sociales Icontrol , S.R.L. y KAPSCH Trafficcom Dominican Republic.

C.1 Apariencia de buen derecho “*Fumus Boni Iuris*”

32. La apariencia de buen derecho, también conocida como el “*Fumus Boni Iuris*”, hace referencia a la probabilidad o fundada posibilidad de que el derecho que se reclama exista o tenga apariencia de verdadero, el cual debe surgir de manera manifiesta de los elementos expuestos en la solicitud de medida cautelar. Por lo tanto, esta ponderación debe ser superficial, es decir, que valore la verosimilitud de los argumentos de la parte accionante sin tocar aspectos de fondo de los actos controvertidos.

33. Sobre la apariencia, el magistrado Argenis García del Rosario ha establecido que: “[...] en estos casos el juez actúa en un plano de expectativa de que el derecho de la parte peticionante realmente existe, no como un aspecto de que se trate de un derecho incontestable, lo cual solo se puede lograr bajo el beneficio de la autoridad de la cosa juzgada con el fallo de fondo”².

² García del Rosario, Argenis. Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición. Santo Domingo, Poder Judicial, 2016, p. 202.

34. En ese sentido, la apariencia de buen derecho se constituye ante la apreciación más o menos manifiesta de ilegalidad de una decisión administrativa o su contradicción con los principios generales de derecho, sin que esta apariencia se encuentre necesariamente atada a la idea de certeza, ya que para validar la certeza es necesario que esta Dirección General conozca el fondo de un recurso jerárquico.

35. La doctrina *ius administrativoista* conoce como apariencia de buen derecho *fumus boni iuris* del accionante, cuando éste presenta *primera facie* elementos y aspectos verosímiles, es decir, que es necesario que se acredite la probabilidad o fundada posibilidad de que el derecho que se reclama exista o tenga apariencia de verdadero, el cual debe surgir de manera manifiesta de los elementos expuestos en la impugnación o en el recurso jerárquico presentado, según sea el caso.

36. En las acciones depositadas ante esta Dirección General, si bien es cierto que no se solicita de manera expresa la imposición de una medida cautelar, no menos cierto es que este Órgano Rector tiene la facultad de ordenarlas cuando se ha observado de manera preliminar situaciones en el proceso que ameriten tomar las medidas preventivas de lugar para garantizar la efectividad de las eventuales decisiones que resuelvan las cuestiones de fondo que han sido planteadas. Que además de la apariencia de buen derecho, debe ponderarse la verosimilitud de los argumentos de las partes denunciantes y recurrente sin tocar aspectos de fondo.

37. En ese sentido, este Órgano Rector ha podido identificar, de las instancias y documentos recopilados hasta el momento, que la controversia de fondo se centra, de forma enunciativa, más no limitativa, en los siguientes aspectos presuntos: 1) irregularidades del pliego de condiciones por imprecisiones y ambigüedades que no favorecieron la participación y evaluación objetiva; 2) criterios y metodología de evaluación que no promueven la selección objetiva del proveedor; 3) ejecución irregular de la etapa de evaluación técnica, subsanación y económica; 4) presentación

de documentos e informaciones presentados por la adjudicataria en idioma inglés, no traducidos al idioma español; 5) subsanación de aspectos técnicos de la adjudicataria, y que fueron especificados como no subsanables en el pliego de condiciones; 6) uso indebido por parte de la adjudicataria de documentos comerciales y técnicos que fueron presentados como propios, y que alegadamente son propiedad de otras empresas extranjeras que no otorgaron derecho de uso; presentación de certificaciones de acreditación de experiencia falsas o alteradas, supuestamente que no fueron suscritas por los representantes de las sociedad comerciales Transcore LP y Sictranscore; 7) adjudicación a una empresa que alegadamente no reunía los requisitos técnicos, financieros y de experiencia, pues a pesar de que al momento de su adjudicación, solo tenía 7 meses de creada, presentó documentos para avalar experiencia de más de 11 años; 8) garantía de fiel cumplimiento de contrato supuestamente presentada por la adjudicataria por una vigencia menor a la requerida, y 9) supuestas irregularidades en el contrato suscrito, como pagos adicionales que no fueron contemplados presuntamente en el pliego de condiciones.

38. Sobre estas imputaciones, este Órgano Rector ha podido constatar, en primer orden, que sería necesario realizar un examen de fondo para constatar que ciertamente existen irregularidades vinculadas al pliego de condiciones por imprecisiones y ambigüedades que no favorecieron la participación y evaluación objetiva, a criterios y metodología de evaluación que no promueven la selección objetiva del proveedor, y a la ejecución irregular de la etapa de evaluación técnica,

subsanación y económica. En ese sentido, esta Dirección General entiende que existen elementos que a *prima facie* permiten constatar la apariencia de buen derecho de las acciones presentadas, toda vez que de forma superficial, ha verificado, que en la oferta técnica de la adjudicataria contiene documentos en el idioma inglés, pero no se aprecian las debidas traducciones; igualmente, en cuanto a la experiencia ostentada por la adjudicataria, se observó en el formulario SNCC.D.049 sobre la Experiencia como Contratista, establece que tiene una experiencia de 19 años

“en contratos de naturaleza y magnitudes similares”, sin embargo, según se observa en su registro mercantil aportado en la oferta técnica que esta fue constituida en el año 2022. Igualmente, en cuanto a las certificaciones presentadas en su oferta técnica, concretamente las expedidas por Transcore LP y Sictranscore, no es posible determinar de la simple lectura que se refieran a Transcore Latam, S.R.L.

C2. Peligro en la demora (*periculum in mora*)

39. Respecto a este elemento, y como se refirió anteriormente, la imposición de una medida cautelar requiere que exista la probabilidad de producirse un daño irreversible ocasionado por la demora en obtener una respuesta sobre las resoluciones de las tres denuncias y el recurso jerárquico, es decir, que exista un peligro en la demora (*periculum in mora*).

40. En ese sentido, el peligro en la demora en el contexto cautelar, y con carácter instrumental, se vincula al peligro de sufrir un perjuicio prevenible, inminente e irreparable en los bienes, derechos, situación jurídica o intereses del accionante, que hagan de la medida cautelar un remedio urgente en cuanto a la prevención de que la demora de la decisión sobre el fondo transforme el daño temido en daño efectivo.

41. Asimismo, el derecho administrativo ha reconocido que, si no existe o no ha sido probado el peligro de sufrir un daño invariable, que cautelarmente hay que evitar para que el objeto del procedimiento se mantenga íntegro durante el tiempo que dure en dar respuesta el órgano apoderado de la acción principal –sea un recurso de impugnación, un recurso jerárquico o una investigación–, la medida cautelar no es justificada. El peligro en la demora ha sido definido como:

“[...] la urgencia para evitar que la demora en la resolución del pleito principal cause perjuicios apreciables”³.

42. Incluso, la doctrina⁴ ha reconocido la existencia de un llamado peligro en la mora agravado, en el que se deberán considerar las actuaciones realizadas por la parte accionada, antes y una vez iniciado el proceso, mientras no se haya emitido una decisión sobre la tutela cautelar, con la finalidad de determinar el potencial daño o lesión que tal conducta puede producir sobre el derecho del accionante. En consecuencia, se concede la tutela cautelar necesaria para hacer cesar la lesión o el daño.

43. Esta Dirección General, tras haber evaluado la probabilidad de un daño irreversible, ha podido comprobar que, en atención a las supuestas irregularidades denunciadas, se evidencia la necesidad de evitar que se continúe con la ejecución del contrato referido hasta tanto se determinen esas irregularidades tienen mérito o no. Algunas de estas irregularidades, en caso de ser comprobadas, pudieran no ser reconciliables con las normas del debido proceso, e incluso podrían suponer la nulidad de los actos sobrevenidos en el procedimiento. Por lo tanto, aguardar las decisiones que determinarán si existen o no irregularidades, inconsistencias e infracciones a la normativa de las compras públicas implicaría un peligro para el Estado en la continuación del contrato suscrito, ante indicios de irregularidades que afectarían eventualmente la continuidad de la contratación, por lo que su no suspensión podría suponer mayores perjuicios que beneficios.

³ García De Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. T.II, Madrid, Civitas, 1998, p. 628.

⁴ Pedro Alí Zoppi, Providencias Cautelares. Vadell Hermanos Editores. Caracas. 1988. p. 38, citado por Víctor Hernández Mendible. El desarrollo medidas cautelares en el proceso administrativo en Venezuela. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/derecho-admin/1_boletin/VICTOR_HERNANDEZ.pdf

C3. Ponderación de daños posibles y la afectación del interés general

44. Esta Dirección General de Contrataciones Públicas ha mantenido el criterio constante⁵ de que, en atención a que la Administración está llamada a satisfacer el interés general con cada una de sus actuaciones, es pertinente que sean ponderados los intereses en juego para adoptar una medida cautelar que suspenda alguna de sus disposiciones adoptadas.

45. Asimismo, esa ponderación debe evitar que, al momento de garantizar un derecho o interés particular, se ocasione un perjuicio de igual o peor magnitud al interés general. Es decir, procede que se ponderen si otros intereses puedan sufrir, como consecuencia de la adopción de la medida, un daño de estas o peores características del que con la medida se trata de evitar, es decir, de difícil o imposible reparación.

46. Respecto al interés público, el magistrado Argenis del Rosario explica que: “[...] supone que con la medida a adoptar no se lesione sensiblemente la tranquilidad social ni se le cause un mal mayor a la sociedad que se trata de proteger”⁶.

47. En cuanto a este elemento, esta Dirección General ha podido constatar que el objeto del procedimiento es la “Contratación del Servicio de Modernización, Ampliación, Supervisión y Gestión del Sistema Integral del Centro de Control de Tráfico y la Red Semafórica del Gran Santo Domingo”. Conforme a lo expuesto en el pliego de condiciones, éste tiene como fin: “[...] implementar un sistema inteligente para gestionar de forma efectiva la movilidad en la ciudad, con la finalidad de que cuente con cruces semaforizados coordinados y centralizados [...]”. Es

⁵ Véanse las Resoluciones Nos. 58/2017 14/2018 y 4/2019, de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

⁶ García del Rosario, Argenis. Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición. Santo Domingo, Poder Judicial, 2016, p. 205.

decir, se persigue dotar a la ciudad de mecanismos y herramientas que permitan una movilidad más eficiente.

48. En el caso que se analiza, la suspensión del Contrato Núm. DJ-CSB-009-2023, suscrito entre el INTRANT y Transcore Latam, S.R.L. por un total de RD\$1,317,350,997.00, con una vigencia de cinco (5) años, no supondría afectación al interés general, ya que la ciudad cuenta actualmente con un sistema en funcionamiento de semáforos y agentes de tránsito que regulan y controlan el flujo vehicular. Por lo que, aún con esta medida subsistiría la prestación del servicio conforme lo establece la Constitución de la República. De ahí que, con la presente decisión de suspensión, el Órgano Rector, en su rol de verificar que los actores del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas cumplan las disposiciones de la normativa sobre compras, garantice que las contrataciones públicas destinadas a satisfacer servicios públicos hayan sido ejecutadas en estricto apego del debido proceso, que a su vez es una garantía constitucional de los derechos fundamentales.

49. De manera particular, la no suspensión de contrato pudiera representar para el interés general, mayor afectación y daños, ya que de continuarse con la ejecución de una contratación respecto de la cual se identifican indicios de irregularidades graves, supondría que el Estado tendría que asumir costos de una contratación aparentemente irregular, cuya terminación estaría comprometida si eventualmente se determina que la adjudicación sobrevino de manera indebida, lo cual comprometería los recursos económicos que ya ha invertido la institución hasta el momento.

50. Dicho lo anterior, con la suspensión del contrato se garantizaría el uso eficiente de los recursos públicos destinados al objeto de la contratación en cuestión, pues en las eventuales decisiones sobre el fondo de las acciones principales, el Órgano Rector podrá verificar, en atención a los

alegatos de las partes, la legalidad de las etapas de este procedimiento y su estricto cumplimiento de la Ley que rige la materia.

51. Conforme a lo anterior, esta Dirección General concluye que con la suspensión de la ejecución del acuerdo suscrito entre el Contrato Núm. DJ-CSB-009-2023, suscrito entre el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) y la razón social Transcore Latam, S.R.L., no se advierten de forma preliminar que esta pueda ocasionar daños inminentes que afecten al interés general. Por el contrario, se estaría garantizando el interés general, el uso eficiente del gasto público y el respeto de los principios que enarbolan para la contratación de que se trata.

D. Consideraciones finales

52. Luego del análisis realizado por esta Dirección General de los documentos que integran el expediente administrativo de la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001 que consta en el Portal Transaccional, y después de verificar los documentos recopilados con ocasión de los reclamos y denuncias presentados, se ha podido constatar la existencia de los tres elementos que permiten la adopción de una medida cautelar hasta tanto sean decididas las cuestiones de fondo planteadas, en las que se determinarán si los hallazgos e indicios identificados pudieran dar cuenta de irregularidades graves por violaciones al debido proceso que afectarían la ejecución del objeto de licitación pública de que se trata.

VISTA: la Constitución de la República Dominicana, del 13 de junio de 2015.

VISTA: la Ley Núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, y Obras, de fecha 18 de agosto de 2006, y sus modificaciones.

VISTA: la Ley Núm. 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de fecha 6 de agosto de 2013;

VISTO: el Decreto Núm. 543-12 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios y Obras de fecha 6 de septiembre de 2012.

VISTAS: los documentos recopilados en ocasión del recurso jerárquico y solicitudes de investigación presentado al Órgano Rector contra el procedimiento de referencia.

VISTO: el expediente administrativo que consta en el Portal Transaccional publicado por el Intrans en la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001.

En tal sentido, y en atención a los hechos presentados, y en cumplimiento de la normativa vista, esta Dirección General dicta la siguiente Resolución:

RESUELVE:

PRIMERO: SUSPENDER de oficio la ejecución del Contrato Núm. DJ-CBS-009-2023, suscrito entre el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) y la razón social Transcore Latam, S.R.L., para la *“Contratación del Servicio de Modernización, Ampliación, Supervisión y Gestión del Sistema Integral del Centro de Control de Tráfico y la Red Semafórica del Gran Santo Domingo”*, hasta tanto se dé respuesta a las denuncias presentadas por: **i)** Transcore, LP; **ii)** Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE), y el señor Ricardo Echandi; **iii)** Icontrol, S.R.L. y KAPSCH Trafficom Dominican Republic; y, el recurso jerárquico presentado por la razón social: **iv)** ESC Group, S.R.L., por haber observado de manera preliminar hallazgos e indicios que

podieran dar cuenta de irregularidades graves por violaciones al debido proceso que afectarían la ejecución el objeto de la Licitación Pública Nacional Núm. INTRANT-CCC-LPN-2023-0001.

SEGUNDO: DECLARAR que, con la presente decisión de suspensión de oficio, las partes contratantes no podrán continuar con la ejecución del Contrato Núm. DJ-CBS-009-2023, como medida provisional hasta tanto se decidan el recurso jerárquico y las solicitudes de investigación presentadas con dicha licitación.

TERCERO: ORDENAR la remisión formal de la presente resolución a las siguientes razones sociales: **i)** Transcore, LP; **ii)** Sistemas Integrados de Control, S.A. (SICTRANSCORE); **iii)** Icontrol, S.R.L.; **iv)** KAPSCH Trafficom Dominican Republic; **v)** ESC Group, S.R.L.; y el señor **vi)** Ricardo Echandi, en sus calidades de accionantes, al Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT) por ser la institución contratante, y a la razón social Transcore Latam, S.R.L. en su calidad de adjudicataria, para sus conocimientos y fines correspondientes.

CUARTO: ORDENAR la remisión formal de la presente resolución a la Contraloría General de la República y a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, para sus conocimientos y fines de lugar.

QUINTO: ORDENAR que la presente resolución sea publicada en los portales electrónicos administrados por este Órgano Rector.

Esta resolución no es definitiva en sede administrativa y contra la misma cabe interponer **1)** solicitud de variación de medida cautelar ante esta misma Dirección General de Contrataciones Públicas; o **2)** recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo, dentro del plazo de 30 días a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 5 de la Ley Núm. 13-07 y artículo 1 de la Ley Núm. 1494.

DADA Y FIRMADA por el Lic. Carlos Pimentel Florenzán, director general de la Dirección General de Contrataciones Públicas, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, a los veintisiete (27) días del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023).

EX-DGCP44-2023-01872,
EX-DGCP44-2023-02513
EX-DGCP44-2023-02437
EX-DGCP44-2023-02399
EX-DGCP44-2023-03275
EX-DGCP44-2023-02400

CPF/lmdr/ppc