



indra

8 de abril de 2015

JUNTA DE SUBASTAS
2015 MAR -8 AM 2:56

A la mano y vía correo electrónico

OpScansystemRFP@cee.gobierno.pr

Junta de Subastas
Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico
PO Box 195552
San Juan, PR 00919-5552

Re: Impugnación de Pliego de Subasta (RFP) Núm. 110301, Publicado el 1 de abril de 2015 (Optical Scanning Vote Counting System)

A la Honorable Junta de Subastas de la Comisión Estatal de Elecciones:

En ánimo de favorecer un proceso justo que permita la libre competencia en la selección y adquisición de equipos para la implementación de un sistema de escrutinio electrónico para Puerto Rico, la compareciente impugna el Pliego de Subasta Núm. 110301 (“Pliego de Subasta”), Versión 1.0. Tras una revisión y análisis del Pliego de Subasta, surge que contiene serios errores y lagunas legales inconsistentes con el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78-2011 (Ley Electoral de 2011) y la Resolución Conjunta del Senado Núm. 249 (Resolución 249). Así, de conformidad a lo establecido en la sección 7.3 del Reglamento de Subastas de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico (“CEE”), aprobado el 10 de septiembre de 2014, impugnamos el referido Pliego de Subasta porque contradice el espíritu y la letra de la Resolución 249, está crasamente parcializado y es patentemente excluyente al favorecer un sistema particular de escrutinio electrónico. Por las razones que esbozamos a continuación, solicitamos la nueva emisión de un pliego cuyas especificaciones sean transparentes e inclusivas a la evaluación de varios sistemas y compañías de escrutinio electrónico existentes en el mercado.

Primero. En el cuerpo del Pliego de Subasta no se hace mención a la Resolución 249. Como es sabido, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley Electoral de 2011, en la que entre otras cosas, autorizó la implementación de un sistema de escrutinio electrónico para los procesos electorales. Es en virtud del referido cuerpo de ley que el 3 de noviembre de 2014, se



aprobó la Resolución 249, mediante la cual la Asamblea Legislativa autorizó a la CEE a desarrollar e implementar un sistema de escrutinio electrónico para ser utilizado en las Elecciones Generales de 2016 y estableció unas guías particulares en el proceso de implementación del referido sistema. Según evidenciamos más adelante en este escrito, las especificaciones, términos y condiciones del Pliego de Subastas contradicen lo dispuesto por la Asamblea Legislativa en su Resolución 249. Ello es razón para atemperar el Pliego, paralizar este proceso y convocarlo una vez subsanados los puntos que procedemos a discutir.

Segundo. La sección 6.2.2 del Pliego de Subasta indica que se concederá un puntaje adicional a aquellos licitadores con sistemas de OpScan que estén certificados por los 2005 VVSG. Esto claramente demuestra la preferencia de un sistema sobre otro, nuevamente, limitando las posibilidades que el legislador explícitamente delineó en la Resolución 249. Lo anterior, precisamente en atención al hecho de que solamente tres compañías cuentan con certificaciones bajo los VVSG (2005), y solamente dos con la certificación de VSS (2002). De estas, solamente una compañía licitó en el 2012.

Tercero. Igualmente, en contravención a la Resolución 249, varias secciones del Pliego de Subasta hacen alusión a especificaciones técnicas de equipo de escrutinio en el que se da la interacción con el votante. Ello, evidentemente excluye de la competencia a empresas con equipo de escrutinio electrónico que no requiere interacción con el votante sino que la votación se efectúa manualmente y son funcionarios los que tramitan el escrutinio electrónico. En cuanto a este extremo cabe mencionar que la Resolución 249 establece que:

Sección 1- ...

- (a) Se implementará un sistema de escrutinio electrónico, utilizando la tecnología de “*Optical Scanning System*” (OpScan). Este mecanismo consistirá de un lector óptico y el uso de una urna en la cual serán depositadas las papeletas. **El escrutinio del voto se llevará a cabo mediante la interacción directa del elector o de los funcionarios de colegio con la máquina de escrutinio electrónico.** La máquina no tendrá otras funciones o interacción con otros componentes mecanizados del sistema, ni tampoco podrá retener información permanente dentro de sí misma. Tal sistema deberá ser consistente con la



indra

Junta de Subastas
Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico
8 de abril de 2015
Página 3 de 10

forma en la que históricamente se ha ejercido el derecho al voto en Puerto Rico. (Énfasis suplido.)

Resulta palmariamente claro de la Resolución 249 que el sistema de escrutinio electrónico puede llevarse a cabo tanto con interacción directa del votante o del funcionario. Por tanto, es improcedente que en sus especificaciones, el Pliego de Subasta parta de la premisa de que el sistema será de una forma u otra, pues ello denota visos de parcialidad y coloca fuera de la competencia a empresas que tienen un sistema diverso. Es meritorio puntualizar que la Resolución 249 ordenó que el nuevo proceso de subasta para la selección y adquisición de equipos a utilizar para la implementación del escrutinio electrónico fuera uno **competitivo y transparente**. Véase Resolución 249, *Id.* Sin embargo, las especificaciones impuestas en el Pliego de Subasta manifiestamente se alejan de los propósitos de competitividad plasmados por el legislador.

Otro ejemplo de ello es que el Pliego de Subasta en su sección 9.1.3 requiere que la empresa licitadora, ya sea para renta, venta o financiamiento, sea propietaria de los derechos del equipo, el “software” y el “firmware”. Este requisito va dirigido a aprobar propuestas de aquellas empresas que tienen tecnología propietaria, y por ende, descarta de plano a cualquier otra empresa capacitada para implementar el proceso de escrutinio electrónico que no fabrique todo su equipo. Además, tal requisito no provee fundamento o base de razonabilidad alguna que lo justifique. Nuevamente, el Pliego se aparta de los estándares de la Resolución 249, al requerir detalles tan específicos que excluyen claramente empresas con la capacidad de implementar un sistema de escrutinio electrónico, diverso al que aparenta requerir el Pliego. Por ello, respetuosamente indicamos que el Pliego de Subasta coarta la libertad competitiva y favorece solo un tipo de sistema automatizado, cuando existen otros cuya evaluación amerita consideración.

Cuarto. Uno de los desaciertos más evidentes del Pliego de Subasta que imposibilita la consecución de los propósitos de la Resolución 249 se halla en la sección 6.2 de dicho



indra

Junta de Subastas
Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico
8 de abril de 2015
Página 4 de 10

documento que establece criterios de certificación de los sistemas de escrutinio, y en particular, utiliza erróneamente el término “elector” como sigue:

6.2.1 Certification Requirement - Mandatory

The proposed Optical Scanning System (OpScan) shall hold certifications by the United States Electoral Assistance Commission (EAC), at the time of the proponent's RFP submittal, in compliance with either of the following requirements:

the 2005 Voluntary Voting System Guidelines (2005 VVSG) or, the 2002 Voting System Standards (2002 VSS) or,

If the proponent does not hold an OpScan system certified by either of the above-mentioned guidelines and standards; the proponent shall provide proof of compliance and certification that the proposed OpScan system has been effectively implemented in at least three (3) elections, each having a minimum of **400,000 turnout voters**. The proof of compliance and certification herein mentioned is found under. Appendix D. (Énfasis suplido.)

No obstante, la Resolución 249 dispone que:

Sección 1.- Se ordena a la Comisión Estatal de Elecciones la adopción e implementación de un sistema de escrutinio electrónico durante los eventos electorales a ser celebrados en el año 2016. Para cumplir con lo anterior se establece lo siguiente:

...

(c) El sistema de escrutinio deberá estar certificado, al momento de la licitación, por el “*Election Assistance Commission*” (EAC), en cumplimiento con los requisitos del *Voluntary Voting System Guidelines* de 2005 (2005 VVSG) o los *Voting System Standards* de 2002 (2002 VSS) o en su lugar, las empresas licitadoras deberán certificar y proveer evidencia de que lo han implementado efectivamente en al menos tres (3) elecciones con un mínimo de **400,000 electores, en jurisdicciones de Estados Unidos de América u otros países**. (Énfasis suplido.)

Se colige pues que en abstracción de los parámetros establecidos por la Asamblea Legislativa, el Pliego de Subasta ha alterado el término de “400,000 electores” según establecido en la Resolución 249 y lo ha sustituido por “turnout voters” que significa votantes. El cambio de



los términos establecidos en la Resolución es sustancial, ya que según el Diccionario Merriam Webster el término “turnout voter” significa y citamos: “the number of people who participate in or attend an event”.¹ Por su parte, el término “elector” significa “toda persona calificada que haya cumplido con los requisitos de inscripción.”². Es decir, en vez de electores -contrario a lo dispuesto en Resolución 249- el Pliego de Subasta habla de votantes que participan en el proceso de la elección, de manera que disminuye las posibilidades y el universo de potenciales participantes en el proceso de subasta. Al así proceder, el Pliego de Subasta se aparta de la Resolución 249, limitando los términos establecidos en la Resolución 249, y tiende a favorecer a los licitadores que propongan un sistema de escrutinio certificado por el “*Election Assistance Commission*” (“EAC”), en cumplimiento con los requisitos del *Voluntary Voting System Guidelines* de 2005 (“2005 VVSG”) o los *Voting System Standards* de 2002 (“2002 VSS”).

Así, la CEE olvida que la propia Asamblea Legislativa previó y consintió la posibilidad de que en lugar de las dos alternativas anteriores, el proceso de subasta también estuviera abierto a la competencia para la participación de las empresas licitadoras que hayan implementado el sistema de escrutinio electrónico en al menos tres elecciones con un mínimo de 400,000 electores. Sin embargo, al mutar el término “electores” a “turnout voters” la CEE se aleja de la intención legislativa y restringe aún más la posibilidad de competencia de empresas licitadoras.

La restricción y limitación a la libre competencia violenta la intención legislativa que fue plasmada en la Sección 3(c) de la Resolución 249: “La Comisión [CEE] deberá realizar un nuevo proceso de subasta **competitivo y transparente** para la adquisición de equipos a utilizar para la implantación del escrutinio electrónico”. De esta forma se fomenta la libre competencia y una mayor participación de licitadores. Véase, Accumail P.R. v. Junta Sub A.A.A., 170 D.P.R. 821 (2007).

Quinto. Hay múltiples requisitos en el Pliego de Subasta que sólo pueden cumplirse con sistemas en los que el votante interactúa con la máquina y el voto se lee **en el momento** en que el

¹ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/turnout>.

² Véase, el Código Electoral del Siglo XXI, Ley 78-2011 (16 L.P.R.A. § 4003).



votante introduce la papeleta en la máquina y cae en la urna (ballot box) (“Máquinas de Votación”) en abierta oposición a la Resolución 249. La siguiente es una lista no exhaustiva de los mismos:

1. Desde el inicio del Pliego se habla de la interacción del votante con la Máquina de Votación con lo que se asume que la máquina estará aceptando papeletas durante la votación. Por ejemplo: Sección 2. “Objectives”, último párrafo; Sección 8.3 “Voter Interaction”, sección completa; Apéndice E “Factory Acceptance Tests”, párrafo 3.2 “Voter’s interaction”.
2. El Pliego habla continuamente de urna de votación (ballot box) con lo que se asume que la Máquina estará instalada encima de una urna en la que caerá la papeleta cuando el votante la introduzca en la Máquina. Por ejemplo: Sección 7.1.11 “Ballot Boxes”, sección completa; “Appendix M Quotation Sheets”, en donde se incluyen los precios para el “Ballot Box design and reproduction rights” y el “Ballot Box inspection and Certification Services”.
3. El Pliego habla continuamente de apertura y cierre de la votación con lo que se asume que la Máquina de Votación estará aceptando papeletas durante la votación. Por ejemplo: Sección 8.2 “Opening, Field Reset and Closing of Elections”.
4. El Pliego de Subasta requiere que el sistema tenga un mecanismo para segregar las papeletas. Se exige que dicho mecanismo sea por “hardware.” Este sistema sólo lo tienen las Máquinas de Votación propietarias. En los sistemas de escáneres comerciales la segregación se hace por “software.” Este requisito concreto se encuentra en la sección 7.1.12 “Machine Ballot Segregation Mechanism”.

Sexto. Como requisitos adicionales no establecidos en la Resolución 249, la Sección 6.3 del Pliego de Subasta sobre “Other general requirements for non-certified machines” establece que la empresa con equipo que no tenga las certificaciones federales anteriormente indicadas debe proveer un “test report” por laboratorios acreditados por la EAC. Sin embargo, no se indica si este requisito es uno mandatorio, lo cual hace que el Pliego de Subasta sea vago y altamente restrictivo para las empresas licitadoras que no tienen certificaciones.



Asimismo, el Pliego de Subasta cuenta con serias lagunas en cuanto a la asignación de puntaje a cada una de los criterios de adjudicación. Particularmente, se indica que habrán cinco fases de evaluación, a saber: 1) administrativa (pass or fail), 2) presentaciones orales, 3) propuesta técnica (70% weight factor), 4) evaluación financiera (10% weight factor), precio (20% weight factor) y, 5) cálculo de puntaje. De esta forma, los criterios de adjudicación establecidos en la sección 13.3 del Pliego de Subasta indican que finalmente la capacidad financiera de la entidad tendrá un puntaje de 10, la evaluación técnica 70 y la evaluación en precio 20. No obstante, el documento no especifica ni el método para calcular dicho valor, ni cuál es el valor que se asignaría para cada una de las subsecciones que componen esas áreas de evaluación. Ello se presta para la evaluación patentemente excluyente y crasamente parcializada hacia un sistema particular de escrutinio electrónico, y a la arbitrariedad y falta de transparencia en el proceso de adjudicación. Además, es imperativo mencionar que de conformidad a los estándares de la industria a nivel internacional, la capacidad financiera es un criterio determinante en cuanto a la adjudicación de una subasta. En contraste, el Pliego de Subasta le resta importancia a este criterio sin reflexión aparente que justifique tal aislamiento de los criterios internacionales ampliamente justificados. Cabe resaltar de igual forma, que el Pliego le asigna un valor excesivo a la parte técnica (70), cuando los criterios de precio y capacidad financiera son básicos para la viabilidad de la implementación del sistema de escrutinio electrónico.

Séptimo. El Pliego de Subasta tiene graves faltas en cuanto a los criterios de comparación económicos entre las distintas ofertas que vayan a ser propuestas por los licitadores. Tras la enmienda efectuada a la sección 11.8.1 del Pliego “Alternatives for equipment acquisitions,” hecha el 31 de marzo de 2015, se eliminó el requisito de que se no se aceptarían ofertas de los licitadores que no presenten propuestas económicas tanto como para la compra, alquiler, y financiamiento. Al así proceder, el Pliego de Subasta provoca incertidumbre y vaguedad en cuanto a la evaluación de propuestas totalmente incomparables, pues tendrán



propósitos económicos distintos, ya sea alquiler, compra o financiamiento; tres clases evidentemente no comparables.

Es preciso también señalar la seria omisión y contradicción que queda en el Pliego de Subasta tras la referida enmienda sobre la sección 11.8.1, ya que la sección 12.1 permaneció igual y por tanto, aún hace alusión a que el proponente debe ofrecer las tres alternativas para no ser descalificado.

Octavo. Resulta de gran preocupación que el Pliego de Subasta no indique las delimitaciones sobre la opción de una propuesta de financiamiento a ocho (8) años. Específicamente, el Pliego de Subasta carece de referencia alguna en cuanto al presupuesto habido para la implementación del sistema de escrutinio financiado. El financiamiento por esa cantidad de tiempo probablemente requerirá de garantías, las cuales no han sido identificadas en el Pliego. Además, no queda claro si se requerirá de asignaciones especiales adicionales por parte de la Asamblea Legislativa, pues no se ha establecido un presupuesto. Eso es un asunto crítico, pues el Pliego de Subasta considera la adquisición de 6,000 a 7,5000 “OpScan systems”. Lo anterior claramente va contra lo establecido en la Resolución 249 en torno a que la CEE comenzará la implementación del proyecto de conformidad al presupuesto asignado para el año fiscal 2014-2015, o con cualesquiera otros fondos provenientes de otra fuente de la Comisión. Sin embargo, del Pliego no queda claro cuál es el presupuesto ni las garantías de financiamiento.

Debemos señalar además, que según dispone el Informe Final sobre Resolución del Senado 312, de 15 de octubre de 2013, la CEE intentó adquirir un sistema de escrutinio electrónico para implementarlo en las elecciones de 2012. No obstante, tal intento fracasó, entre otras razones, debido a las inconsistencias y ambigüedades del pliego de subasta con la entonces Resolución 44.³ Además, las compañías licitadoras no contaban con la capacidad financiera adecuada. Por ende, ninguna de las empresas licitadoras cumplió con los requisitos del pliego de subasta. Del mismo modo, el Pliego objeto de esta impugnación no provee para que compañías con capacidad económica presenten propuestas y más bien se enfoca en asuntos de orientación

³ Resolución Conjunta Núm. 44 de 6 de junio de 2011.



técnica. Es decir, al soslayar los criterios de capacidad económica se imposibilita presentar propuestas hábiles que cumplan con los estándares de la Resolución 249.

Asimismo, en cuanto a la propuesta que fuera sometida para el alquiler del sistema, resulta altamente cuestionable que se exija que el alquiler sea por doce (12) meses. Lo anterior debido a que sería suficiente con que se hiciera una propuesta de alquiler por un periodo más corto, que cubra los eventos electorales, tanto las primarias como las elecciones generales, por ejemplo, dos (2) meses a tres (3) antes del evento electoral. El requisito de doce meses de alquiler tiene el efecto de aumentar el costo del alquiler casi equiparándolo al de compra, lo cual es por demás desacertado en el escenario económico que enfrenta actualmente Puerto Rico.

Además, las secciones 6.8.4.2 y 6.8.4.3 del Pliego de Subasta no requieren que se provea el equipo necesario para impresión, ni el suministro de papeletas. No obstante, queda en el vacío quién proveerá tales productos y si posteriormente se tendrá que realizar otra subasta y desembolsar más fondos públicos para ello. Una vaguedad adicional del Pliego que debería ser enmendada.

Todo lo anterior milita contra el principio de que el procedimiento de contratación de obras y servicios gubernamentales es uno revestido de gran interés público. Véase, Great American Indemnity Co. v. Gobierno de la Capital, 59 D.P.R. 911, 916 (1942). El Gobierno, como representante del Pueblo y como buen administrador, debe llevar a cabo sus funciones con eficiencia, honestidad y corrección para proteger los intereses y dineros del Pueblo. Véase, Mar-Mol, Co. v. Adm. Servicios Generales, 126 D.P.R. 864, 871 (1990). En ese contexto, precisa la emisión de un Pliego de Subasta nuevo que se conforme a estos estándares y contenga las guías delimitadas por la Asamblea Legislativa en la Resolución 249. Santini Guadier v. CEE, 185 D.P.R. 522, 536-37 (2012).

Noveno. Finalmente, pero de igual importancia, debemos señalar que el periodo de tiempo para someter la propuesta el 1 de mayo de 2015, resulta excesivamente corto ante la envergadura de este tipo de propuesta repleta de detalles y requerimientos técnicos, en su mayoría mandatorios. Es decir, ante la realidad de lo exigido por el Pliego de Subasta, un mes es



indra

Junta de Subastas
Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico
8 de abril de 2015
Página 10 de 10

un término casi imposible de cumplir para la preparación de una propuesta cabal y eficiente a tono con el proceso.⁴

Conclusión. En virtud de todo antes lo expuesto, Indra Puerto Rico Inc. solicita a esta Honorable Junta que enmiende el Pliego de Subasta para que, de conformidad a la Resolución 249, permita la libre competencia y transparencia de los procedimientos de adquisición de un sistema de escrutinio electrónico para así evitar la evaluación patentemente parcializada, y excluyente de la CEE. De esta forma, resulta impostergable que la CEE promueva un procedimiento justo y equitativo entre las empresas sin colocar en una posición de desventaja a aquellas que cuentan con un sistema de escrutinio electoral automatizado sin la interacción del votante. Se solicita, además, que conforme a la Regla 7.2 (B) del Reglamento de Subastas de la CEE, se paralicen los trámites en esta subasta hasta que la Junta resuelva la presente solicitud. Así las cosas, de entender procedente nuestra solicitud, y por ende dar paso a la enmienda y nueva apertura de subasta solicitada, respetuosamente ofrecemos nuestra disponibilidad para reunirnos y brindarles información detallada sobre lo antes expuesto.

Atentamente,

INDRA PUERTO RICO INC.

Edenilson Fleischmann

Félix Gil

⁴ Por ejemplo, el Anejo D incluye una forma de certificación de un representante autorizado de una junta de elecciones ya sea de condados, municipalidades, provincias, estados o países, según aplique. Este requerimiento resulta oneroso, en consideración a la frecuencia de la celebración de los procesos electorales a nivel internacional que son distintas para cada país. Además, está orientado a un sistema de escrutinio electrónico de interacción directa con el votante.