

**SISTEMA DE CONTROL INTERNO
NORMA DE REQUISITOS MÍNIMOS MECIP 2015**

Código: FO-CG-06/06

Versión: 9

Contraloría General de la República

Informe Final de Fiscalización Especial Inmediata (FEI) a la Dirección Nacional de Aduanas

**Resolución CGR N° 588/2021
(Artículo 1°, numeral 24)**

**Diciembre, 2022
Asunción, Paraguay**

Contraloría General de la República (CGR)

Principales Autoridades

Dr. Camilo D. Benítez Aldana
Contralor General

Mg. Augusto José Félix Paiva
Subcontralor General

Equipo designado

Dirección General de Control de Contrataciones Públicas

Funcionario	Función	Afectación por Nota CGR N°
Paúl Rolando Ojeda	Coordinador	1016/22 - 6716/22
Andrea Cuenta Esteche	Supervisor	1016/22 - 6716/22
María Laura Talavera	Jefe de Equipo	1016/22 - 6716/22
Sonia Scorzara	Auditor	1016/22 - 6716/22
Eulogio Rivas	Auditor	1016/22 - 6716/22
Guillermo Varela	Auditor	1016/22 - 6716/22
Diosnel Benítez	Auditor	4569/22 - 6716/22
Rocío Torres	Auditora	4569/22 - 6716/22

Índice General

N°	Descripción	Pág.
	Siglas, símbolos y abreviaturas utilizadas	4
1.	Origen de la FEI	5
2.	Remisión de la Comunicación de Observaciones para Descargo de FEI	5
3.	Descargo presentado por el Ente Sujeto de Control	5
4.	Motivo de la FEI	5
5.	Objetivos de la FEI	5-6
6.	Alcance	6
7.	Limitaciones al alcance	6
8.	Disposiciones legales	6-7
9.	Desarrollo del Informe Final FEI	7-109
	CAPÍTULO I – Contratación por Excepción CE N° 01/2020 “Garantía Limitada Local de las Unidades de Scanners Móviles de la DNA” - ID N° 377022.	13-21
	CAPÍTULO II – Contratación por Excepción CE N° 01/2021 “Mantenimiento Correctivo y Cambio de Parte y Piezas a las Unidades de Escáners Móviles”- ID N° 399634.	22-42
	CAPÍTULO III – Licitación Pública Nacional LPN N° 03/2020 “Servicio de Limpieza de Edificios de La DNA”- Plurianual ID N° 376769.	43-53
	CAPÍTULO IV – Licitación por Concurso de Ofertas N° 07/2020 “Servicios de Consultoría para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Control Interno (SCI) de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) - ID N° 385310.	54-68
	CAPÍTULO V – Licitación Pública Nacional por Subasta a la Baja Electrónica N° 03/2021 “Adquisición de Software para el Sistema Informático Sofía”- ID N° 389.780.	69-82
	CAPÍTULO VI – LPN N° 11/2020 “Adquisición de software para el sistema informático SOFIA”- ID N° 377718.	83-89
	CAPÍTULO VII – Licitación Pública Nacional LPN N° 05/2021 Adquisición, Instalación y Puesta en Funcionamiento de Equipos Tipo de Escáner Tipo Portal”- ID N° 399837.	90-100
10.	Conclusiones y Recomendaciones	100-105
11.	Anexos	106-109



Siglas, símbolos y abreviaturas utilizadas

Art.	Artículo
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestaria
CGR	Contraloría General de la República
COD	Comunicación de Observaciones para Descargo
DGCCP	Dirección General de Control de Contrataciones Públicas
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
EA	Equipo Auditor
E.E.T.T	Especificaciones Técnicas
ESC	Ente Sujeto de Control
FEI	Fiscalización Especial Inmediata
F.F.	Fuente de Financiamiento
IF	Informe Final
ID	Identificador del Llamado
O.F.	Origen de Financiamiento
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
SICP	Sistema de Información de Contrataciones Públicas
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones

INFORME FINAL DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL INMEDIATA (FEI) DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS (DNA)

1. Origen de la FEI

Por Resolución CGR N° 588 de fecha 13/10/2021 "Por la cual se amplía el Artículo 1º, numerales 21 y 24 de la Resolución CGR N° 487 "Por la cual se aprueba la realización de Fiscalizaciones Especiales Inmediatas (FEI) a determinados Entes Sujetos de Control y se establecen los procedimientos a ser aplicados con relación al desarrollo de dichas actividades de control".

Al respecto, en la Nota CGR N° 1016 de fecha 08/03/2022, se comunicó la realización de la FEI a la Dirección Nacional de Aduanas y se expuso el tema o aspecto que será objeto de revisión, la Unidad Misional responsable, los funcionarios designados, etc.

Igualmente, por Nota CGR N° 6716 de fecha 13/10/2022, se comunicó la modificación del alcance del trabajo a ser verificado el fue ampliado al Ejercicio fiscal 2020 y 2021.

2. Remisión de la Comunicación de Observaciones para Descargo de FEI

La COD FEI fue remitida a la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) por Nota CGR N° 5789 de fecha 11/08/2022, para su descargo correspondiente.

3. Descargo presentado por el Ente Sujeto de Control

Por Nota D.N.A. N° 929 de fecha 18/08/2022, el Director Nacional de Aduanas, Econ. Julio Fernández Frutos, remitió el descargo referente a la Resolución CGR N° 588/2021 (artículo 1º, numeral 24), acompañado de documentos respaldatorios, con un total de 65 fojas (+ adjunto 1 CD).

Realizado el análisis y la evaluación del descargo de la COD, del CAPITULO II se excluye 2 (dos) observaciones; del CAPITULO IV se excluyen 2 (dos) observaciones y del CAPITULO V se excluye 1 (una) observación. En el Anexo 1 se encuentra el cuadro con el detalle y las situaciones señaladas.

El Informe Final FEI contiene las observaciones que quedan firmes y ratificadas por el equipo designado, no justificadas con el descargo. Las Observaciones fueron reenumeradas conforme a las observaciones excluidas.

4. Motivo de la FEI

El presente trabajo se fundamenta en los siguientes criterios:

La Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República" establece en su Artículo 2º: "La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras, administrativas y operativas...", y, en su Artículo 9º establece que son deberes y atribuciones de la Contraloría General: r) Controlar desde su inicio todo el proceso de licitación y concurso de precios de los organismos sometidos a su control.

5. Objetivos de la FEI

Objetivo General.

Evaluar los procesos de Contrataciones Públicas ejecutados por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), y el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes para las contrataciones públicas y normativas emanadas de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

Objetivos Específicos.

- ✓ Determinar si los procesos de contratación seleccionados llevados a cabo por la DNA, se ciñeron a las estipulaciones de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones, en sus diferentes Etapas.

- ✓ Analizar la documentación de respaldo que sustentan las actuaciones de la Convocante en el marco de los procesos de contratación a ser verificados.

6. Alcance

La Fiscalización Especial Inmediata abarcará el análisis de las etapas de los procesos de contratación seleccionados según los criterios de Auditoría correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020 y 2021, comunicado por Nota CGR N° 1016 de fecha 08/03/2022 y por Nota CGR N° 6716 de fecha 13/10/2022.

De acuerdo al desarrollo de los trabajos y/o hallazgos, se podrá extender la verificación, y/u otra información requerida para el análisis, a otros procedimientos de contratación de años anteriores.

Los procedimientos de contratación seleccionados para su análisis son los siguientes:

- 1.CE N° 01/2020 "Garantía Limitada Local de las Unidades de Scaners Móviles de la DNA" - ID N° 377022.
- 2.CE N° 01/2021 "Mantenimiento Correctivo y Cambio de parte y piezas a las Unidades de Escáners móviles"- ID N° 399.634.
- 3.LPN N° 03/2020 "Servicio de Limpieza de Edificios de la DNA"- Plurianual -ID 376769.
- 4.LCO N° 07/2020 "Servicios de Consultoría para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Control Interno (SCI) de la DNA" –Plurianual-ID N° 385310.
- 5.LPN SBE Plurianual N° 03/2021 "Adquisición de software para el sistema informático SOFIA"- ID N° 389.780
- 6.LPN N° 11/2020 "Adquisición de Software para el sistema informático SOFIA"- ID N° 377718.
- 7.LPN N° 05/2021 "Adquisición, Instalación y puesta en funcionamiento de Equipos tipo de Escáner tipo portal"- ID N° 399837.

La fiscalización fue realizada de conformidad a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), por sus siglas en inglés que son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) que son compatibles con la Norma de Auditoría Gubernamental del Paraguay (NAGUP), el Manual de Auditoría Gubernamental y el Manual de Auditoría "Tesarekó", que contiene disposiciones para las actividades en materia de control gubernamental, fundamento principal de referencia de las actividades de fiscalización y control de la CGR. Estas normas requieren que se cumpla con requisitos éticos, se planifique y se realice la fiscalización para obtener certeza razonable que la información y documentación auditada no contengan exposiciones erróneas. Igualmente, que las operaciones a las cuales ellas corresponden hayan sido ejecutadas de conformidad a las disposiciones legales vigentes y demás normas aplicables.

Las observaciones de la FEI son el resultado del análisis de los informes y documentos proveídos por la entidad fiscalizada, siendo dichos actos, de exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes en las operaciones que estuvieron sujetas a verificación.

7. Limitaciones al alcance

Entre los documentos remitidos por la DNA, solicitados inicialmente, ciertos documentos correspondientes a las 7 (siete) contrataciones seleccionadas para la verificación, no se encontraban íntegramente en los legajos remitidos.

8. Disposiciones legales

- Constitución Nacional de la República del Paraguay.
- La Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", y sus modificaciones.
- Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", sus modificaciones y reglamentaciones.
- Ley N° 3439/07, "Que modifica la Ley N° 2051/03, De Contrataciones Públicas y establece la Carta Orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas".



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

- Decreto N° 2992/19 "Que reglamenta la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".
- Ley N° 1183/85 "Código Civil Paraguayo"
- Normativas emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

9. Desarrollo del Informe Final FEI

Introducción

1. Contratación por Excepción (CE) N° 01/2020 "Garantía Limitada Local de las Unidades de Scaners Móviles de la DNA- Plurianual 2020/2021" – ID N° 377022.

Datos de la contratación:

Identificador del llamado (ID)	377022
Origen del Financiamiento (OF)	001 Genuinos
Fuente de Financiamiento (FF)	30 Recursos Institucionales
Sistema de Adjudicación:	Por el Total
Monto total estimado s/ SICP	₡. 5.500.000.000
Anticipo	No se otorgó Anticipo
Dictamen de Excepción	Dictamen UOC N° 81/2020 de fecha 16/11/2020
Resolución de autorización de la Excepción	Resolución N° 1397 de fecha 18/11/2020
Certificado de Disponibilidad Presupuestaria	CDP N° 193 de fecha 19/11/2020 - Monto ₡. 3.300.000.000
Acta de Apertura de Ofertas	30/11/2020 única oferta presentada Grupo Empresarial PREVEN-TEC S.A. Monto ofertado ₡. 5.500.000.000
Garantía de Mantenimiento de Oferta	Póliza N° 1508005544 de La Rural S.A. de Seguros – Importe asegurado: ₡. 169.500.000.- Vigencia: 120 días – 3 % del monto total de la oferta. Periodo de Validez de la GMO 90 días s/PBC
Informe de Evaluación	01/12/2020
Resolución de adjudicación	N° 1444 de fecha 04/12/2020
Firma Adjudicada	Grupo Empresarial PREVEN-TEC S.A.
Importe adjudicado	₡. 5.500.000.000
Contrato N° 47/2020	De fecha 11/12/2020 vigencia de 12 meses
Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato	Póliza N° 1509003425 de La Rural S.A. de Seguros – Importe asegurado: ₡. 550.000.000.- Vigencia: 416 días - 10% del monto del contrato.
Código de Contratación	CE-23015-20-195020 de fecha 17/12/2020 Para el año 2020 por ₡. 3.300.000.000 Para el año 2021 por ₡. <u>2.200.000.000</u> Total ₡. 5.500.000.000

Sin protestas

Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



2. Contratación por Excepción (CE) N° 01/2021 "Mantenimiento Correctivo y Cambio de Parte y Piezas a las Unidades de Escáners Móviles"- ID N° 399634.

Datos de la contratación:

Identificador del llamado (ID)	399634
Origen del Financiamiento (OF) según CDP	01 (Genuino)
Fuente de Financiamiento (FF)	30 Recursos Institucionales
Sistema de Adjudicación:	Por el total
Monto total estimado s/SICP	₡ 1.485.730.000
Anticipo	20%
Apertura de Ofertas - Fecha	09/08/2021
Informe de Evaluación - Fecha	11/08/2021
Resolución de adjudicación	N° 1152 de fecha 09/09/21
Firma Adjudicada	Grupo Empresarial PREVEN-TEC S.A.
Importe adjudicado	₡ 1.485.730.000
Contrato N°	Suscripto en fecha 23/09/2021
Fecha fin de ejecución de contrato	31/12/2021 (s/PBC y SICP)
Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato	Póliza N° 1509003404 de FENIX S.A. DE SEGUROS, por el importe de ₡. 148.573.000 (10% del valor total del contrato). Vigencia desde 22/09/21 hasta 22/04/22 y plazo 211 días
Sin protestas	

3. Licitación Pública Nacional (LPN) N° 03/2020 "Servicio de Limpieza de Edificios de La DNA"- Plurianual ID N° 376769.

Datos de la contratación:

Identificador del llamado (ID)	376769
Origen del Financiamiento (OF)	001 Genuinos
Fuente de Financiamiento (FF)	20 Recursos del Crédito Publico
Sistema de Adjudicación:	Por el Total
Monto total estimado publicado en el SICP	₡ 12.000.000.000
Anticipo	No se otorgó Anticipo
Certificado de Disponibilidad Presupuestaria	CDP N° 123 de fecha 09/06/2020 - Monto ₡. 2.500.000.000
Acta de Apertura de Ofertas	10/07/2020

Garantía de Mantenimiento de Oferta	<p><u>Limpiezas la Moderna Paraguaya S.R.L.</u> Póliza N° 1508018689 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros – Importe asegurado: ₡.165.000.000.- Vigencia: 97 días – 3 % del monto total de la oferta. Periodo de Validez de la GMO 90 días s/PBC.</p> <p><u>SERVIPAR</u> – Póliza N° 1508018693 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros – Importe asegurado ₡. 114.000.000 – Vigencia 93 días – 3 % del monto total de la oferta. Periodo de Validez de la GMO 90 días s/ PBC.</p> <p><u>SERPAR</u> - Póliza N° 1508018693 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros – Importe asegurado ₡. 185.000.000 – Vigencia 98 días – 3 % del monto total de la oferta. Periodo de Validez de la GMO 90 días s/ PBC.</p>
Informe de Evaluación	09/10/2020
Resolución de adjudicación	N° 1218 de fecha 19/10/2020
Firmas Adjudicadas	SERVIPAR de Christian Andrés Santacruz Gómez Limpiezas la Moderna Paraguaya S.R.L. Servicios Paraguayos S.A.
Importe adjudicado	₡. 10.187.880.000
Contrato N° 17/2020	De fecha 03/11/2020
Contrato N° 18/2020	De fecha 03/11/2020
Contrato N° 19/2020	De fecha 03/11/2020
Contrato N° 19/2021	De fecha 21/04/2021
Vigencia del Contrato	24 meses y 19 meses
Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato	<p>Contrato N° 17 - Póliza N° 15090168540 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros– Importe asegurado: ₡. 475.680.000.- Vigencia: 751 días - 10% del monto del contrato.</p> <p>Contrato N° 18 – Póliza N° 1509016851 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros– Importe asegurado: ₡. 371.520.000.- Vigencia: 761 días - 10% del monto del contrato.</p> <p>Contrato N° 19 – Póliza N° 1509016856 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros– Importe asegurado: ₡. 145.000.000.- Vigencia: 731 días - 10% del monto del contrato.</p> <p>Contrato N° 19 – Póliza N° 1509016856 de Intercontinental S.A. de Seguros y Reaseguros– Importe asegurado: ₡. 319.200.000.- Vigencia: 610 días - 10% del monto del contrato.</p>
Código de Contratación	<p>LP-23015-20-192788 de fecha 05/11/2020- Total ₡. 789.480.000</p> <p>LP-23015-20-192789 de fecha 05/11/2020 -Total ₡. 4.833.543.107</p> <p>LP-23015-20-202311 de fecha 03/08/2021 -Total ₡. 1.344.000.000</p> <p>LP-23015-20-192787 de fecha 05/11/2020 -Total ₡. 1.472.986.900</p> <p>RC-23015-21-41310 de fecha 23/09/2021-Total ₡. 12.756.491</p> <p>RC-23015-21-41309 de fecha 23/09/2021-Total ₡. 35.481.631</p> <p>RC-23015-21-41308 de fecha 23/09/2021-Total ₡. 41.859.876</p>
Sin protestas	



4. Licitación por Concurso de Ofertas (LCO) N° 07/2020 "Servicios de Consultoría para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Control Interno (SCI) de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) - ID N° 385310.

Datos de la contratación:

Identificador del llamado (ID)	385310
Origen del Financiamiento (OF)	01 Genuinos
Fuente de Financiamiento (FF)	30 Recursos Institucionales
Sistema de Adjudicación	Por el Total
Monto total estimado publicado en el SICP	₡. 727.580.000
Anticipo	No se otorgó Anticipo
Autorización del llamado y aprobación del PBC	Resolución N° 1023 del 14/09/2020.
Adenda N° 1 del 30/09/2020	Refiere que la Garantía de Mantenimiento de Oferta será del 3% y el plazo de la misma 120 días.
Certificado de Disponibilidad Presupuestaria	CDP N° 154 de fecha 15/09/2020 - Monto ₡. 300.000.000 CDP N° 001 de fecha 26/02/2021 – Monto ₡.730.000.000
Acta de Apertura de Ofertas	Propuestas Técnicas: 09/10/2020 Propuestas Económicas: 03/12/2020 Oferentes: BDO Auditores Consultores, Consorcio Jerovia VI
Garantía de Mantenimiento de Oferta	De la firma BDO Auditores Consultores: Póliza N° 1508011691 de El Comercio Paraguayo Compañía de Seguros – Importe asegurado: ₡. 603.891.401.- Vigencia: 131 días – 3% del monto total de la oferta. Periodo de Validez de la GMO 90 días s/PBC
Informe de Evaluación	Evaluación Propuestas Técnicas: 28/10/2020 Evaluación Propuestas Económicas: 11/12/2020
Resolución de adjudicación	N° 1533 de fecha 24/12/2020
Firma Adjudicada	BDO AUDITORES CONSULTORES
Importe adjudicado	₡. 603.891.401
Contrato N° 01/2021	De fecha 26/02/2021. Vigencia del Contrato:12 (doce) meses.
Adenda al Contrato N° 01/2021	Ampliación del plazo de vigencia del Contrato N° 01/2021. Resoluciones Nros. 277 del 21/02/2022 y 602/2022 Amplían vigencia de plazo del Contrato N° 01/2021 y año del Plan de Trabajo de la consultoría.
Garantía de Desempeño Profesional	Póliza N° 1514000474 – El Comercio Paraguayo Compañía de Seguros – Importe asegurado: ₡. 60.389.140.- Vigencia: 399 días - 10% del monto del contrato.
Endoso N° 1	Póliza N° 1514000474 – El Comercio Paraguayo Compañía de Seguros – extiende la vigencia de la póliza hasta el 31/08/2022.
Código de Contratación	CO-23015-21-197642 de fecha 18/03/2021 Para el año 2021 por ₡. 603.891.401 Total ₡. 603.891.401
Sin protestas	

**5. Licitación Pública Nacional por Subasta a la Baja Electrónica (LPN/SBE) N° 03/2021
"Adquisición de Software para el Sistema Informático Sofía"- ID N° 389.780**

Datos de la contratación:

Identificador del llamado (ID)	389780
Origen del Financiamiento (OF)	001 Genuinos
Fuente de Financiamiento (FF)	30 Recursos Institucionales
Sistema de Adjudicación:	Por Lotes
Monto total estimado publicado en el SICP	₡ 11.076.127.198
Anticipo	No se otorgó Anticipo
Autorización del llamado y aprobación del PBC	Resolución N° 793 de fecha 22/07/2021
Certificado de Disponibilidad Presupuestaria	CDP N° 154 de fecha 01/07/2021 - Monto ₡. 5.000.000.000
Acta de Apertura de Ofertas	De fecha: 12/08/2021 Oferentes presentados: Excelsis S.A. – Logicalis Paraguay S.A. – Stark Tecnología S.A.
Garantía de Mantenimiento de Oferta	Periodo de validez: 60 (sesenta) días Porcentaje: 3%
Informe de Evaluación	De fecha: 30/08/2021
Resolución de adjudicación	N° 1334 de fecha 29/10/2021
Firmas Adjudicadas	Excelsis S.A. – Logicalis Paraguay S.A. – Stark Tecnología S.A
Importe total adjudicado	₡ 10.994.520.978
Contratos suscriptos	<u>Excelsis S.A.</u> Contrato N° 67/21 de fecha 25/11/2021 Monto: ₡ 6.59.269.924 <u>Logicalis Paraguay S.A.</u> Contrato N° 65/21 de fecha 06/12/2021 Monto: ₡ 871.551.054 <u>Stark Tecnología S.A.</u> Contrato N° 66/21 de fecha 06/12/2021 Monto: ₡ 3.533.700.000
Vigencia del Contrato	Hasta el cumplimiento total de las obligaciones
Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato	Porcentaje asegurado: 10% del total del contrato Valides de la Garantía: 30 días posteriores a la vigencia del contrato
Código de Contratación	<u>Excelsis S.A.</u> LP-23015-21-208142 de fecha 02/12/2021 <u>Logicalis Paraguay S.A.</u> LP-23015-21-209133 11/12/2021 <u>Stark Tecnología S.A.</u> LP-23015-21-209134 11/12/2021
Protestas o Denuncias ante la DNCP	No se realizaron protestas ni han ingresado denuncias con relación al proceso analizado.

6. Licitación Pública Nacional (LPN) N° 11/2020 "Adquisición de Software para el Sistema Informático SOFIA"- ID N° 377718.

Datos de la contratación:

Identificador del llamado (ID)	377718
Origen del Financiamiento (OF)	001 Genuinos
Fuente de Financiamiento (FF)	30 Recursos Institucionales
Sistema de Adjudicación:	Por Lotes
Monto total estimado publicado en el SICP	₡ 9.383.507.254
Anticipo	No se otorgó Anticipo
Certificado de Disponibilidad Presupuestaria	CDP N° 169 de fecha 30/09/2020 - Monto ₡. 10.000.000.000
Acta de Apertura de Ofertas	De fecha: 05/11/2020 Oferentes presentados: Stark Tecnología S.A.- ITC S.A.- Logicalis Paraguay S.A. – Excelsis S.A.
Garantía de Mantenimiento de Oferta	Porcentaje: 3%- Periodo de validez: 90 (sesenta) días
Informe de Evaluación	De fecha: 17/11/2020
Resolución de adjudicación	N° 1422 de fecha 27/11/2020
Firmas Adjudicadas	Stark Tecnología S.A.- Excelsis S.A. – ITC S.A.
Importe total adjudicado	₡ 9.046.803.500
Contrato suscripto	<u>Excelsis S.A.</u> Contrato N° 36/20 de fecha 16/12/2020 Monto: Lote 3- ₡ 3.968.000.000 y Lote 4- ₡ 1.394.700.000
Vigencia del Contrato	Hasta el cumplimiento total de las obligaciones
Garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato	Porcentaje asegurado: 10% del total del contrato
Código de Contratación	<u>Excelsis S.A.</u> LP-23015-20-195862 de fecha 21/12/2020 <u>ITC S.A.</u> LP-23015-20-195466 de fecha 18/12/2020 <u>Stark Tecnología S.A.</u> LP-23015-20-195465 de fecha 18/12/2020
Protestas o Denuncias ante la DNCP	No se realizaron protestas ni han ingresado denuncias con relación al proceso analizado.

7. Licitación Pública Nacional (LPN) N° 05/2021 Adquisición, Instalación y Puesta en Funcionamiento de Equipos Tipo de Escáner Tipo Portal"- ID N° 399837

Datos de la contratación:

LLAMADO CANCELADO EN LA ETAPA DE LA CONVOCATORIA	
Identificador del llamado (ID)	399837
Sistema de Adjudicación:	Por el Total

Monto total estimado publicado en el SICP	Q. 73.419.170.000
Anticipo	20%
Garantía de Mantenimiento de Oferta	3 % del monto total de la oferta. Periodo de Validez de la GMO 120 días s/PBC
Dictamen UOC N° 06/22	Fecha 16/02/2022- Cancelación del Llamado, conforme al Art. 31 de la Ley N° 2051/03
Dictamen Jurídico N° 414	De fecha 17/02/2022
Resolución de Cancelación	N° 397 de fecha 23/03/2022
Nota UOC N° 106/22	Fecha 24/03/22- Comunicación de cancelación a la DNCP
Este llamado fue objeto de protestas contra el PBC	

Desarrollo

A continuación, se desarrollan las observaciones, el descargo de la entidad, la evaluación del descargo, las conclusiones y recomendaciones:

CAPITULO I

CONTRATACIÓN POR EXCEPCIÓN (CE) N° 01/2020 "GARANTÍA LIMITADA LOCAL DE LAS UNIDADES DE SCANERES MÓVILES DE LA DNA- PLURIANUAL 2020/2021" – ID N° 377022.

Observación N° 1

La necesidad de realización del llamado, la estimación de costos y la determinación del importe máximo para el mantenimiento correctivo, no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido en el marco de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas".

La CGR requirió a la DNA por Memorando EA-DGCCP/CGR N° 8/22 punto 1 el "Informe Técnico emitido por la dependencia responsable, que justificó la necesidad de la contratación con ID N° 377022", conteniendo como mínimo: el diagnóstico, la proyección y el fundamento técnico de la contratación del Servicio".

En respuesta, la DNA remitió la Nota COCNI N° 084 de fecha 11/11/2020 de la Coordinación Operativa de Control no Intrusivo al Director de Administración y Finanzas, la cual menciona que: "...Atendiendo las condiciones del último contrato de mantenimiento fenecido, este año donde solamente las unidades más antiguas (HCVM-3021) contaban con el servicio de hasta el Nivel III (mantenimiento preventivo y correctivo con técnicos de fábrica), se sugiere...invertir dicha modalidad, atendiendo que este nivel de servicio es realizado una vez al año, y por ende debería alcanzar a la unidad que no tuvo dicho servicio en el contrato anterior...los servicios requeridos sería de la siguiente manera:

1. *Unidad HCVM-3021, año 2007, serie N° 850558, mantenimiento preventivo y correctivo de nivel I y II (incluyendo el propio vehículo marca Mercedes Benz)*
2. *Unidad HCVM-3021, año 2008, serie N° 851505, mantenimiento preventivo y correctivo de nivel I y II (incluyendo el propio vehículo marca Mercedes Benz)*
3. *Unidad HCVM-35, año 2015, serie N° ME2002, mantenimiento preventivo y correctivo de nivel I, II y III (incluyendo el propio vehículo marca Mercedes Benz)*
4. *Unidad SCAN VAN 8585, año 2015, serie N° 121892, mantenimiento preventivo y correctivo de nivel I y II (incluyendo el propio vehículo marca Mercedes Benz)*

La mencionada Nota de la Coordinación Operativa de Control no Intrusivo (COCNI), no contempla el detalle de los costos estimados como Garantía Limitada para cada uno de los Escáneres, ni el costo total estimado para este llamado con ID N° 377022. Tampoco se coteja el análisis realizado, ni la fijación de los importes máximos a establecer para el mantenimiento correctivo de cada escáner, por consiguiente, el equipo auditor reiteró vía Memorando EA-DGCCP/CGR N° 12/22 la solicitud de antecedentes que respalden la estimación de costos y la necesidad del llamado, asimismo, por

Memorando EA-DGCCP/CGR N° 13/22, requirió el documento que demuestre el estudio técnico efectuado a fin de determinar las cantidades máximas de cobertura para el mantenimiento correctivo de cada escáner, y el detalle de los costos previstos en la estimación para la cobertura respectiva (costo de mano de obra, repuestos y/o piezas):

- ✓ Unidades HCVM-3021-SERIE # 850558 móvil 33, hasta un máximo de ₡. 250.000.000
- ✓ Unidades HCVM-3021-SERIE # 851505, móvil 35, hasta un máximo de ₡. 250.000.000
- ✓ Unidad HCVME35- SERIE# ME2002, móvil 96 hasta un máximo de ₡. 150.000.000, y
- ✓ Unidad SCANVAN8585 - Serie # 121392, hasta un máximo de ₡. 50.000.000

La DNA en respuesta a lo solicitado, remite Nota COCNI N° 57/22 de fecha 13/06/22, sin embargo, no ha respaldado a través de un informe técnico que demuestre la necesidad de realizar el llamado y la estimación de costos realizado, conforme lo establece la normativa.

La nota mencionada refiere y adjunta como antecedente una nota presentada por PREVEN-TEC S.A. con fecha 08/06/2020, la cual hace referencia a una "Propuesta Económica- Técnica para la provisión de "Garantía Local Limitada" para las unidades HCVM-3021 (2 unidades) modelo año 2007 y 2008 y soporte técnico y mantenimiento preventivo nivel 1 y 2 (sin provisión de repuestos) para la unidad HCVM-E-35 modelo año 2015 y 1 (una) unidad de Scanvan 8535 modelo año 2015".

Al respecto, como se menciona en la nota, la misma corresponde a una propuesta económica presentada por la Firma PREVEN-TEC S.A. que fue considerada como referencia para la Estimación del MONTO TOTAL de este llamado, la cual detalla los importes estimados para cada unidad totalizando el importe de **₡. 5.500.000.000**. Sin embargo, este antecedente no constituye un análisis técnico generado por la convocante a los efectos de elaborar las bases indispensables para el llamado, por ende, no condice con lo solicitado por esta CGR.

El Memorando EA-DGCCP/CGR N° 13/22, obtuvo como respuesta de la DNA el Memorándum DAI N° 99/22 de fecha 13/06/22, la cual menciona un correo electrónico con fecha 14/11/2020, remitido por la Sra. Cecilia O'Higgins vicepresidente de la empresa PREVEN-TEC S.A. al Sr. Carlos Martínez Coordinador de la UOC. Esto refiere a la modificación de montos de coberturas de las unidades de escáners, en respuesta a una consulta realizada por el Sr. Carlos Martínez, sin embargo, este trámite efectuado tampoco puede ser considerado como un estudio técnico para el análisis y la fijación de los importes fijados en el PBC, como cantidades máximas de cobertura para el mantenimiento correctivo de las unidades (Móvil 33 y 35 ₡. 250.000.000 para cada uno; móvil 96 ₡. 150.000.000 y el Scanvan ₡ 50.000.000), por ende, no condice con lo solicitado por esta CGR.

De la revisión realizada a la documentación remitida, se señala que la necesidad de realización del llamado, la estimación de costos y la determinación del importe máximo para el mantenimiento correctivo, no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre el análisis requerido en el marco de la Ley N° 2051/03, todo lo cual denota deficiencia en las actuaciones realizadas durante la planificación de este llamado.

El relevamiento de necesidades que justifique la necesidad de realizar un llamado debe consistir en un informe elaborado por la dependencia responsable de la DNA, contemplando el relevamiento de la cantidad de escáneres con los que cuenta la DNA, la identificación y la condición en que se encuentran cada uno, el diagnóstico y descripción del tipo de mantenimiento requerido, así como también el periodo en el cual debe ser realizado. También debe consignar el detalle del costo estimado que representa el requerimiento, estipulando en el informe las propuestas económicas de la firma que sirvieron de base para la determinación de los costos, sin omitir la información referente a la cantidad de puestos de control y la localidad en donde son utilizados en todo el territorio del país, como parte del fundamento del gasto requerido.

Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas". Art. 15 Estimación de Costos. "Los organismos, entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios.

En la estimación del costo de cada operación, los organismos, las entidades y las municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos

financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación.

La estimación de costos se realizará sobre el valor de cada contrato durante todo el período de vigencia, incluidas eventuales prórrogas o ampliaciones. En los contratos de adquisiciones, locaciones y servicios de plazo superior a dos ejercicios fiscales, la estimación se hará basándose en el pago mensual previsto, multiplicado por veinticuatro. En el caso de contratos de obras públicas cuya vigencia exceda un ejercicio fiscal, la estimación de costos considerará todo el plazo de su duración.

Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva".

Decreto N° 2992/19 reglamentario de la ley N° 2051/03. Art. 7 Funciones. "Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: **h)** Emitir el dictamen que justifique las causales de excepción a la licitación establecidas en la Ley., **j)** Mantener un archivo ordenado y sistemático, en forma física y electrónica, de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas, por el plazo de prescripción. Y **k)** Las demás atribuciones que sean necesarias para ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en la Ley".

El Art. 14. Tipos de procedimientos. "De conformidad con lo establecido en la Ley, la selección de contratistas o proveedores deberá realizarse por medio de los procedimientos de licitación pública, licitación por concurso de ofertas, contratación directa o contratación con fondo fijo.

Para la determinación del procedimiento de contratación se considerará la estimación del costo establecida por la Convocante con carácter previo a la convocatoria o invitación.

Excepcionalmente, para la determinación del procedimiento de selección, las Convocantes tomarán en cuenta las causales eximentes de la licitación establecidas en la Ley". (Lo Subrayado es de la CGR).

El Art. 15. Estimación de costo. "La estimación del costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El procedimiento que nos ocupa refiere a un proceso de excepción fundado en el artículo 33° de la Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", el cual textualmente dispone: "**CASOS DE EXCEPCION:** Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la Licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: a) el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

La excepción se encuentra amparada, dada la condición que la firma Preven-Tec S.A. poseía exclusividad en el territorio de Paraguay para presentar propuestas técnicas y económicas para los productos a la DNA, así como suministrar localmente servicios de mantenimiento correctivo y preventivo, soporte de cada producto, además del suministro de consumibles, determinado por el fabricante de los equipos escáneres SMITHS DETECTION. Las prestaciones NO pueden realizarse por otros medios que no sean mediante la firma autorizada por el fabricante de los equipos en Paraguay.

Atendiendo a que los equipos de escáner que nos ocupan, son de altísimo costo de mantenimiento, por tratarse de tecnología radiológica, no comparable a cualquier otra prestación de mantenimientos de equipos, inclusive su imputación presupuestaria es realizada en el Objeto de Gasto 261 DE INFORMÁTICA Y SISTEMAS COMPUTARIZADOS por sus cualidades especiales (adjunto respaldo de la Dirección General de Presupuesto Coordinación Jurídica), se debe entender y soportar los criterios de identificación y condición de los equipos, diagnóstico y descripción del tipo de mantenimiento requerido, así como el periodo de su realización y los montos o costos

correspondientes, sobre capacidades técnicas que sólo el representante autorizado puede poseer, en cuanto a conocimientos detallados de su personal técnico, y la garantía avalada por el fabricante, respecto a las necesidades para que los equipos se encuentren operativos.

De esta manera, la Propuesta Económica Técnica para la provisión de Garantía Local Limitada presentada por PREVEN-TEC S.A., corresponde como suficiente justificativo de estudio o informe técnico para justificar la necesidad de la contratación.

El mantener estos tipos de equipos operativos, supone que convocantes como la DNA, deban ceñirse a las determinaciones técnicas, operativas y de costos determinadas por los fabricantes de los equipos, quienes mediante sus representantes locales ejercen estas prerrogativas. El no adecuarnos a las exigencias, que sólo pueden ser discutidas con la desventaja de tratar con un monopolio en las prestaciones, acarrearía la imposibilidad de contar con repuestos o consumibles, y la asistencia especializada local y de fábrica para el funcionamiento y mantenimiento operativo de los equipos, situación que, de darse el caso, supondría serios riesgos a los controles de carácter no intrusivo e inclusive a la seguridad nacional."

Evaluación del Descargo

Conforme lo manifestado en el descargo de la UOC de la DNA, el mismo no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos que analizar, el mismo alega argumentos que avalan el tipo de procedimiento de excepción utilizado para la contratación. Cabe aclarar que los documentos remitidos como respaldo de este descargo fueron: el Certificado de Representación de SMITHS DETECTION DE FECHA 24/09/2020¹, la Nota DGP N° 77/21², Dictamen N° 78/21³, el cual no aporta elementos nuevos que analizar que sirvan para descartar lo observado.

Asimismo, mencionan que "las prestaciones no pueden realizarse por otros medios que no sean mediante la firma autorizada Preven-Tec S.A., que poseía exclusividad en el territorio de Paraguay para suministrar servicios técnicos correctivos, determinado por el fabricante de los equipos escáneres SMITHS DETECTION", hecho que la observación no había cuestionado.

Por otra parte, el descargo indica que "la Propuesta Económica Técnica para la provisión de Garantía Local Limitada presentada por PREVEN-TEC S.A., corresponde como suficiente justificativo de estudio o informe técnico para justificar la necesidad de la contratación. Al respecto se señala, que no coincidimos con el fundamento de que el documento proveído por la firma PREVENTEC S.A., "Propuesta Económica Técnica para la provisión de Garantía Local Limitada" sería suficiente para ser considerado como "estudio técnico o informe técnico" que justifica la necesidad de la contratación.

Al respecto, se señala que, la sola presentación de la Propuesta económica técnica de la firma autorizada por el fabricante, no es suficiente justificación para realizar un llamado. Cabe reiterar a la DNA que la necesidad que justifique realizar un llamado debe consistir en un informe elaborado por la dependencia responsable, contemplando el relevamiento de la cantidad de escáneres con los que cuenta la DNA, la identificación y la condición en que se encuentran cada uno, el diagnóstico y descripción del tipo de mantenimiento requerido, así como también el periodo en el cual debe ser realizado. También debe consignar el detalle del costo estimado que representa el requerimiento, estipulando en el informe las propuestas económicas de la firma que sirvieron de base para la determinación de los costos, sin omitir la información referente a la cantidad de puestos de control y la localidad en donde son utilizados en todo el territorio del país, como parte del fundamento del gasto requerido.

Por lo expuesto, nos ratificamos en la observación de que la necesidad de realizar el procedimiento de contratación por excepción con ID 377022, la estimación de costos y la determinación del importe máximo para el mantenimiento correctivo, no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido en el marco de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas".

Conclusión

La necesidad de realizar el procedimiento de contratación por excepción con ID 377022, la estimación de costos y la determinación del importe máximo para el mantenimiento correctivo, no fueron justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad

¹ Foja 12 al 14 del descargo

² Foja 15 del Descargo

³ Foja 16 al 17 del descargo

al Art. 15 de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas" y los Artículos 7°, 14 y 15 del Decreto reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

Para futuras contrataciones a ser encaradas por la DNA, sean estos procedimientos por excepción, en la etapa de planificación de las contrataciones, se recomienda a la UOC de la DNA gestionar junto con la dependencia responsable del requerimiento de la contratación, la elaboración de un Informe Técnico que justifique suficientemente la necesidad de realizar el llamado, y que proporcione claridad sobre la necesidad, es decir datos e informaciones específicos, como en este caso analizado, contener la cantidad e identificación de los escáneres con que cuenta la DNA, la descripción de la condición en que se encuentran cada uno, el diagnóstico técnico de los equipos, el tipo de mantenimiento requerido y el periodo en el cual debería ser realizado, la cantidad de puestos de control en que los mismos operan y la localidad donde se encuentran dentro del territorio del país, asimismo el detalle del costo estimado que representa el mantenimiento requerido, adjuntando al Informe Técnico toda documentación que sirvió de base para su elaboración.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos de la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.

Observación N° 2

El Acta de evaluación de ofertas carece del análisis que demuestre el cumplimiento de las especificaciones técnicas de la oferta, en comparación con las especificaciones exigidas en el PBC.

Respecto a la evaluación de las especificaciones técnicas, el acta del Comité menciona: "Teniendo en cuenta que la adjudicación es por el TOTAL, corresponde el análisis en detalle de las especificaciones técnicas..., en este sentido, se verifica que la oferta presentada por la mencionada firma cumple con todas las especificaciones técnicas requeridas.

En conclusión, la oferta de la firma GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A...presenta todas las documentaciones y cumple con las especificaciones técnicas solicitadas en las bases del proceso".

En el acta no se constata el "análisis en detalle de las especificaciones técnicas", tal como lo expresó el comité.

En atención a lo expresado por el Comité "...*Teniendo en cuenta que la adjudicación es por el TOTAL...*", es importante señalar que lo citado, no guarda relación alguna con la obligación que tiene el comité de analizar en detalle el cumplimiento de las especificaciones técnicas de la oferta con respecto a las exigencias del Pliego de Bases y condiciones.

El Acta de Evaluación, debe contener indefectiblemente la evaluación aplicada sobre el cumplimiento de las especificaciones de la oferta, en este caso de las especificaciones técnicas del servicio requerido y el ofertado, no siendo suficiente la mera mención de que "la oferta cumple con todas las especificaciones técnicas requeridas". En ese sentido, cabe señalar que es responsabilidad ineludible del Comité, realizar el análisis pertinente sobre las ofertas presentadas respecto al requerimiento del PBC, dejando constancia explícita del análisis comparativo en el Acta y/o Informe de evaluación, de conformidad a la exigencia de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus reglamentaciones.

Los documentos requeridos en el PBC en cualquiera de sus Secciones deben ser analizados íntegramente por el Comité de evaluación y su análisis debe ser detallado dentro del cuerpo del Informe de Evaluación, tal como lo establece la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 27 Comité de Evaluación: "...*El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas*".

"La calificación que realice el Comité de evaluación invariablemente se apegará a la Ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública".

Igualmente, el Art. 67 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 de la Ley N°2051/03 "De Contrataciones Públicas", dispone: "El o los Informes de evaluación que se emitan por parte del Comité de evaluación deben incluir los aspectos siguientes: inc. c) "Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o

no de cada oferta" inc. e) *Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos*".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Siguiendo lo expuesto en la respuesta de la observación CGR N°1, dada la cualidad especial, que las especificaciones técnicas son elaboradas en base a las recomendaciones y disposiciones del único representante del fabricante en Paraguay, por ser la instancia que cuenta con las capacidades técnicas que sólo el representante autorizado puede poseer, valorando los conocimientos detallados de su personal técnico, y la garantía avalada por el fabricante, respecto a las necesidades para que los equipos se encuentren operativos, es absolutamente suficiente entender que el cumplimiento de las especificaciones técnicas se encuentra soportada sobre el Certificado de Representación suscrito por el fabricante de los equipos, en este caso la firma SMITHS DETECTION, pues el documento que avala exclusividad en el territorio de Paraguay para presentar propuestas técnicas y económicas para los productos a la DNA, así como suministrar localmente servicios de mantenimiento correctivo y preventivo, soporte de cada producto, además del suministro de consumibles expuestos explícitamente en el documento, el cual se encuentra dentro de los respaldos remitidos a la CGR.

Dicho lo anterior, en las bases del llamado no se encuentran establecidos parámetros distintos a la autorización del fabricante a efectos de verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, por lo que lo expuesto por el comité de evaluación es razonable y cuenta con respaldo documental a efectos de entender que se ha dado cumplimiento al requisito."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA, no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no remiten nuevos documentos que analizar. Cabe aclarar que el documento remitido como respaldo de este descargo fue el Certificado de Representación de SMITHS DETECTION DE FECHA 24/09/2020⁴ el cual no aporta elementos nuevos que analizar que sirvan para descartar lo observado.

No obstante, cabe señalar que, de la lectura al descargo se deduce que el Comité de evaluación no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas del PBC, debido a que la UOC argumenta que las especificaciones fueron establecidas en base a las recomendaciones de PREVENTEC y que el Certificado de Representación que avala la exclusividad otorgada a la firma, es "absolutamente suficiente" para entender que la oferta cumple con las especificaciones técnicas.

Resulta necesario aclarar a la UOC referente al método de evaluación, que el Art. 63 del Decreto N° 2992/19 reglamentario del artículo 26 de la Ley 2051/03, claramente establece que la oferta debe ser analizada en detalle para verificar su cumplimiento con los requisitos establecidos en la contratación, tales como lo son las especificaciones técnicas.

Igualmente, el Art. 67 del mismo decreto establece que el Informe de Evaluación debe contener el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas. Dicho en otras palabras, tanto la Ley como el Decreto reglamentario no establecen excepciones respecto al tipo de análisis del cumplimiento de las especificaciones técnicas en las contrataciones realizadas bajo la causal de exclusividad de representación.

Para finalizar se reitera a la UOC que el Comité de evaluación invariablemente debe apegarse a lo establecido en la Ley y a los criterios establecidos en el PBC, por lo tanto, el informe de evaluación debe contener el análisis y la evaluación pertinente sobre el cumplimiento de las ofertas presentadas con respecto a las especificaciones técnicas y demás requisitos del PBC, independientemente del tipo de procedimiento de contratación realizado, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus reglamentaciones. Es decir que el Acta o Informe de Evaluación, debe contener indeliblemente el análisis comparativo del cumplimiento de las especificaciones de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas del Pliego, no basta con sólo mencionar que "la oferta cumple con las especificaciones".

Por todo lo expuesto, este equipo auditor se ratifica en la presente observación de que el Comité de evaluación no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta de PREVEN-TEC con respecto a las especificaciones técnicas del PBC

⁴ Foja 12 del descargo

Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py

Al respecto en atención al análisis del descargo se señala lo establecido en la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 26 Evaluación de ofertas: *La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta ley y en el reglamento.*

No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas que tengan como propósito facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no sea sustancial o afecte la legalidad y la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los oferentes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus ofertas.

Y el Decreto N° 2992/19 en su Art. 63 Métodos de Evaluación: *Para efectos de evaluar las ofertas recibidas de una manera eficiente, la Convocante evaluará las ofertas presentadas según el sistema utilizado:*

a. *Sistema de presentación de ofertas en sobre único, preferentemente:*

- 1. Se verificará el cumplimiento de cada oferta respecto al suministro de la documentación básica de carácter sustancial, eliminándose aquellas que no cumplan con el suministro de dicha documentación, o que dicha documentación sea insatisfactoria.*
- 2. Las ofertas que cumplan con lo señalado en el numeral que antecede, de conformidad al sistema de adjudicación adoptado, serán agrupadas en orden numérico de menor a mayor, luego de haber efectuado las correcciones aritméticas que hayan sido necesarias y habiéndose aplicado los márgenes de preferencia cuando corresponda.*
- 3. Se seleccionará provisoriamente a la oferta con el menor precio, la que será analizada en detalle para verificar su cumplimiento con otros requisitos de la licitación tales como especificaciones técnicas, plazos de entrega, capacidad financiera y técnica para cumplir el contrato.*
- 4. Si dicha oferta cumple con todos estos requerimientos, será declarada como la oferta evaluada como la más baja y propuesta para la adjudicación.*
- 5. En caso de no serlo, se procederá a rechazar dicha oferta y se continuará la evaluación con la segunda más baja en precio, según los parámetros indicados precedentemente, y así sucesivamente.*

Conclusión

El proceder del Comité en la etapa de evaluación de las especificaciones técnicas de la oferta no se ajustó a las disposiciones de los artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 63, numeral 3) y el rt. 67 inciso c) y e) del Decreto N° 2992/19 debido a que no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta de la firma PREVEN-TEC S.A., con respecto a las especificaciones técnicas establecidas en el PBC.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante, el Acta o Informe de evaluación de ofertas que realiza el Comité, debe consignar el análisis comparativo pertinente sobre el cumplimiento de las ofertas presentadas con respecto a las especificaciones técnicas requeridas en el PBC, independientemente del tipo de procedimiento de contratación realizado, y las calificaciones de "cumple" o no "cumple" otorgadas a cada requisito, deben consignar explícitamente el fundamento de la calificación.

Asimismo, se recomienda a la DNA implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir lo observado y dar cumplimiento íntegro a las disposiciones establecidas en la Ley N° 2051/03 y su reglamentación el Decreto N° 2992/19 sobre Evaluación de Ofertas; Comité de Evaluación: "Contenido del Informe de Evaluación".

Observación N° 3

El Acta de Evaluación no contempla análisis que demuestre la evaluación realizada por el Comité respecto a la "Experiencia" de la firma PREVEN-TEC S.A.

El Pliego de Bases y Condiciones en la Sección Requisitos de Participación y Criterios de Evaluación punto **b) Experiencia requerida** solicitó: *Mostrar la experiencia en Garantías de escáneres móviles*

con facturaciones de ventas y/o recepciones finales por un monto equivalente al 50% como mínimo del monto total ofertado...de los 2017,2018 2019 años.

En el cuadro adjunto al acta, se visualiza que se ha calificado a la firma PREVEN-TEC S.A con... "CUMPLE- Presenta con su oferta". Sin embargo, en el Acta no consta el análisis que demuestre el cumplimiento del requisito de experiencia, exponiendo la sumatoria del total de facturaciones de los años 2017, 2018 y 2019 que deben alcanzar el 50% del monto total ofertado.

A continuación, la captura de imagen parcial de la evaluación de experiencia expuesta en el cuadro de documentos adjunto al acta de evaluación:

Aduana

CONTRATACION PRO VÍA DE LA EXCEPCIÓN
Convocatoria de la Licitación 377022 - GARANTIA LIMITADA LOCAL DE LAS UNIDADES DE ESCANERS MÓVILES DE LA DNA
CUADRO DE DOCUMENTOS

DOCUMENTOS SOLICITADOS	GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A. RUC N° 80012876-1
1. Formulario de Oferta (*) (El formulario de oferta y lista de precios, generados electrónicamente a través del SICP, deben ser completados y firmados por el oferente.)	Cumple _ Presenta con su oferta
2. Garantía por Mantenimiento de Oferta (*) La garantía de mantenimiento de oferta debe ser extendida, bajo la forma de una garantía bancaria o póliza de seguro de caución	Cumple _ Presenta con su oferta
3. Certificado de Cumplimiento con la Seguridad Social. (**)	Cumple _ Presenta con su oferta
4. Certificado de Producto y Empleo Nacional, emitido por el MIC, en caso de contar. (**)	Cumple _ Verificado página web MIC
5. Constancia de presentación de la Declaración Jurada de Bienes y rentas, activos y pasivos ante la Contraloría General de la República, para los sujetos obligados en el marco de la Ley N° 6355/19. (**)	Cumple _ Presenta con su oferta
6. Certificado de Cumplimiento Tributario (**)	Cumple _ Presenta con su oferta
7. Patente Comercial del municipio en donde esté asentado el establecimiento principal del oferente. (**)	Cumple _ Presenta con su oferta
8. Documentos legales 8.1. Oferentes Individuales. Personas Jurídicas	
Fotocopia simple de los documentos que acrediten la existencia legal de la persona jurídica tales como la Escritura Pública de Constitución y protocolización de los Estatutos Sociales. Los estatutos deberán estar inscriptos en la Sección Personas Jurídicas de la Dirección de Registros Públicos. (*)	Cumple _ Presenta con su oferta
Constancia de inscripción en el Registro Único de Contribuyentes y fotocopia simple de los documentos de identidad de los representantes o apoderados de la sociedad.	Cumple _ Presenta con su oferta
Fotocopia simple de los documentos que acrediten las facultades del firmante de la oferta para comprometer al oferente. Estos documentos pueden consistir en: un poder suficiente otorgado por Escritura Pública (no es necesario que esté inscripto en el Registro de Poderes), o los documentos societarios que justifiquen la representación del firmante, tales como las actas de asambleas y de directorio en el caso de las sociedades anónimas. (*)	Cumple _ Presenta con su oferta
Capacidad Financiera	
Balances Generales y Cuadro de Estado de Resultados de los años 2018,2019 para contribuyente de IRACIS	Cumple _ Presenta con su oferta
Experiencia requerida	
Con el objetivo de calificar la experiencia del oferente, se consideraran los siguientes índices: Demostrar la experiencia en Garantías de ascensores móviles con facturaciones de venta y/o recepciones finales por un monto equivalente al 50% como mínimo del monto total ofertado en la presente licitación, de los: 2017, 2018, 2019 años.	Cumple _ Presenta con su oferta

Los documentos requeridos en el PBC, en cualquiera de sus Secciones, deben ser analizados íntegramente por el Comité de evaluación y su análisis debe detallarse en el Acta y/o Informe de Evaluación, tal como lo establece la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 27 Comité de Evaluación: "...El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas".

"La calificación que realice el Comité de evaluación invariablemente se apegará a la Ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública".

Igualmente el Art. 67 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 de la Ley N°2051/03 "De Contrataciones Públicas", dispone: "El o los Informes de evaluación que se emitan por parte del Comité de evaluación deben incluir los aspectos siguientes: inc. c) Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o no de cada oferta" inc. e) Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"En el acta de evaluación de ofertas se ha expresado en cuanto a los requerimientos de experiencia que el oferente Cumple _ Presenta con su oferta, esto en base a la documentación de respaldo arrojada por el oferente y remitida a la CGR, consistente en copia de facturación correspondiente de los años 2017, 2018 y 2019. Es decir, los respaldos documentales se encuentran y otorgan suficiente garantía que demuestre el cumplimiento del requisito. La falta de expresión explícita de alguna sumatoria de facturación, de ninguna manera puede entenderse por sí sola como una falta de análisis,

ya que los respaldos que demuestran cumplimiento se tienen presentes, y su observancia posterior, previa revisión y verificación se ven plasmados en lo mencionado en la evaluación."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos ni aportó documentación que analizar en cuanto a análisis de los requerimientos de experiencia que debió constar en el Acta de evaluación.

No obstante, cabe señalar que, conforme a lo manifestado en el descargo se deduce que el Comité de evaluación no realizó el análisis correspondiente que demuestre el cumplimiento del requisito de experiencia, exponiendo en él la sumatoria del total de facturaciones de los años 2017, 2018 y 2019 que debían alcanzar el 50% del monto total ofertado, debido a que la UOC argumenta que "la falta de expresión explícita de alguna sumatoria de facturación", de ninguna manera puede entenderse por sí sola como una falta de análisis, ya que los respaldos que demuestran cumplimiento se tienen presentes, y su observancia posterior, previa revisión y verificación se ven plasmados en lo mencionado en la evaluación.

Cabe aclarar a la UOC referente al contenido del Informe de evaluación que, si bien es cierto que la experiencia de la firma se encuentra sustentada con documentaciones que demuestre el cumplimiento de este requisito, estos documentos requeridos en el PBC, en cualquiera de sus Secciones, deben ser analizados íntegramente por el Comité de evaluación y su análisis debe detallarse en el Acta y/o Informe de Evaluación, tal como lo establece la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 27 Comité de Evaluación y al Art. 67 del Decreto N° 2992/19.

Asimismo, se señala que, el Comité de evaluación invariablemente debe apegarse a lo establecido en la Ley y a los criterios establecidos en el PBC, por lo tanto, el informe de evaluación debe contener el análisis y la evaluación pertinente sobre el cumplimiento de las ofertas presentadas con respecto a la experiencia y demás requisitos del PBC, independientemente del tipo de procedimiento de contratación realizados. Es decir que el Acta o Informe de Evaluación, debe contener indefectiblemente el análisis del cumplimiento de la experiencia presentada por el oferente, no basta con sólo mencionar que "Cumple Presenta con su oferta".

Considerando lo expuesto, y que el argumento presentado no desvirtúa la observación de la CGR, se ratifica la presente observación de que el comité no incluyó en su Acta de evaluación, el análisis de la experiencia requerida a la firma PREVEN-TEC S.A.

Conclusión

El proceder del Comité en la etapa de evaluación de la experiencia requerida no se ajustó a las disposiciones del Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 inciso e) del Decreto N° 2992/19, debido a que no realizó el análisis de la experiencia requerida a la firma PREVEN-TEC S.A.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados en el marco de la Ley 2051/03, el Acta y/o Informe de evaluación de ofertas realizado por el Comité, debe contener el detalle de toda la verificación y evaluación de cada documento sustancial y formal entregado por los oferentes y analizarlos conforme a los requerimientos del PBC, asimismo, las calificaciones de "cumple" o no "cumple" otorgadas sobre el documento, deben consignar explícitamente la correspondiente explicación.

La Institución deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir lo observado.



CAPITULO II

CONTRATACIÓN POR EXCEPCIÓN (CE) N° 01/2021 "MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y CAMBIO DE PARTE Y PIEZAS A LAS UNIDADES DE ESCÁNERS MÓVILES"- ID N° 399634.

Observación N° 4

La necesidad de realizar la CE N° 01/2021 no se encuentra justificada con un estudio y/o informe técnico elaborado por los responsables de la DNA que demuestre el análisis realizado respecto al mantenimiento correctivo de los escáneres, en el marco de la Ley N° 2051/03.

El monto total estimado para el llamado CE N° 01/2021 (ID 399634) fue de G. 1.485.720.000. Esta contratación, previó el mantenimiento de 3 Escáneres:

- 1) Unidad HCVM-3021-SERIE 850558, móvil 33;
- 2) Unidad HCVM-3021-SERIE 851505, móvil 35; y,
- 3) Unidad HCVME35- SERIE# ME2002, móvil 96.

Cabe mencionar que en el año 2020 se adjudicó la contratación CE N° 01/2020 (ID 377022), cuyo Contrato N° 47/20 estaba vigente al momento de la convocatoria del llamado CE N° 01/21. El contrato N° 47 previó un monto máximo asignado para el mantenimiento correctivo de 4 Escáneres según el siguiente detalle:

- 1) Unidad HCVM-3021-SERIE # 850558, móvil 33, hasta un máximo de G. 250.000.000
- 2) Unidad HCVM-3021-SERIE # 851505, móvil 35, hasta un máximo de G. 250.000.000
- 3) Unidad HCVME35- SERIE# ME2002, móvil 96, hasta un máximo de G. 150.000.000, y
- 4) Unidad SCANVAN8585 - Serie # 121392, hasta un máximo de G. 50.000.000

Respecto a la necesidad de realizar el llamado CE N° 01/21, la CGR requirió a la DNA⁵ el "Informe técnico emitido por la dependencia responsable, que justificó la necesidad de la contratación con ID 399634" la cual debió contener como mínimo: el diagnóstico, la proyección y el fundamento técnico de la contratación del servicio".

En contestación⁶, la DNA remitió la Nota COCNI N° 024⁷ de fecha **21/05/21** de la Coordinación Operativa de Control no Intrusivo (COCNI) al Director Nacional de Aduanas, en la cual se menciona la remisión de "...las notas de reporte de los servicios correctivos con reemplazo de partes y piezas, realizados a los escáneres móviles de la Institución, en el marco del contrato N° 47/2020 "Garantía Limitada Local de las Unidades de Escáneres Móviles de la DNA", cuyos montos destinados para este tipo de servicios (mantenimiento correctivo) es como sigue:

1. HCVM-3021, serie N° 850558, año 2007 G. 250.000.000
2. HCVM-3021, serie N° 851505, año 2008 G. 250.000.000
3. HCVM-35, serie N° ME2002, año 2015 G. 150.000.000
4. SCAN VAN, serie N° 121892, año 2015 G. 50.000.000

Seguidamente la nota refiere: "Como podrá observarse en los referidos reportes, e independientemente a los trabajos ya realizados y a las partes y piezas ya reemplazadas, se requerirán otros servicios adicionales y el reemplazo de otras partes y piezas esenciales para el buen funcionamiento de los equipos, que ya estarán excediendo los montos asignados a cada unidad, por lo que, se debería analizar la ampliación del presupuesto, a fin de realizarse las tareas, y por ende, posibilitar el buen estado de los escáneres y así mantenerlos operativos". (Lo subrayado es de la CGR)

Adjunto a la nota COCNI N° 024 obra una planilla denominada: "Cuadro de costos de mantenimientos correctivos REALIZADOS desde el mes de diciembre/2020 hasta el 31/05/2021", en el cual se observan los importes de mantenimientos ejecutados por mes, a los móviles 33, 35 y 96, en el marco del Contrato N° 47/20 según puede observarse en la siguiente imagen:



⁵ Memo EA-DGCCP/CGR N° 9/22, punto 1.

⁶ Memorandum DAI N° 83/22, folios 2 al 8/13-22 del bibliorato tomo II.

⁷ Foja 3 el Bibliorato Tomo II, contesta Memo CGR N° 9/22.

MÓVIL	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	TOTAL (PARCIAL)
33	76.332.000	11.480.000	17.195.000						100.977.000
35	5.782.000	18.023.000		20.981.557		3.334.000			47.619.557
96	75.261.000	2.218.000	127.956.000	124.824.000	6.487.000	3.774.000			340.495.000

MÓVIL	TOTAL ASIGNADO Gs.	TOTAL UTILIZADO Gs.	SALDO Gs.
33	250.000.000	100.977.000	149.023.000
35	250.000.000	47.619.557	202.380.443
96	150.000.000	340.495.000	-190.495.000
TOTALES	650.000.000	489.091.557	160.908.443

De los datos arrojados en la planilla, se observa que al 31/05/2021, (a 6 meses de la firma del Contrato N° 47/20), el importe asignado para el mantenimiento correctivo del móvil 96 (G. 150.000.000) fue utilizado en su totalidad (G. 340.495.000) sobrepasando la ejecución en un 127% (-190.495.000) al monto asignado para un año.

Por otro lado, el importe máximo asignado para mantenimiento correctivo del móvil 33 fue utilizado en un 40% del monto asignado para un año (G. 250.000.000), y, el importe asignado para el móvil 35 (G. 250.000.000) fue utilizado sólo un 19% del monto asignado.

Escáner Móvil	Total Asignado en Contrato N° 47/21	Total Utilizado al 31/05/21	% utilizado al 31/05/21 (Cálculo CGR)	Saldo al 31/05/21
33	250.000.000	100.977.000	40%	149.023.000
35	250.000.000	47.619.557	19%	202.380.443
96	150.000.000	340.495.000	127%	-190.495.000
Totales	650.000.000	489.091.557		

Por otro lado, el Coordinador de la Unidad Operativa de Contrataciones (CUOC) cursó Nota UOC N° 297 de fecha **22/06/21** a la Dirección de Administración y Finanzas y a la COCNI, con referencia a la Nota COCNI N° 024/2021, en la cual manifiesta: (...) existen prestaciones de servicios adicionales y reemplazos de partes y piezas de los equipos...que sobrepasan los montos destinados para esta prestación en el contrato de garantía limitada actual (mantenimiento correctivo)..., y, finalmente la UOC recomienda (...) **realizar un nuevo proceso para servicios adicionales y reemplazos de partes y piezas de los equipos. Este proceso deberá realizarse por Vía de la Excepción, ya que la firma GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A. cuenta con las documentaciones que establecen que es la única que puede prestar servicios y proveer repuestos de los equipos de la marca Smith Detections...**".

De acuerdo a todos los antecedentes transcritos anteriormente, remitidos como respaldo de la justificación de la necesidad de realizar el llamado CE N° 01/2021 se infiere que los técnicos responsables de la Administración del Contrato y la UOC de la DNA, recomendaron que se realice un nuevo llamado, para cubrir los servicios adicionales y reemplazo de otras partes y piezas requeridas para los Escáneres, basados en que los montos para mantenimiento correctivo del Contrato N° 47/20, "fueron sobrepasados".

Por otra parte, entre los antecedentes remitidos en respuesta a los requerimientos realizados por Memo CGR N° 9/22, se encuentran algunos correos intercambiados entre PREVENTEC y representantes de la DNA, referentes a la ejecución del Contrato N° 47/20, a modo de ejemplo se citan los correos de fechas 09/08/21 y del 23/09/21 en los cuales la empresa manifiesta preocupación sobre el desfase en la cobertura del móvil 96 y requiere a la Aduana la ampliación del contrato existente N° 47. A continuación, la captura de ambos correos citados:





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

De: cecilia.ohiggins@preventec.com.py
 Enviado el: lunes, 9 de agosto de 2021 11:38
 Para: 'Edgar Ernesto Villalba Gonzalez'; 'CARLOS CESAR MARTINEZ SOSA'; 'Yolanda Vargas'; 'Administración Preventec'
 CC:
 Asunto: Reporte de Saldos al 03.08.2021 / Solicitud de Ampliación del Contrato Nro. 47/2020

Datos adjuntos: Reporte de Saldos de Cobertura al 210803.xlsx; Re: Resumen de Servicios Correctivos Realizados y Repuestos Requeridos hasta el 31/03/2021 - Grupo Preven- Tec; Nota Correctivo Unidad 96 HCVMe35 210722 - Grupo Preven- Tec

Estimados Lic. Edgar Villalba y C.P. Carlos Martínez,

Tengas ustedes muy buenos días. Espero que se encuentren muy bien de salud.

Los molesto, dada la preocupación que hemos expresado, tanto en correos anteriores (se adjunta correos de antecedentes) como en conversaciones telefónicas, sobre el desfase en la cobertura de la Unidad Escáner Móvil modelo HCVMe35 – DNA Móvil 96.

Hasta la fecha tenemos realizado servicios correctivos, por sobre el monto de la cobertura (se adjunta cobertura por unidad y los saldos a la fecha), por valor del Gs. 240.070.000 IVA Incluido

Amén de esto, existe un trabajo correctivo adicional pendiente, que se necesita realizar, que no esta contemplado en los trabajos a realizar del llamado ID Nro. 399.634, ya que esto surge en el mes de Julio, por lo que adjunto el presupuesto remitido el 22/07/2021 bajo la nota Nro. NOTA210722-Mantenimiento Correctivo HCVMe-35(DNA N°96)Año 2015, N/SME2202 por Gs. 18.203.000.

Tanto lo ya realizado como lo que se necesita, se podría cubrir con la ampliación del contrato existente, por lo que insistimos en que se pueda llevar a cabo en la brevedad posible.

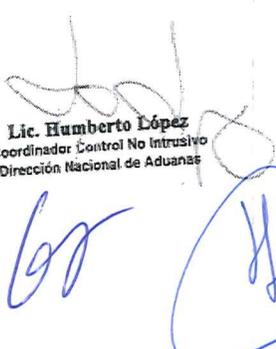
No queremos de dejar de mencionar, que dado que esta en curso el llamado para la reparación de las unidades mediante la licitación ID Nro. 399.634, creemos que es el momento adecuado para poner todo al 100%, como para que la institución cuente con todas las unidades en forma óptima.

Desde ya quedamos muy agradecidos con vosotros, que sabemos le darán prioridad a estos pedidos, sobre todo, sabemos de la buena predisposición de honrar lo que ya hemos realizado, para que la Unidad en cuestión quede operativa.

Al aguardo de vuestra siempre y amable respuesta, me despido muy respetuosamente.

Saludos cordiales,

Lic. Cecilia O'Higgins Cantero
 Vicepresidenta del Grupo Empresarial Preven- Tec S.A.
 Tel.: (+595)21- 610287 Fax.: (+595)21-603683
 Cel.: (+595)981-903810
 E-mail: cecilia.ohiggins@preventec.com.py
 Web: www.preventec.com.py
 Pacheco 4325 C/ Prof. Lara Bareiro
 Asunción - Paraguay


 Lic. Humberto López
 Coordinador Control No Intrusivo
 Dirección Nacional de Aduanas



De: cecilia.higgins@preventec.com.py
Enviado el: viernes, 23 de septiembre de 2021 15:09
Para: 'Lic. Humberto Lopez'
Asunto: Borrador de correo para Ampliación del Contrato Nro. 47 - Reparaciones del Móvil DNA Nro. 96

Estimado Humberto,

Muy buenas tardes. Espero se encuentre muy bien.

Le paso a continuación el borrador de la nota oficial que deseo enviar, solicitando la ampliación del contrato Nro. 47 vigente, para poder cubrir el valor de los equipos en préstamo con que cuenta la unidad Nro. 96 de la DNA.

En caso que el texto este correcto, me indicas, por favor, si debe ir a tu atención o a la atención de la UOC.

Estimado Lic. Humberto Lopez,

Muy buenas tardes,

A través del presente correo, remito las notas de reportes mensuales de los servicios técnicos correctivos con sus respectivas notas de servicio técnico (Ver link más abajo), correspondientes a las reparaciones realizadas a la Unidad HCVMe35 - Móvil Nro. 96 de la DNA, donde también hemos instalado repuestos en préstamo, dado que la cobertura de dicha unidad, ya no cuenta con saldo para cubrir los mismos.

<https://drive.google.com/urls?folderid=1kqub1T3ps1X6LrF44ecR7kka5Dn1n7usps&hl=es>

Por lo expuesto, solicito a su Coordinación, dado el tiempo transcurrido, se pueda proceder a solicitar la ampliación del contrato Nro. 47 vigente, de modo a cubrir los montos de los repuestos, cuyos montos figuran en las Notas de Reporte adjuntas y también paso el resumen a continuación:

HCVMe35 Año 2015 Serie ME2002 DNA Móvil 96					
Mes	Informe	Servicio Técnico Nro.	Importe Total	Aplicado	Saldo
Inicio	11/12/2020		150.000.000		150.000.000
Enero	15/1/2021	2020050		77.474.000	72.526.000
Febrero	17/2/2021	2020049		124.824.000	-52.298.000
	26/2/2021	2020106		3.151.000	-55.430.000
Marzo	4/3/2021	2020110		124.824.000	-180.254.000
Abril	8/4/2021	2020154		405.000	-180.659.000
	8/4/2021	2020154		6.062.000	-186.721.000
Mayo	11/5/2021	2020154		235.000	-189.556.000

Debido a los antecedentes señalados, que indican la necesidad de realizar un nuevo llamado debido a que los montos para mantenimiento correctivo del Contrato N° 47/20, "fueron sobrepasados", el equipo auditor requirió a la DNA por Memo CGR N° 13/22, el "documento que demuestre el estudio técnico realizado en el cual se estimaron las cantidades máximas de cobertura para el mantenimiento correctivo para cada escáner, y el detalle de los costos previstos en la estimación de cada cobertura (costo de mano de obra, repuestos y/o piezas), correspondiente al ID 377022 del año 2020 (Contrato N° 47/20).

En respuesta a lo solicitado, la DNA remitió⁸ copia del "Correo electrónico de fecha 14/11/20 a través del cual, la Sra. Cecilia O'Higgins representante de la empresa Preventec S.A. se dirige al Sr. Carlos Martínez Coordinador de la UOC", quien da retorno a una consulta realizada por el funcionario mencionado, respecto a la solicitud de "re distribuir montos" de repuestos y que el alcance de los mismos sean también para las unidades ScanVan8585 y HCVMe35". (El resaltado es de la CGR).

Seguidamente, en el correo la representante de la firma comunicó que la distribución solicitada quedó de la siguiente forma:

"Repuestos:

HCVMe 3021(2007 Y 2008) hasta Gs. 250.000.000 cada una

Repuestos y/o mano de obra en caso de Mantenimiento Correctivo sea de Nivel 2 o 3:

HCVMe 35 (2015) hasta Gs. 150.000.000

ScanVan 8585 (2015) hasta Gs. 50.000.000"

De esta revisión documental, se infiere que el correo de la firma PREVENTEC refiere simplemente a la contestación de un pedido generado por la DNA, consistente en redistribuir los montos de repuestos para la cobertura de todas las unidades de escáneres, es decir, **ese correo no constituye un "documento que demuestre el estudio técnico" que debió realizar la DNA**, a través del cual se debió analizar y determinar las cantidades máximas para la cobertura del mantenimiento correctivo de cada escáner.

⁸ Memorandum DAI N° 99/22 de fecha 13/06/22. Carpeta archivadora azul.

También se deduce, tras la revisión del mismo documento remitido, que originalmente el monto previsto para los repuestos asignados para dos escáneres, fue modificado luego del pedido realizado por la UOC a la firma adjudicada, la cual procedió a la redistribución de este monto, dando cobertura para cuatro escáneres.

Cabe señalar, que resulta improcedente que la DNA respalde sus acciones de planificación, estudios técnicos, relevamiento de necesidades, etc. a través de notas y/o comunicación electrónica con la firma adjudicada, y/o remitidos entre las dependencias de la convocante. Estos documentos consisten en antecedentes que servirán de respaldo a un proceso administrativo que rige a la Institución.

El relevamiento de necesidades que justifique la necesidad de realizar un llamado debe consistir en un informe elaborado por la dependencia responsable de la DNA, contemplando el relevamiento de la cantidad de escáneres con los que cuenta la DNA, la identificación y la condición en que se encuentran cada uno, el diagnóstico y descripción del tipo de mantenimiento requerido, así como también el periodo en el cual debe ser realizado. También debe consignar el detalle del costo estimado que representa el requerimiento, estipulando en el informe las propuestas económicas de la firma que sirvieron de base para la determinación de los costos, sin omitir la información referente a la cantidad de puestos de control y la localidad en donde son utilizados en todo el territorio del país, como parte del fundamento del gasto requerido.

Lo indicado en el párrafo anterior fue requerido por la CGR en dos oportunidades, sin embargo, la DNA no ha remitido el informe y/o estudio técnico con las consideraciones respectivas.

Por lo expuesto, se observa que la DNA no ha realizado un relevamiento adecuado de necesidades para el llamado ID 377022, con el detalle técnico que fundamente la necesidad y los costos estimados, repercutiendo significativamente en el monto máximos previsto para al mantenimiento correctivo para cada escáner, considerando que los montos establecidos en el Contrato N° 47/20, a 6 meses de la ejecución del contrato vigente fueron sobrepasados, lo que obligó a la DNA a realizar una nueva contratación, el ID 399634, la cual se formalizó con el Contrato N° 51/21, para cubrir los costos de servicios adicionales y reemplazo de piezas y partes necesarios para mantener los equipos activos.

Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas". Art. 15 Estimación de Costos. *"Los organismos, entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios.*

En la estimación del costo de cada operación, los organismos, las entidades y las municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación.

La estimación de costos se realizará sobre el valor de cada contrato durante todo el período de vigencia, incluidas eventuales prórrogas o ampliaciones. En los contratos de adquisiciones, locaciones y servicios de plazo superior a dos ejercicios fiscales, la estimación se hará basándose en el pago mensual previsto, multiplicado por veinticuatro. En el caso de contratos de obras públicas cuya vigencia exceda un ejercicio fiscal, la estimación de costos considerará todo el plazo de su duración.

Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva".

Art. 33 Casos de Excepción, último párrafo: *"Cuando la excepción se encuentre motivada en la negligencia o imprevisión del funcionario responsable de la contratación, esta acción será considerada falta grave y sancionada conforme a las normas vigentes. El funcionario sospechado no podrá participar en ninguno de los procedimientos concursales en los que se hubiere suscitado la sospecha, hasta que se dicte resolución por el órgano pertinente que lo libere de la responsabilidad del acto presuntamente irregular.*

Decreto N° 2992/19 reglamentario de la ley N° 2051/03. Art. 7 Funciones. "Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: h) Emitir el dictamen que justifique las causales de excepción a la licitación establecidas en la Ley, j) Mantener un archivo ordenado y sistemático, en forma física y electrónica, de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas, por el plazo de prescripción, k) Las demás atribuciones que sean necesarias para ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en la Ley".

Art. 14. Tipos de procedimientos. "De conformidad con lo establecido en la Ley, la selección de contratistas o proveedores deberá realizarse por medio de los procedimientos de licitación pública, licitación por concurso de ofertas, contratación directa o contratación con fondo fijo.

Para la determinación del procedimiento de contratación se considerará la estimación del costo establecida por la Convocante con carácter previo a la convocatoria o invitación.

Excepcionalmente, para la determinación del procedimiento de selección, las Convocantes tomarán en cuenta las causales eximentes de la licitación establecidas en la Ley".

Art. 15. Estimación de costo. "La estimación del costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El procedimiento que nos ocupa refiere a un proceso de excepción fundado el artículo 33° de la Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", el cual textualmente dispone: "**CASOS DE EXCEPCION**": Las Convocantes, bajo su responsabilidad, podrán llevar a cabo los procedimientos de contratación, sin sujetarse a los de la Licitación pública o a los de licitación por concurso de ofertas, en los supuestos que a continuación se señalan: a) el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

La excepción se encuentra amparada, dada la condición que la firma Preven-Tec S.A. posea exclusividad en el territorio de Paraguay para presentar propuestas técnicas y económicas para los productos a la DNA, así como suministrar localmente servicios de mantenimiento correctivo y preventivo, soporte de cada producto, además del suministro de consumibles, determinado por el fabricante de los equipos escáneres SMITHS DETECTION. Las prestaciones NO pueden realizarse por otros medios que no sean mediante la firma autorizada por el fabricante de los equipos en Paraguay.

Atendiendo a que los equipos de escáner que nos ocupan, son de altísimo costo de mantenimiento, por tratarse de tecnología radiológica, no comparable a cualquier otra prestación de mantenimientos de equipos, se debe entender y soportar los criterios de identificación y condición de los equipos, diagnóstico y descripción del tipo de mantenimiento requerido, así como el periodo de su realización y los montos o costos correspondientes, sobre capacidades técnicas que sólo el representante autorizado puede poseer, en cuanto a conocimientos detallados de su personal técnico, y la garantía avalada por el fabricante, respecto a las necesidades para que los equipos se encuentren operativos.

En este caso en particular, los montos de partes y piezas previstos para el contrato 47/20 de GARANTÍA LOCAL DE LAS UNIDADES DE SCANERES MÓVILES DE LA DNA-PLURIANUAL 2020/2021 fueron sobrepasados, de manera que, como lo expone la CGR, la DNA debió realizar un procedimiento de contratación para garantizar la operatividad de los equipos. Dada la antigüedad de los equipos, las previsiones en relación funcionamiento y requerimientos de partes y piezas, pueden no siempre ser muy acertadas, entendemos que este caso fue así.

Ante lo expuesto, como parte del respaldo de los precios referenciales publicados, se encuentra el DETALLE DE LOS SERVICIOS TECNICOS CORRECTIVOS POR UNIDAD ESCANNER MOVIL, presentada por PREVEN-TEC S.A., corresponde como suficiente justificativo de estudio o informe técnico para justificar la necesidad de la contratación.

El mantener estos tipos de equipos operativos, supone que convocantes como la DNA, deban ceñirse a las determinaciones técnicas, operativas y de costos determinadas por los fabricantes de los equipos, quienes mediante sus representantes locales ejercen estas prerrogativas. El no adecuarnos a las

exigencias, que sólo pueden ser discutidas con la desventaja de tratar con un monopolio en las prestaciones, acarrearía la imposibilidad de contar con repuestos o consumibles, y la asistencia especializada local y de fábrica para el funcionamiento y mantenimiento operativo de los equipos, situación que, de darse el caso, supondría serios riesgos a los controles de carácter no intrusivo, e inclusive a la seguridad nacional."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos que analizar ni aporta documentación diferente a las ya remitidas originalmente.

Cabe aclarar que los documentos remitidos como respaldo del descargo, la Nota COCNI N° 030/2021 Nota COCNI N° 024/2021⁹; la planilla "Cuadro de costos de mantenimientos correctivos REALIZADOS desde el mes de diciembre/2020 hasta el 31/05/2021"¹⁰; Detalle de Servicios Técnicos Correctivos por Unidad Escáner Móvil de la firma PREVENTEC¹¹, fueron remitidos al inicio de la auditoría y analizados por el equipo auditor, los cuales sirvieron de base para la construcción de esta observación, por lo tanto, los mismos no aportan elementos nuevos que analizar que sirvan para descartar lo observado.

No obstante, es importante hacer algunas apreciaciones sobre el contenido del descargo, el cual alegó fundamentos que avalan el tipo de procedimiento de excepción utilizado para la contratación, hecho que la observación no había cuestionado, al mencionar que "...las prestaciones no pueden realizarse por otros medios que no sean mediante la firma autorizada Preven-Tec S.A., que poseía exclusividad en el territorio de Paraguay para suministrar servicios de mantenimiento correctivo y preventivo, determinado por el fabricante de los equipos escáneres de la marca SMITHS DETECTION".

Por otra parte, el descargo indica que "los precios referenciales publicados" se encuentran respaldados con el DETALLE DE LOS SERVICIOS TECNICOS CORRECTIVOS POR UNIDAD ESCANNER MOVIL presentada por PREVEN-TEC S.A. y afirma que dicho documento es suficiente justificativo de estudio o informe técnico para justificar la necesidad de la contratación". Al respecto se señala, en primer término, que la observación del equipo auditor no cuestionó los "precios referenciales publicados", y, en segundo término, disentimos absolutamente con el fundamento de que el documento proveído por la firma PREVENTEC S.A., DETALLE DE LOS SERVICIOS TECNICOS CORRECTIVOS POR UNIDAD ESCANNER MOVIL" sería suficiente como "estudio técnico o informe técnico" que justifica la necesidad de la contratación.

Se reitera a la DNA que el relevamiento de necesidades que debió justificar la necesidad de realizar este llamado, debió consistir en un "Informe técnico" elaborado por la dependencia responsable de la DNA, que contenga, entre otras informaciones, la cantidad e identificación de los escáneres con que cuenta la DNA, la descripción de la condición en que se encuentran cada uno, el diagnóstico y el tipo de mantenimiento requerido y el periodo en el cual debería ser realizado, la cantidad de puestos de control y la localidad en donde son utilizados en todo el territorio del país, etc.

Asimismo, el informe técnico también debe consignar el detalle del costo estimado que representa el mantenimiento requerido, incluyendo en él, la transcripción del presupuesto que haya proporcionado la firma representante, pero, cabe aclarar que, es improcedente la presentación de un documento elaborado y proveído por la firma contratante como "suficiente respaldo y justificativo de la necesidad del llamado", sin haber elaborado, en su momento, un Informe Técnico con las informaciones detalladas anteriormente.

En otra parte del descargo, la DNA indicó que se debió realizar otro procedimiento de contratación para garantizar la operatividad de los equipos debido a que los montos del contrato 47/20 vigente fueron sobrepasados. Es decir, los montos para mantenimiento correctivo y cambio de piezas y partes establecidos en el Contrato N° 47/20 correspondiente al ID 377022, no fueron determinados con un estudio técnico, como consecuencia de esa imprevisión, a 6 meses de la ejecución de ese contrato vigente, los importes para mantenimiento correctivo **fueron sobrepasados**, resultando como efecto la realización de la nueva contratación por excepción, el ID 399634 (Contrato N° 51/21) para cubrir los costos de servicios adicionales y reemplazo de piezas necesarios para mantener los equipos activos.

⁹ Foja 25 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022.

¹⁰ Foja 26/27 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022.

¹¹ Foja 28 al 30 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022.

Cabe resaltar que un procedimiento de excepción (ID 399634 - Contrato N° 51/21) no puede estar motivado en la insuficiencia del monto de un contrato vigente (ID 377022 -Contrato 47/20), ya que esto denota negligencia e imprevisión en la estimación de los costos iniciales del llamado ID 377022

Por lo expuesto, considerando el análisis realizado a lo largo de la evaluación del descargo, este equipo auditor concluye que la determinación deficiente de los montos para mantenimiento correctivo y cambio de piezas y partes establecidos durante la planificación del llamado anterior ID 377022 (Contrato N° 47/20) generó la necesidad de realizar la contratación por excepción CE N° 01/2021 con ID 399634, hecho que se enmarca en la falta dispuesta en el último párrafo del Artículo 33 de la Ley 2051/03 "...Cuando la excepción se encuentre motivada en la negligencia o imprevisión del funcionario responsable de la contratación...".

Conclusión

La determinación deficiente de los montos para mantenimiento correctivo y cambio de piezas y partes establecidos durante la planificación del llamado anterior ID 377022 (Contrato N° 47/20) generó la necesidad de realizar la contratación por excepción CE N° 01/2021 con ID 399634, hecho que se enmarca en la falta dispuesta en el último párrafo del Artículo 33 de la Ley 2051/03.

Recomendaciones

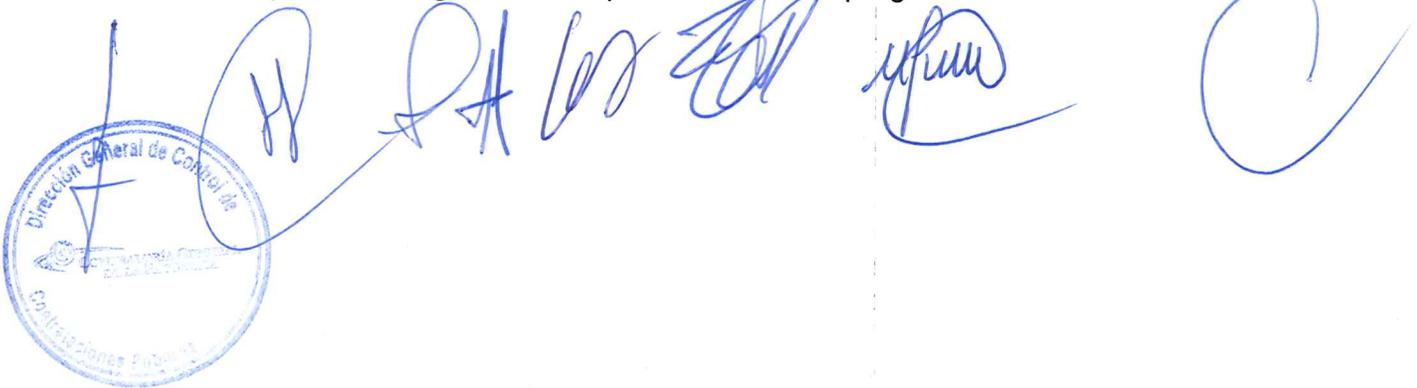
En los procesos de contratación realizados en el marco de la Ley N° 2051/03, incluyendo los procedimientos realizados por excepción, en la etapa de planificación de las contrataciones, se recomienda a la UOC de la DNA gestionar junto con la dependencia responsable del requerimiento de la contratación, la elaboración de un Informe Técnico que justifique suficientemente la necesidad de realizar el llamado, el informe debería contener toda la información que proporcione claridad sobre la necesidad, como en el caso analizado, debe incluir la cantidad e identificación de los escáneres con que cuenta la DNA, la descripción de la condición en que se encuentran cada uno, antigüedad, el diagnóstico técnico sobre los equipos, el tipo de mantenimiento requerido y el periodo en el cual debería ser realizado, la cantidad de puestos de control en que los mismos operan y la localidad donde se encuentran dentro territorio del país, el detalle del costo estimado que representa el mantenimiento requerido, adjuntando al Informe Técnico toda documentación que sirvió de base para su elaboración, como las propuestas económicas proporcionadas por la firma proveedora.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos operativos involucrados en la etapa de la contratación observada, estableciendo los registros aplicables que los respalden, a fin de evitar repetir la falta señalada.

Observación N° 5

El Acta de evaluación de ofertas no contiene el análisis del cumplimiento de las especificaciones de la oferta de PREVEN-TEC, conforme a las especificaciones técnicas requeridas para cada SCÁNER en la sección ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y SUMINISTROS REQUERIDOS del pliego de bases y condiciones.

El PBC de la contratación ID 399634, en el capítulo "ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y SUMINISTROS REQUERIDOS", expone detalladamente los bienes requeridos con las especificaciones técnicas y cantidades exigidas, para cada uno de los Escáneres identificados. A continuación, la captura de imagen de las especificaciones del pliego:



The image shows several handwritten signatures in blue ink. Below the signatures is a circular blue stamp. The stamp contains the text "Dirección General de Control de Contrataciones Públicas" around the perimeter and a central emblem featuring a scale of justice and a sword.

MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y CAMBIO DE PARTES Y PIEZAS

1.HCVM-3021 Año 2007 S/N 850558 Móvil 33

- a. Servicio técnico correctivo de Nivel 3, para diagnóstico y soporte técnico del sistema de generación de Rayos X.

b. Partes y piezas requeridas:

Descripción	Cantidad
DAC-1.1 FS	12
Aire Acondicionado KU35 Withe 230 V -50Hz CE	1
Limit Control Carel KU35	1
KU35 Electronic Thermostat	1
Sensor de Fase Trifásico	1
Baliza con capucha Roja	1
Single Inlet Centrifugal fans	1

2.HCVM-3021 Año 2008 S/N: 851505 Móvil 35

Partes y piezas requeridas:

Descripción	Cantidad
DAC-1.1 FS	10
SAFETY RELAY PREVENTA 3 CIRCUITS 24 V	1
Aire Acondicionado KU35 White 230V-50Hz CE	1
Limit Control Carel KU35	1
KU35 Electronic Thermostat IR3327LR20	1
Sensor de fase trifásico	1
Single Inlet Centrifugal	1

3.HCVMe-35 Año 2015 S/N: ME 2002

Partes y piezas requeridas:

Descripción	Cantidad
DAC-1.0 FS	10
Limit Control Carel KU35	1
KU35 Electronic Thermostat IR3327LR20	1
Automatic Voltage Regulator	1

En el acta de evaluación no se constata la evaluación, ni comparación de las especificaciones técnicas de la oferta de PREVEN-TEC respecto a lo requerido en el Pliego. El Comité sólo dejó constancia en el acta lo siguiente: "Teniendo en cuenta que la adjudicación es por el total, y analizada al detalle la oferta de la firma GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A. respecto al cumplimiento de las especificaciones técnicas y otros requerimientos, se determina que la misma cumple con todas las exigencias".

En atención a lo expresado por el Comité "... Teniendo en cuenta que la adjudicación es por el total...", es importante señalar que lo citado, no guarda relación alguna con la obligación que tiene el comité de analizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de la oferta con respecto a las exigencias del pliego.

El acta de Evaluación, debe contener indefectiblemente la evaluación aplicada sobre el cumplimiento de las especificaciones de la oferta, no siendo suficiente la mera mención de que "la oferta cumple con las especificaciones". En ese sentido, cabe señalar que es responsabilidad ineludible del Comité, realizar el análisis y evaluación pertinente a las ofertas presentadas, de conformidad a la exigencia de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus reglamentaciones.

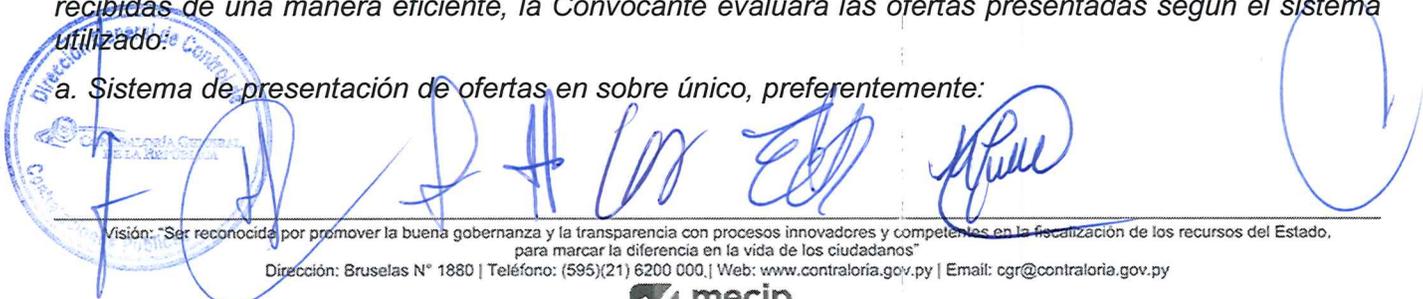
La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas". establece en su Art. 26.- Evaluación de las Ofertas. "La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta ley y en el reglamento".

Art. 27. Comités de Evaluación: "El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas".

La calificación que realice el Comité de evaluación invariablemente se apegará a la Ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública".

Decreto Reglamentario N° 2992/19. Art. 63. Método de evaluación. Para efectos de evaluar las ofertas recibidas de una manera eficiente, la Convocante evaluará las ofertas presentadas según el sistema utilizado:

- a. Sistema de presentación de ofertas en sobre único, preferentemente:



- Se verificará el cumplimiento de cada oferta respecto al suministro de la documentación básica de carácter sustancial, eliminándose aquellas que no cumplan con el suministro de dicha documentación, o que dicha documentación sea insatisfactoria.
- Las ofertas que cumplan con lo señalado en el numeral que antecede, de conformidad al sistema de adjudicación adoptado, serán agrupadas en orden numérico de menor a mayor, luego de haber efectuado las correcciones aritméticas que hayan sido necesarias y habiéndose aplicado los márgenes de preferencia cuando corresponda.
- Se seleccionará provisoriamente a la oferta con el menor precio, la que **será analizada en detalle para verificar su cumplimiento** con otros requisitos de la licitación **tales como especificaciones técnicas**, plazos de entrega, capacidad financiera y técnica para cumplir el contrato.
- Si dicha oferta cumple con todos estos requerimientos, será declarada como la oferta evaluada como la más baja y propuesta para la adjudicación.
- En caso de no serlo, se procederá a rechazar dicha oferta y se continuará la evaluación con la segunda más baja en precio, según los parámetros indicados precedentemente, y así sucesivamente".

Art. 67 Contenido del Informe de Evaluación: "El o los informes de Evaluación que se emitan por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes:

- a. El o las actas de apertura de ofertas.
- b. Copia de solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas de los oferentes.
- c. Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o no de cada oferta.
- d. Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustadas por errores aritméticos y márgenes de preferencia.
- e. Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos;**
- f. Recomendación de adjudicación con las justificaciones que sean pertinentes.
- g. La fecha y lugar de elaboración, y
- h. Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación".

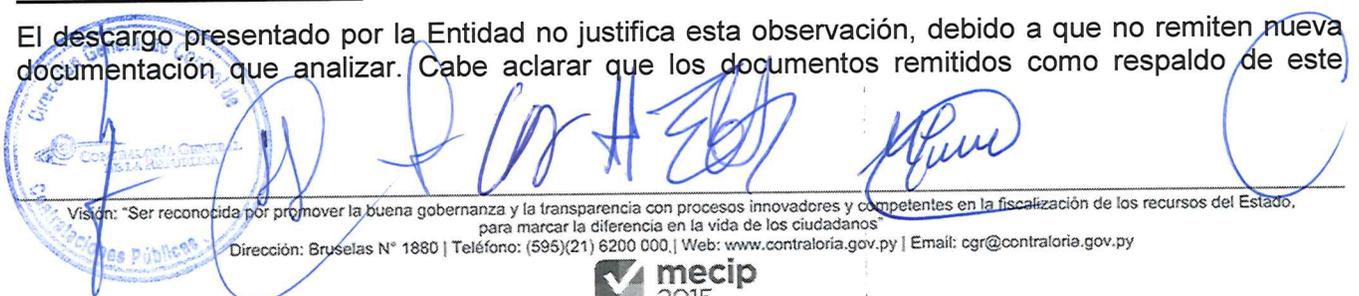
Descargo del Ente Sujeto de Control

"Siguiendo lo expuesto en la respuesta de la observación CGR N°1, dada la cualidad especial, que las especificaciones técnicas son elaboradas en base a las recomendaciones y disposiciones del único representante del fabricante en Paraguay, por ser la instancia que cuenta con las capacidades técnicas que sólo el representante autorizado puede poseer, valorando los conocimientos detallados de su personal técnico, y la garantía avalada por el fabricante, respecto a las necesidades para que los equipos se encuentren operativos, es absolutamente suficiente entender que el cumplimiento de las especificaciones técnicas se encuentra soportada sobre el Certificado de Representación suscrito por el fabricante de los equipos, en este caso la firma SMITHS DETECTION, pues el documento que avala exclusividad en el territorio de Paraguay para presentar propuestas técnicas y económicas para los productos a la DNA, así como suministrar localmente servicios de mantenimiento correctivo y preventivo, soporte de cada producto, además del suministro de consumibles expuestos explícitamente en el documento, el cual se encuentra dentro de los respaldos remitidos a la CGR.

Dicho lo anterior, en las bases del llamado no se encuentran establecidos parámetros distintos a la autorización del fabricante a efectos de verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, por lo que lo expuesto por el comité de evaluación es razonable y cuenta con respaldo documental a efectos de entender que se ha dado cumplimiento al requisito."

Evaluación del Descargo

El descargo presentado por la Entidad no justifica esta observación, debido a que no remiten nueva documentación que analizar. Cabe aclarar que los documentos remitidos como respaldo de este



Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"
Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



descargo fueron: el Certificado de Representación de SMITHS DETECTION DE FECHA 24/09/2020¹²; la Nota de SMITHS DETECTION a la DNA de fecha 13/10/2021, donde comunica que el Acuerdo con el Grupo Empresarial PREVEN-TEC S.A ha finalizado, con fecha efectiva 30/09/2021¹³; la Carta de Representación de fecha 01/09/2021 donde inicialmente el fabricante extendió su certificación hasta el 01/09/2022¹⁴; los cuales no aportan elementos nuevos que analizar que sirvan para descartar lo observado.

No obstante, cabe señalar que, de la lectura al descargo se deduce que el Comité de evaluación no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas del PBC, debido a que la UOC argumenta que las especificaciones fueron establecidas en base a las recomendaciones de PREVENTEC y que el Certificado de Representación que avala la exclusividad otorgada a la firma, es "absolutamente suficiente" para entender que la oferta cumple con las especificaciones técnicas.

Al respecto, corresponde aclarar a la UOC sobre el método de evaluación, que el Art. 63 del Decreto N° 2992/19 reglamentario del Art. 26 de la Ley 2051/03, claramente establece que la oferta debe ser analizada en detalle para verificar su cumplimiento con los requisitos de la licitación, tales como las especificaciones técnicas.

Igualmente, el Art. 67 del mismo decreto establece que el Informe de Evaluación debe contener el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas. Por otra parte, tanto la Ley como el Decreto reglamentario no establecen excepciones respecto al tipo de análisis del cumplimiento de las especificaciones técnicas en las contrataciones realizadas bajo la causal de exclusividad de representación.

Se reitera que el Acta o Informe de Evaluación, debe contener indefectiblemente el análisis comparativo del cumplimiento de las especificaciones de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas del Pliego, no siendo suficiente la mera mención de que "la oferta cumple con las especificaciones".

En ese sentido, cabe señalar que el Comité de evaluación invariablemente debe apegarse a lo establecido en la Ley y a los criterios establecidos en el PBC, por lo tanto, el informe de evaluación debe contener el análisis y la evaluación pertinente sobre el cumplimiento de las ofertas presentadas con respecto a las especificaciones técnicas y demás requisitos del PBC, independientemente del tipo de procedimiento de contratación realizado, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus reglamentaciones.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta el análisis del descargo, este equipo auditor se ratifica en la observación de que el Comité de evaluación no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta de PREVEN-TEC con respecto a las especificaciones técnicas del PBC.

Conclusión

El proceder del Comité de evaluación en la etapa de evaluación de las especificaciones técnicas de la oferta no se ajustó a las disposiciones de los artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y al Art. 63, inciso e) del Decreto N° 2992/19 debido a que no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas del PBC.

Recomendaciones

En los procesos de contratación pública, el Informe de evaluación de ofertas que debe realizar el Comité de Evaluación, es el documento que sustenta todo el procedimiento de análisis del cumplimiento de las ofertas con respecto a los requerimientos del Pliego de bases y condiciones, que finaliza con la recomendación de la adjudicación al titular de la Institución, de ahí la importancia que reviste su elaboración a efectos de respaldar la objetividad, integridad y la transparencia con que se adjudicó la contratación, por consiguiente el Informe o Acta de Evaluación debe consignar el análisis comparativo pertinente sobre el cumplimiento de las ofertas presentadas con respecto a las especificaciones técnicas requeridas en el PBC, independientemente del tipo de procedimiento de contratación realizado, y las calificaciones de "cumple" o no "cumple" otorgadas a cada requisito, deben consignar explícitamente el fundamento de la calificación.

¹² Foja 12 al 14 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022.

¹³ Foja 19 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022.

¹⁴ Foja 20/21 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022.

Se recomienda a la DNA implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir lo observado y dar cumplimiento íntegro a las disposiciones establecidas en la Ley N° 2051/03 y su reglamentación el Decreto N° 2992/19 sobre Evaluación de Ofertas; Comité de Evaluación; "Contenido del Informe de Evaluación".

Asimismo, se recomienda iniciar las investigaciones correspondientes, tendientes a deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones que correspondan.

Observación N° 6

La DNA no requirió el Plan de inversiones y la Garantía de Anticipo a firma PREVENTEC la cual debió ser presentada junto con la nota de solicitud del pago de anticipo.

Por nota de fecha 28/09/21¹⁵, la firma PREVEN-TEC solicitó al Director de Administración y Finanzas de la DNA, el pago del anticipo financiero del 20% del Contrato N° 51/21 del llamado: CE N° 01/21 "Mantenimiento Correctivo y cambio de partes y piezas a las Unidades de Escáneres Móviles".

En la citada nota, se menciona la entrega de Factura N° 0010010010476, copia del pago de IVA, copia de Certificado Tributario, Constancia de IPS, Formulario de Identificación del Personal-FIP y Formulario de Informe de Servicios Personales-FIS, indicando también la Cta. Cte. N° 10-1984707. Acompañada a la solicitud del pago del anticipo, la firma proveedora no hizo entrega del plan de inversiones, ni de la Garantía de Anticipo, conforme a lo estipulado en la ADENDA 1 del PBC, en el punto 3. "La solicitud de pago del anticipo deberá ser presentada por escrito, con la factura, el plan de inversiones y la Garantía de Anticipo".

La Factura N° 0010010010476¹⁶ de fecha 28/09/21, corresponde al importe de ₡. 297.146.000 (Guaraníes doscientos noventa y siete millones ciento cuarenta y seis), en concepto de Anticipo Financiero del 20% del contrato N° 51/21.

En fecha 21/10/2021, el Banco SUDAMERIS BANK SAECA¹⁷ notificó al GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC que fue realizada la acreditación del importe de ₡. 279.627.893 a su cuenta corriente N° 1984707, en concepto de transferencia recibida vía SIPAP. Como se puede corroborar, la señalada suma, corresponde al monto neto, posterior a los descuentos por retenciones aplicadas.

Adenda 1 al Pliego de Bases y Condiciones. Condiciones Contractuales. 8. SOLICITUD DE PAGO DE ANTICIPO. "El plazo dentro del cual se solicitará el anticipo será (en días corridos) de: 30 días

1. El anticipo es la suma de dinero que se entrega al proveedor, consultor o contratista destinada al financiamiento de los costos en que este debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual. El mismo no constituye un pago por adelantado; debe estar amparado con una garantía correspondiente al cien por ciento de su valor y deberá ser amortizado durante la ejecución del contrato y durante la ejecución de contrato demostrar el debido uso. La Garantía de Anticipo deberá mantener su vigencia hasta su total amortización.

Los recursos entregados en calidad de anticipo no podrán destinarse a fines distintos a los relacionados con el objeto del contrato.

En caso de extensión de la Garantía de Anticipo, la misma deberá cubrir el saldo pendiente de amortización...".

2. Si se establece en el SICP el otorgamiento de anticipos, no podrá superar en ningún caso el porcentaje establecido en la legislación vigente.

3. "La solicitud de pago del anticipo deberá ser presentada por escrito, con la factura, el plan de inversiones y la Garantía de Anticipo".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El plan de Inversión o de utilización del Anticipo es un documento habitualmente solicitado en obras, de manera a proporcionar información acerca del destino de los montos que serán entregados en

¹⁵ Foja 225, Bibliorato Tomo I, contesta Memo CGR N° 9/22.

¹⁶ Foja 222, Bibliorato Tomo I, contesta Memo CGR N° 9/22.

¹⁷ Foja 167, Bibliorato Tomo II, contesta Memo CGR N° 9/22.

concepto de anticipo, ya que el contratista debe usar el anticipo únicamente para pagar equipos, planta, materiales y/o gastos de movilización que se requirieran específicamente para la ejecución del contrato.

En el caso que nos ocupa, donde las prestaciones no son de obras, sino a la provisión de piezas y partes, y mantenimiento especializado de los equipos escáneres de rayos x, en la Consulta al llamado realizada en fecha 30/07/2021 en el SICP de la DNCP, el Proveedor como único representante en Paraguay de la marca, solicitó el anticipo, aportando la información respecto a la utilización de los mismos, haciendo alusión a los costos financieros, ya que los pagos son por el 100% realizados a la fábrica, e incluso advirtiendo que de no contar con el anticipo financiero, los precios podrían verse afectados, dadas las cargas financieras requeridas. Dada la información expuesta, al momento de realizar los pagos se contaba con información respecto a la utilización específica del anticipo, por lo que bien puede colegirse la utilización de los mismos, utilizando supletoriamente esta información como Plan de Inversión. Posteriormente el proveedor del servicio ha arrojado documentación sobre uso del anticipo, adjuntando comprobante de transferencia bancaria realizada al fabricante Smiths Detection por valor de USD 53.732,43.- (se adjunta respaldo documental)."

Evaluación del Descargo

El descargo presentado por la DNA no justifica esta observación, debido a que no remiten nueva documentación que analizar.

Cabe aclarar que los documentos remitidos como respaldo de este descargo habían sido remitidos por la Entidad con la documentación inicial, los cuales ya fueron analizados por el equipo auditor. Los documentos fueron: Nota de PREVEN-TEC a la DNA de fecha 31/01/22 por la cual entrega la ampliación de la Póliza de Anticipo y la respuesta sobre el uso del anticipo adjuntando comprobantes transferencias; copia de Consultas Realizadas por oferentes obtenida del SICP, documentos que no aportan información que sirva de fundamento para descartar lo observado.

Respecto al contenido del descargo se menciona que, sorprende el fundamento expuesto como justificación de la falta señalada por el equipo auditor, considerando que el requisito incumplido expuesto en esta observación proviene de la Adenda 1 del PBC, que estableció las condiciones a cumplir para solicitar el pago del anticipo, la cual requiere específicamente que la solicitud de pago del anticipo, deberá ser presentada por escrito, con la factura, el plan de inversiones y la Garantía de Anticipo (punto 3 de la Adenda 1).

El argumento expuesto por la UOC confirma lo observado por el equipo auditor sobre la falta de entrega del plan de inversiones con la solicitud del pago, cuando afirma haber utilizado, "supletoriamente al Plan de Inversiones", la información dada por el oferente en la etapa de CONSULTAS, en la cual había solicitado a la convocante considerar el pago de un anticipo explicando los motivos económicos de lo solicitado.

Asimismo, en el descargo omitieron referirse a la falta de entrega de la garantía de anticipo, que también fue observada, por lo tanto al no adjuntar documentación que demuestre el momento en que fue entregada, corresponde la ratificación de esta observación y se concluye que el Plan de inversiones y la Garantía de Anticipo no fue entregada por PREVENTEC junto con la solicitud del pago de anticipo de fecha 28/09/21¹⁸, incumpliendo el requisito establecido en la Adenda 1 modificatoria del PBC, conforme a lo establecido en el Artículo 37 del Decreto N° 2992/19.

Asimismo, se señala que de acuerdo a lo establecido en el inciso i) del artículo 7° del Decreto N° 2992/19 la responsabilidad de la recibir las garantías correspondientes es función de la Unidad Operativa de Contratación.

Se aclara que la póliza de la garantía de anticipo fue entregada por la firma según la copia visualizada entre las documentaciones inicialmente remitidas a la CGR, no obstante, la observación específicamente se refiere al momento en que debió ser entregada la garantía según la Adenda 1, lo cual no se cumplió.



¹⁸ Foja 225, Bibliorato Tomo I, contesta Memo CGR N° 9/22



Asunción, 28 de Setiembre de 2021

Señores
Dirección Nacional de Aduanas
Lic. Rogelio Cáceres Bález
Director de Administración y Finanzas
Dirección: Paraguayo Independiente Nº 938 c/ Montevideo
Teléfono: 413-4100

Presente

Ref.: Entrega de Factura y solicitud de cobro

Por medio de la presente hacemos entrega de la **Factura Nº 0010010010476** correspondiente al anticipo financiero del 20% (veinte) del Contrato Nº 51/2021 del llamado Licitación, VÍA DE LA EXCEPCIÓN Nº 01/2020 MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y CAMBIO DE PARTES Y PIEZAS A LAS UNIDADES DE ESCANERES MÓVILES "ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS" CUARTA VERSIÓN ID 399634.-

- ✓ Copia del pago de IVA
- ✓ Copia del Certificado Tributario
- ✓ Constancia de IPS
- ✓ Formulario de identificación del Personal -FIP
- ✓ Formulario de Informe de Servicios Personales - FIS

Solicitamos el cobro de dicha factura. Nuestra Cta. Cta. Garantías habilitada es en el Banco Sudameris Nº 10-1984707.-

Sin otro particular y quedando a su entera disposición para cualquier consulta que considere conveniente

C.P. Viviana Miquel
Administración

Decreto Nº 2992/19. Art. 7º. Funciones. Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones:

- a) *Elaborar, en coordinación con las dependencias de la Convocante, el Programa Anual de Contrataciones de cada ejercicio fiscal y someterlo a consideración y aprobación de la máxima autoridad institucional.*
- b) *Actualizar permanentemente los datos que deben ser publicados en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), en los medios y con las formas solicitadas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).*
- c) *Remitir a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) los informes y resoluciones requeridos por la Ley, el presente Reglamento y otras disposiciones administrativas.*
- d) *Proponer a la máxima autoridad de la Convocante a la que pertenezca, un proyecto de Reglamento Interno para regular su funcionamiento y su estructura.*
- e) *Notificar oportunamente a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) el incumplimiento en que incurren los contratistas y proveedores y solicitar la aplicación de las sanciones que correspondan por las infracciones cometidas.*
- f) *Implementar las regulaciones sobre organización y funcionamiento que emita la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).*
- g) *Elaborar los pliegos particulares para cada contratación en coordinación con las dependencias solicitantes, tramitar la difusión del llamado, invitaciones y publicación de los pliegos, responder a las aclaraciones y comunicar las adendas, recibir y custodiar las ofertas recibidas, llevar adelante el acto de apertura de ofertas, someterlas a consideración del Comité de Evaluación y elevar el informe de evaluación a la autoridad competente de la Convocante para la toma de decisión. En los casos de Contratación Directa, evaluar las ofertas y recomendar la adjudicación cuando no se constituya un Comité de Evaluación, elevando la recomendación a la autoridad competente de la Convocante para la toma de decisión.*
- h) *Emitir el dictamen que justifique las causales de excepción a la licitación establecidas en la Ley.*
- i) *Gestionar la formalización de los contratos y recibir las garantías correspondientes.*

Art. 37. Anticipos

El anticipo es la suma de dinero que se entrega al proveedor, consultor o contratista destinada al financiamiento de los costos en que este debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual.

El mismo no constituye un pago por adelantado; debe estar amparado con una garantía correspondiente al cien por ciento de su valor y deberá ser amortizado durante la ejecución del contrato y durante la ejecución de contrato demostrar el debido uso.

En el caso de que la Convocante hubiera previsto la entrega de anticipo, deberá determinar en el pliego de bases y condiciones además del porcentaje, el plazo dentro del cual el proveedor, consultor o contratista, solicitará el pago, así como los documentos que debe presentar para el efecto.

Conclusión

El proceder de la UOC no se ajustó a lo establecido en la Adenda 1 que modificó el Pliego de bases y condiciones en el marco del Art. 7° inc. i) y el Art. 37 del Decreto reglamentario N° 2992/19, debido a que el Plan de inversiones y la Garantía de Anticipo no fueron entregados al solicitar el pago del anticipo, con los demás documentos exigidos en esa adenda.

Recomendaciones

Los requisitos establecidos tanto en el Pliego de bases y condiciones como en la Adenda que lo modifica, son requerimientos de cumplimiento obligatorio para el Contratista y con mayor énfasis para para la Contratante, ya que es la Institución, a través de las dependencias involucradas en el procedimiento operativo de la contratación pública, la responsable de velar por el cumplimiento estricto, sin excepciones, de los requisitos y condiciones establecidos en el PBC y sus Adendas, en cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones.

En ese sentido, se recomienda a la DNA impulsar las medidas administrativas necesarias a efectos de establecer mejoras en los procedimientos de control interno involucrados.

Asimismo, se recomienda iniciar las investigaciones correspondientes, tendientes a deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones que correspondan.

Observación N° 7

Los datos de los documentos entregados por PREVENTEC, como respaldo del uso del anticipo no se encuentran en correspondencia con los datos del pago del anticipo del 20%.

En fecha 31/01/2022, la firma PREVENTEC remitió una nota a la DNA¹⁹, la cual, entre varios temas informaron en el punto 2) lo siguiente: "Respuesta sobre uso del anticipo financiero del 20% por Gs. 297.146.000: Adjuntamos comprobante de transferencia bancaria realizado al fabricante Smiths Detection como pago de parte de los servicios y repuestos que han sido adquiridos de dicho proveedor, para dar cumplimiento al contrato de referencia por valor de USD 53.732,43".

Adjunto a la nota se encuentran los siguientes documentos:

- Comprobante de transferencia bancaria de fecha 29/01/2021 del Banco Sudameris, por el importe de USD 53.732,43, cuyo ordenante es la firma PREVENTEC y el beneficiario la firma SMITHS DETECTION INC.
- Documento "Down Payment Invoice, de la firma SMITHS DETECTION, de fecha 13/12/2021 por el importe de USD 53.732,43

En base a los documentos remitidos y descriptos más arriba, se observa que el comprobante de transferencia bancaria, el cual fuera entregado por la firma como respaldo del "uso del anticipo del 20%" por el importe de USD 53.732,43 es de fecha 29/01/2021, llamativamente anterior a la fecha del pago del anticipo por parte de la Aduana que fue el 21/10/2021, incluso anterior a la adjudicación del llamado que fue el 09/09/2021.

A continuación, la captura de imagen parcial del comprobante de la transferencia bancaria donde se puede observar la fecha de la transacción, 29/01/2021:



¹⁹ Nota de Preventec a DNA de fecha 31/01/22, Foja 152 Bibliorato Tomo II, contesta Memo CGR N° 9/22.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

ORDEN DE TRANSFERENCIA AL EXTERIOR **SUDAMERIS**

Valor 48 hs. Valor 24 hs. (*) Valor 0 hs. (*) (*) Costo diferenciado

Fecha: 29/01/2021

Por la presente solicito al Sudameris Bank S.A.E.C.A. sito en Independencia Nacional 513 (Asunción), se sirva emitir TRANSFERENCIA AL EXTERIOR conforme al siguiente detalle:

32 A: Moneda: DOLARES AMERICANOS Importe: 53.732,43
(en letras CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS TREINTA Y DOS CON 43/100)
(Favor completar con LETRA IMPRENTA)

50 K: ORDENANTE Nombre y Apellido/Empresa: GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A. Domicilio Real: PACHECO 4326	59 F: BENEFICIARIO SMITHS DETECTION INC. IBAN/Cuenta N° 30816043 Domicilio: 2202 LAKESIDE BLVD Ciudad: MARYLAND MD21040 EDGEWOOD País: USA
TIPO DE CUENTA DEL ORDENANTE <input checked="" type="checkbox"/> DEL SECTOR PRIVADO - PERSONA FÍSICA <input type="checkbox"/> DEL SECTOR PRIVADO - PERSONA JURÍDICA <input type="checkbox"/> DEL SECTOR PÚBLICO <input type="checkbox"/> RECURSOS PROPIOS DEL BANCO	57 A: BANCO DEL BENEFICIARIO (Banco Pagador) CITIBANK Ciudad: NEW YORK País: USA ABA/CHIPS: # 021000069 SWIFT:
GESTOR Nombre y Apellido: TOBIAS BAEZ Domicilio Real: PACHECO 4326 Tipo y N° de Dcto. de Identidad: 5.290.009	56 A: BANCO INTERMEDIARIO Ciudad: País: ABA/CHIPS: SWIFT:

70: MOTIVO DEL PAGO (Marcar solo uno)
Por los siguientes MOTIVOS, es OBLIGATORIO, según Res. N° 56/2019 de la SEPRELAD, proveer el "N° de Orden Pago" - SOFIA: 211200000547141M

COMERCIO EXTERIOR-BIENES O SERVICIOS MERCADERÍA (Importación) PAGO A PROVEEDORES

OTROS MOTIVOS: (Marcar solo uno)

<input type="checkbox"/> INVERSIÓN EN INSTRUMENTOS FINANCIEROS	<input type="checkbox"/> TRIBUTOS A ESTADO EXTRANJERO
<input type="checkbox"/> INVERSIÓN EN BIENES RAÍCES	<input type="checkbox"/> SERVICIO DE FLETE
<input type="checkbox"/> REMESA DE UTILIDADES	<input type="checkbox"/> INTERMEDIARIO EN OPERACIONES DE TRANSFERENCIA
<input type="checkbox"/> DONACIÓN	<input type="checkbox"/> COMPRA / VENTA DE DIVISAS
<input type="checkbox"/> PAGO DE PRÉSTAMOS	<input type="checkbox"/> CANJE DE EFECTIVO
<input type="checkbox"/> AYUDA FAMILIAR	<input type="checkbox"/> REMESAS RECIBIDAS DEL EXTERIOR
<input type="checkbox"/> VIÁTICO	<input type="checkbox"/> REMESAS ENVIADAS AL EXTERIOR
<input type="checkbox"/> SERVICIO RECIBIDO EN EL PARAGUAY	<input type="checkbox"/> PAGO DE SALARIOS
<input type="checkbox"/> SERVICIO RECIBIDO EN EL EXTERIOR	<input type="checkbox"/> PAGO DE TARJETAS

Detalle del motivo del pago: CANCELACION INVOCE 90249903

Asimismo, la siguiente captura de imagen corresponde al documento "Down Payment Invoice", de la firma SMITHS DETECTION, de fecha 13/12/2021 por el importe de USD 53.732,43



[Handwritten signatures and scribbles in blue ink]





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Down Payment Invoice

smiths detection

bringing technology to life
Smiths Detection
2202 Lakeside Blvd
Edgewood, Maryland, 21040
USA
Ph No - 410-612-4000
Fax No - 410-510-9500
Website - www.smithsdetection.com
Fed. Tax ID # - 22-055-2823

Bill To Acct 313764

GRUPO EMPRESARIAL PREVEN - TEC S.A.
PATCHECO 4326 ESQ. PROCER MOLAS
ASUNCION
Paraguay
Pablo Centurion
☎ 595-21-610-287

Invoice No. 90249903
Invoice Date 13/12/2021
Customer Order No 1213
Customer Order Date 13/12/2021
Sales Order No 1206248
Sales Order Date 13/12/2021
Due Date 13/12/2021
Payment Terms 100% payment prior to DAP
Delivery Molas Asuncion - Paraguay
Terms of Delivery Incoterms® 2010

Ship To Acct 313764

GRUPO EMPRESARIAL PREVEN - TEC S.A.
PATCHECO 4326 ESQ. PROCER MOLAS
ASUNCION
Paraguay
Pablo Centurion
☎ 595-21-610-287

Sold To Acct 313764

GRUPO EMPRESARIAL PREVEN - TEC S.A.
PATCHECO 4326 ESQ. PROCER MOLAS
ASUNCION
Paraguay
Pablo Centurion
☎ 595-21-610-287

Item No	Material Information	Quantity	Unit Price	Discount	Total Price	Cur
10	Material No. 34426598 Description DAC-1.1 FS HS Code 8541409600 ECCN No Country of Origin DE	10 EA	2,268.28	0.00	22,682.80	USD
20	Material No. 34426697 Description DAC-1.0 FS HS Code ECCN No Country of Origin DE	10 EA	975.15	0.00	9,751.50	USD
30	Material No. P4621460 Description AIR CONDITIONER KL35 WHITE 230V-50HZ CE HS Code 8415200000 ECCN No Country of Origin FR	2 EA	10,209.93	0.00	20,419.86	USD
40	Material No. 34421355 Description Drummotor 50 Hz 1x230V/PE;903G/6040d HS Code 8501514020 ECCN No Country of Origin DE	1 EA	822.71	0.00	822.71	USD
50	Material No. 34414098 Description Capacitor 6MF400V; C37/1 HS Code 8532220055 ECCN No Country of Origin DE	1 EA	55.56	0.00	55.56	USD

Down Payment Invoice

smiths detection

bringing technology to life

Invoice No. 90249903
Invoice Date 13/12/2021
Customer Order No 1213
Customer Order Date 13/12/2021
Sales Order No 1206248
Sales Order Date 13/12/2021

Gross Value	53,732.43 USD
Total Net Value	53,732.43 USD
Total Before Tax	53,732.43 USD
Taxable AMT	53,732.43 USD
Grand Total	53,732.43 USD

Bank Details

Please remit to:

PO Box
New York

For Wires:

Citibank
ABA # 021000089
Account 30810043

Luego de la verificación de datos en la página web del Banco Central del Paraguay, se pudo sustraer que la cotización del dólar americano a la fecha de la transferencia, 29/01/2021, fue de ₡. 6.950,06, información que sirvió de base para el cálculo para conversión del importe de USD 53.732,43 a guaraníes, del cual se obtuvo como el resultado el importe de ₡. 373.443.612, correspondiente al importe rendido en concepto de uso del anticipo, muy superior al importe pagado por el anticipo que fue de ₡. 297.146.000.



Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



En base a los documentos analizados, teniendo en cuenta que el comprobante de la transferencia bancaria realizada por PREVENTEC a SMITHS DETECTION, entregado a la DNA como respaldo del "uso del anticipo del 20%", es de fecha **29/01/2021**, 10 meses previos al pago de anticipo efectuado el **21/10/2021**, y considerando que el importe de la transferencia en dólares americanos, al uso cambiario oficial al momento de la transferencia efectuada, arroja una cifra muy superior al importe del anticipo, **se puede inferir que los datos de los documentos entregados por PREVENTEC, como respaldo del uso del anticipo no se encuentran en correspondencia con los datos del pago del anticipo del 20%.**

Decreto N° 2992/19 Reglamentario de la Ley N° 2051/03. Art. 37. Anticipos: "El anticipo es la suma de dinero que se entrega al proveedor, consultor o contratista destinada al financiamiento de los costos en que este debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual. El mismo no constituye un pago por adelantado; debe estar amparado con una garantía correspondiente al cien por ciento de su valor y deberá ser amortizado durante la ejecución del contrato y durante la ejecución de contrato demostrar el debido uso.

Adenda 1 al Pliego de Bases y Condiciones. Condiciones Contractuales. 8. SOLICITUD DE PAGO DE ANTICIPO.

"El plazo dentro del cual se solicitará el anticipo será (en días corridos) de: 30 días

1. El anticipo es la suma de dinero que se entrega al proveedor, consultor o contratista destinada al financiamiento de los costos en que este debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual. El mismo no constituye un pago por adelantado; debe estar amparado con una garantía correspondiente al cien por ciento de su valor y deberá ser amortizado durante la ejecución del contrato y durante la ejecución de contrato demostrar el debido uso. La Garantía de Anticipo deberá mantener su vigencia hasta su total amortización.

Los recursos entregados en calidad de anticipo no podrán destinarse a fines distintos a los relacionados con el objeto del contrato.

En caso de extensión de la Garantía de Anticipo, la misma deberá cubrir el saldo pendiente de amortización..."

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Los documentos recepcionados por parte de la DNA respecto a sus proveedores son realizados de buena fe, en esta cuestión en particular, si bien el documento de transferencia posee la fecha de 29/01/2021, puede contener algún error en este específico sentido, visto que también en el documento se encuentra el sello del Banco y la firma del empleado del Bancario, con fecha 27.DIC.2021, por otro lado el documento Down Payment Invoice (factura en español) de fecha 13/12/2021, con referencia de Customer Order Date (Fecha de Pedido en español) del 13/12/2021, y Due Date (Fecha de Venta en español) del 13/12/2021, por lo que entendemos que tanto la transacción financiera, así como los documentos del fabricante son coincidentes. El hecho que el Proveedor realice pagos al fabricante por montos superiores al anticipo financiero realizado, no encontramos esa situación fuera de alguna condición que contravenga el contrato o restricción legal al respecto, ya que los por menores comerciales relacionados al Proveedor y el Fabricante se encuentran fuera del alcance de la DNA."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor y no aporta documentación diferente a las ya remitidas originalmente.

El descargo menciona que el documento de la transferencia "puede contener algún error en cuanto a la fecha", y, por otro lado, con relación al importe de la transferencia muy superior al anticipo pagado sólo mencionó que "no encuentran esa situación fuera de alguna condición que contravenga el contrato o restricción legal" ya que dicha situación entre el proveedor y el fabricante se encuentra fuera del alcance de la DNA. Al respecto, cabe acotar lo siguiente:

Según las Condiciones Contractuales establecidas en la Adenda 1 del PBC, el otorgamiento del anticipo está condicionado a que, durante la ejecución del contrato, se debe demostrar su debido uso,

Es decir que, el uso del importe pagado en concepto de anticipo debe ser demostrado por parte de la Contratista con documentos cuya fecha de emisión se encuentre dentro del periodo de ejecución del contrato y por el importe en que fue pagado.

En el caso analizado, existen dos datos del comprobante de transferencia que crea suspicacia sobre la correspondencia del mismo como respaldo de la operación:

- 1) el importe de la transferencia según el comprobante fue de US\$ 53.732,43, el cual al cambio a guaraníes resulta un valor aproximado de ₡. 373.443.612 (Tipo de cambio ₡. 6.950,06) importe que supera ampliamente el importe pagado por el anticipo que fue de ₡. 297.146.000, y,
- 2) la fecha de emisión de la transferencia indica ser del 29/01/2021, fecha ésta mucho anterior a la fecha en que se pagó el anticipo, que fue el 21/10/2021.

El supuesto "error" en la fecha, que señala el descargo, denota nuevamente la ineficiencia de los controles internos del departamento o unidad responsable del procedimiento involucrado, y, el importe del comprobante de la transferencia muy superior al pago realizado no puede entenderse simplemente que está fuera del alcance de la DNA, considerando que es obligación del proveedor demostrar ante la DNA el debido uso del importe recibido como anticipo y es obligación de la DNA controlar que los documentos reflejen el debido cumplimiento, cuidando y salvaguardando en todo momento la transparencia con que se respalda la gestión.

Por todo lo expuesto, luego del análisis del descargo se concluye que, el uso del anticipo pagado no fue debidamente justificado, en contravención a lo establecido en la Adenda 1 del PBC, concordante con el Art. 37 del Decreto N° 2992/19, debido a que la fecha de emisión del comprobante de la transferencia bancaria no se encuentra dentro del periodo de ejecución del contrato y el importe de la factura (Down Payment Invoice) del representante de la marca Smith Detection, supera ampliamente el importe pagado como anticipo.

Conclusión

El uso del anticipo pagado en el marco del Contrato N° 51/21 no fue debidamente justificado, en contravención a lo establecido en la Adenda 1 del PBC, concordante con el Art. 37 del Decreto N° 2992/19, debido a que la fecha de emisión del comprobante de la transferencia bancaria no se encuentra dentro del periodo de ejecución del contrato y el importe de la factura (Down Payment Invoice) del representante de la marca Smith Detection, supera ampliamente el importe pagado como anticipo.

Recomendaciones

Considerando la importancia que reviste el pago del anticipo de un contrato público, se recomienda a la DNA impulsar las medidas administrativas necesarias a efectos de deslindar las responsabilidades que correspondan sobre falta señalada, y establecer mejoras en los procedimientos internos de control involucrados en administración de la ejecución de los contratos, haciendo énfasis en el control de los comprobantes que respaldan el debido uso de los anticipos pagados, de forma a evitar repetir lo observado.

Observación N° 8

El recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 278/22, fue resuelto por la DNA fuera del plazo de 10 días establecido en el Decreto N° 2992/19.

La Resolución N° 278/2022 que autorizó la ampliación del plazo del Contrato N° 51 hasta la fecha **25/02/22, fue recurrida** por PREVENTEC en fecha **02/03/22**, solicitando la reconsideración respecto a la extensión del plazo dispuesto por la referida Resolución. En consecuencia, la DNA por Resolución N° 618 de fecha **13/05/22**, hizo lugar al recurso de reconsideración, pasado 2 meses y 11 días de haberse presentado la solicitud del recurso de reconsideración.

Con relación al plazo en que fue resuelto el recurso de reconsideración el Decreto N° 2992/19 en su Art. 90 Prerrogativas de la Contratante establece lo siguiente: *"En sus relaciones contractuales con los proveedores, consultores y contratistas, las Contratantes tendrán las prerrogativas establecidas en la Ley.*

Las decisiones adoptadas por la Contratante deberán ser fundadas y podrán ser recurridas por los proveedores, consultores y contratistas ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los plazos establecidos en la legislación respectiva. Opcionalmente, los mismos podrán:

- **Plantear la reconsideración administrativa de la decisión ante la Contratante dentro del plazo de diez (10) días calendario a contar desde el día siguiente a su notificación. El recurso deberá ser resuelto dentro de idéntico plazo. Si la Contratante no se expidiere en dicho plazo, se entenderá denegada la petición.**

Al respecto, se señala que la presentación del recurso de reconsideración por parte de la firma se realizó dentro del plazo de 10 días establecido en el decreto, sin embargo, **el recurso de reconsideración no fue resuelto por la Convocante dentro del plazo establecido (10 días calendarios contados desde la presentación)**, sino pasado 2 meses y 11 días de haberse presentado la solicitud de reconsideración, según se puede cotejar de la Resolución N° 618/22.

La conclusión tardía del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resol 278/22 ocasionó la caducidad de la vigencia de la Póliza de la Garantía de fiel cumplimiento de contrato, debido a que la **vigencia de la Póliza N° 1509003404 emitida por FENIX S.A. DE SEGUROS, fue del 22/09/21 hasta el 22/04/22**, pero al resolver el recurso de reconsideración luego de 2 meses y prorrogar el plazo de entrega hasta el **02/05/2022**, venció la vigencia de la póliza, quedando el **Contrato N° 51/21 sin cobertura** de la póliza de fiel cumplimiento **por 10 días**.

Cabe aclarar que, si bien la Resolución N° 278/2022 de fecha 25/02/2022 excede el ejercicio fiscal auditado, es consecuencia de la vigencia del contrato N° 51/21 objeto de análisis en la presente actividad de control.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"En el caso que nos ocupa, si bien la normativa expresa que los recursos de reconsideración deben ser resueltos por la Contratante dentro del plazo de diez (10) días calendario, ya que, al no expedirse en dicho plazo, se entenderá denegada la petición; en el caso que la contratante resuelva en un plazo mayor de manera favorable a la petición, la misma posee todas las prerrogativas administrativas para su ejecución, por lo que la misma se entiende completamente válida, más allá del retraso de su emisión. Por otra parte, la recepción de todos los bienes y servicios objeto del contrato se dieron en fecha 15/03/2022 según consta en el documento de Control de Calidad y Recepción de Bienes y/o Servicios, suscrito por el Administrador del Contrato, generando consecuentemente la orden de pago correspondiente al saldo del contrato, descontado el anticipo, de fecha 20/04/2022, dentro de la vigencia de las garantías, dicho esto, el contrato con el cumplimiento de parte del proveedor de sus obligaciones llega a su fin, y extender las garantías no se hace exigible, más aún cuando por cuestiones burocráticas la Resolución de Reconsideración favorable a la prórroga fue emitida en fecha 13/05/2022, ya cumplidas todas las exigencias por parte del proveedor y realizados los pagos, por lo que el Contrato no quedó sin cobertura de póliza durante la ejecución del mismo."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no aporta documentación que analizar que justifique llevar la observación realizada por el equipo auditor.

El descargo argumenta que "resolver la petición en un plazo mayor de manera favorable es válido, y que la Institución posee todas las prerrogativas administrativas para ello". Al respecto se señala que la observación realizada por el equipo auditor en ningún momento cuestionó las prerrogativas que tiene la DNA de resolver sobre la petición ya sea en plazo o con atraso, sin embargo, el incumplimiento del plazo de 10 días establecido en el Art. 90 del Decreto N° 2992/19 es un hecho, corroborado por el descargo al expresar "...en el caso que la contratante resuelva en un plazo mayor de manera favorable a la petición... se entiende completamente válida, más allá del retraso de su emisión...".

En ese sentido, se observó que el recurso de reconsideración interpuesto por PREVENTEC contra la Resolución N° 278/22, fue resuelto por la DNA fuera del plazo de 10 días establecido en el Decreto N° 2992/19, señalando también que tardaron 2 meses en resolver la petición y que la consecuencia de la tardanza generó el vencimiento de la garantía de fiel cumplimiento que era el 22/04/22.

Por otra parte, con relación a lo expresado por el descargo, de que el retraso en la emisión de la Resolución de Reconsideración favorable a la prórroga, se dio por cuestiones burocráticas, y que no se hace exigible extender las garantías ya que el proveedor había cumplido las exigencias, se señala que, si bien es cierto, que en este caso, según la documentación la recepción de todos los bienes y servicios²⁰ se dio antes (15/03/22) del vencimiento de la garantía de fiel cumplimiento, por lo que no

²⁰ Foja 52 del descargo, detallado en Nota DAI N° 11/2022

tuvo consecuencias para la Institución, cabe recalcar que es una situación que no debe repetirse en otros contratos, ya que podría causar perjuicios a la DNA.

Considerando que el análisis del descargo se señala que se ratifica la observación y se concluye que el recurso de reconsideración interpuesto por la Contratista PREVEN-TEC S.A. contra la Resolución N° 278/22 que amplió el plazo del Contrato N° 51/21, fue resuelto por la DNA fuera del plazo de 10 días establecido en el Decreto N° 2992/19.

Conclusión

El recurso de reconsideración interpuesto por la Contratista PREVENTEC contra la Resolución N° 278/22 que amplió el plazo del Contrato N° 51/21, fue resuelto por la DNA fuera del plazo establecido en el Art. 90 del Decreto N° 2992/19.

Recomendaciones

Considerando la importancia que reviste para la Institución la ejecución eficiente de los contratos y la resolución oportuna de las acciones interpuestas por los Contratistas contra los Actos Administrativos de la Institución relacionados con la ejecución de los Contratos, se recomienda a la DNA impulsar las medidas administrativas necesarias a efectos de deslindar las responsabilidades que correspondan sobre falta señalada, y establecer mejoras en los procedimientos internos involucrados, a fin de evitar repetir lo observado.



[Handwritten signatures in blue ink]

CAPITULO III

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL (LPN) N° 03/2020 "SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS DE LA DNA" - PLURIANUAL ID N° 376769.

Observación N° 9

La necesidad de realización de la LPN N° 03/20 no fue justificada con un informe y/o estudio técnico que acredite la convocatoria conforme a los requerimientos legales.

El equipo auditor solicitó a la DNA por Memorándum EA-DGCCP/CGR N° 04/22 en el punto 1 lo siguiente: *"Informe técnico emitido por la dependencia responsable, que justificó la necesidad de la contratación del "Servicio de Limpieza de Edificios de la DNA" e incluirlo en el Plan Anual de Contrataciones del Ejercicio Fiscal 2020 de la DNA. Este informe debe contener como mínimo: el diagnóstico, la proyección y el fundamento técnico de la contratación del servicio (metros cuadrados del servicio requerido, cantidad del personal requerido, identificación de las instalaciones de la DNA en que será realizado)".*

La DNA contestó lo requerido en el punto 1 por Memorándum DAI N° 72/22, remitiendo documentaciones foliadas del 1 al 44, entre ellos el Memorándum D.S.G. N° 84/20 de fecha 25/05/2020 del Departamento de Servicios Generales dirigido a la Coordinación de Recursos Administrativos, por el cual remite los precios referenciales correspondientes a la Contratación del Servicio de Limpieza Integral 2020. El memo menciona que han remitido emails y reiteraciones, a nueve empresas de limpieza, obteniendo solo tres respuestas.

Se verifica adjunto al referido memorándum lo siguiente:

1. Planillas de Precios Referenciales remitidas por email, de las firmas: Limpiezas Modernas SRL, SERPAR SA Y MAFARA SA.
2. Planilla de Precios Promedios, por lotes.
3. Copias de los emails y sus reiteraciones, remitidos a empresas de limpieza, solicitando precios referenciales.

Del análisis integral practicado a la documentación remitida por la (DNA), corresponde señalar que toda la documentación remitida en contestación al punto 1 requerido por la CGR corresponde a antecedentes de elaboración de precio referencial y no se ha evidenciado documento alguno que acredite la necesidad de la contratación efectuada a través de la Licitación Pública Nacional N° 03/20, "SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS DE LA DNA – PLURIANUAL 2021/2022, ID N° 376.769", que contemple, entre otras informaciones, la cantidad de trabajadores requeridos para cumplir con el servicio en cada una de las dependencias beneficiarias según los metros cuadrados de cada edificio, estimación de la cantidad de insumos necesarios para la limpieza y materiales y equipos a proveer, etc.

En atención a la ausencia de documentos indispensables, como requisito de contratación, y por sobretodo, que justifiquen el inicio del mismo; a continuación, es importante hacer alusión a lo dispuesto en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Art. 11 "Planeamiento de las Contrataciones. Las operaciones de contratación pública que realicen los Organismos, las Entidades y las municipalidades deberán ajustarse a: a) Los objetivos, metas, prioridades y estrategias establecidos en el Plan Estratégico Económico y Social y en los programas institucionales; b) Las previsiones y políticas para el ejercicio de recursos contemplados en la Ley anual de Presupuesto General de la Nación vigente o en el Presupuesto Municipal correspondiente; y c) La calendarización de recursos presupuestarios, atendiendo a su efectiva disponibilidad, de acuerdo con el plan de caja respectivo".

Asimismo, el Art.15, establece: "(...) como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos (...)".

En ese contexto, en el Decreto N° 2992/19 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la Ley N° 3439/2007" en su Art. 9° dispone: "Elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC). Para la elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC), cada dependencia administrativa de la convocante deberá remitir a su respectiva Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) sus necesidades de bienes, servicios en general, de consultoría y ejecución de obras, en función de sus presupuestos y metas, señalando las prioridades y la programación respectiva, e indicando, como mínimo, la información establecida en el artículo siguiente.

La planificación debe considerar la previsión de compras anticipadas en función a la estacionalidad, la detección oportuna de la necesidad de contratación y los datos históricos respecto al consumo".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Los servicios de limpieza son necesidades habituales, cotidianas o genéricas en todas las instituciones públicas o privadas, las cuales deben satisfacerse efectivamente, ya que condicionan la operatividad de las gestiones. La acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de un servicio básico para el normal funcionamiento institucional. En el sentido de la planeación de la contratación, la misma es parte integrante del anteproyecto presupuestario institucional, realizado en base a datos históricos y proyecciones específicas del servicio; por otro lado, las condiciones previas para su realización se cumplen en las especificaciones generales y técnicas que integran el pliego de bases y condiciones, las que son realizadas por la unidad administradora del contrato y la UOC institucional, dando cumplimiento estricto a la normativa en este sentido. Toda la información respecto a la necesidad de la contratación y sus requerimientos generales y específicos, se encuentran íntegramente plasmados en los distintos procesos establecidos en la legislación presupuestaria y de procesos de contrataciones."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos ni aportó documentación que analizar sobre la justificación de realizar este llamado, sino más bien alegan argumentos de que la acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de un servicio básico para el normal funcionamiento institucional.

Es importante señalar a la convocante que la simple afirmación de que la acreditación de la necesidad de contratar es evidente, debido a que se trata de un servicio básico para el normal funcionamiento institucional, no resultan suficiente justificativo para ser considerado como un informe técnico para realizar una contratación.

Por otra parte, el descargo indica que "la planeación de la contratación, es parte integrante del anteproyecto presupuestario institucional, realizado en base a datos históricos y proyecciones específicas del servicio, hecho que la observación no había cuestionado al mencionar que las condiciones previas para su realización se cumplen en las especificaciones generales y técnicas que integran el pliego de bases y condiciones, las que son realizadas por la unidad administradora del contrato y la UOC institucional, dando cumplimiento estricto a la normativa".

Al respecto se señala, que no coincidimos con el fundamento de que "la documentación comprobatoria que contenga el informe proyecto elaborado por la unidad competente" sería suficiente para ser calificado como "estudio técnico o informe técnico" que justifica la necesidad de la contratación.

Cabe reiterar a la DNA que la necesidad que justifique realizar un llamado debe consistir en un informe elaborado por la dependencia técnica responsable, contemplando el detalle de las dependencias a ser beneficiadas con el servicio, las localidades donde se encuentran ubicadas y que cantidad de metros cuadrados tiene cada una de ellas, también debe consignar las especificaciones técnicas del trabajo a realizar, y otros factores que pueden incidir en la calidad del servicio a prestar, particularidades que garantizarían una buena programación del servicio y el cumplimiento eficiente de un contrato, incluyendo en el informe todas las cotizaciones recibidas de potenciales oferentes que sirvieron de base para la determinación de los costos.

Por lo expuesto en base al descargo analizado, se ratifica lo observado por la auditoría, que la necesidad de realizar este procedimiento de contratación, no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido, lo que denota la falta de planificación adecuada de la dependencia responsable de elaborar el informe técnico.

En ese sentido se menciona lo dispuesto en el Decreto N° 2992/19, reglamentario de la Ley N° 2051/03, que en el Art. 7°, establece las Funciones de las Unidades Operativas de Contratación (UOC), "... tendrán las siguientes funciones: a) Elaborar, en coordinación con las dependencias de la Convocante, el Programa Anual de Contrataciones de cada ejercicio fiscal y someterlo a consideración y aprobación de la máxima autoridad institucional. (El subrayado es de la CGR).



Conclusión

La necesidad de realización de este llamado no fue justificada con un estudio técnico y legal específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 11 y 15 de la Ley N° 2051/03 en concordancia, con el Art. 7° y 9° del Decreto reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante en el marco de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberá ser elaborado un informe técnico específico de relevamiento de necesidades, detallando las dependencias a ser beneficiadas con el servicio, las localidades donde se encuentran ubicadas y que cantidad de metros cuadrados tiene cada una de ellas, también debe consignar las especificaciones técnicas del trabajo a realizar, acompañando la documentación de respaldo correspondiente, y que demuestre toda la información y el análisis que fundamente y explique claramente los motivos de realizar una convocatoria, la que deberá ser emitida por la Dependencia Técnica responsable.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos de la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.

Observación N° 10

La Adenda N° 1 modificatoria del Pliego de Bases y Condiciones de la LPN N° 03/20 carece de Acto Administrativo que sustente la aprobación

De los documentos remitidos por la Entidad Auditada, no se evidencia la Resolución de la convocante por la cual se debió aprobar la Adenda N° 1 que modificó el Pliego de Bases y Condiciones implementado en el presente llamado. En respuesta a lo requerido por el equipo auditor sobre la Resolución que aprueba las Adendas, por Memorandum DAI N° 72/22 la DNA contesta "Punto 9. No se visualiza".

Al respecto se señala lo establecido en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" que dispone en su Art. 22.- MODIFICACIONES A LAS BASES DE LA LICITACIÓN "Las Convocantes, toda vez que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de licitación, a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta, inclusive, el quinto día hábil previo al acto de presentación y apertura de ofertas, siempre que:

- a) las modificaciones a la convocatoria se pongan en conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación; y
- b) en el caso de las bases de la licitación, la notificación se haga a través de los mismos medios que se emplearon para dar a conocer la convocatoria, a fin de que los interesados concurren ante la Unidad Operativa de Contratación (UOC) o utilicen el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) para conocer, de manera específica, las modificaciones respectivas.

Cualquier modificación a las bases de la licitación resuelta por la Convocante será considerada como parte integrante de las mismas.

Las modificaciones de que trata este precepto en ningún caso podrán consistir en la sustitución de los bienes, obras o servicios convocados originalmente, en la adición de otros de distintos rubros o en la variación significativa de sus características".

En igual sentido, corresponde aludir lo dispuesto en el Decreto N° 2992/19 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la Ley N° 3439/07" "ELABORACIÓN DEL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES –Art. 33.- "La elaboración de los pliegos de bases y condiciones particulares para cada Licitación corresponderá a las respectivas Unidades Operativas de Contratación (UOC), en coordinación con las dependencias solicitantes. Los pliegos de bases y condiciones que elaboren las respectivas Unidades Operativas de Contratación (UOC) deberán ajustarse a la Ley, al Reglamento y a los Pliegos Estándar elaborados por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Además, deberán ser aprobados por acto administrativo de la autoridad competente de la Convocante, ésta aprobación podrá ser delegada mediante disposición expresa...



Art. 43.- Modificaciones al Pliego de bases y condiciones. *"La Convocante podrá introducir modificaciones o enmiendas a los pliegos de bases y condiciones, siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos en la Ley. Los cinco días hábiles previstos en la Ley como límite para el tope de presentación de ofertas, se computarán desde el día siguiente de la publicación de la adenda respectiva.*

Las modificaciones o enmiendas que realicen las Convocantes al pliego de bases y condiciones deberán quedar asentadas en una adenda numerada y fechada que formará parte del mismo.

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Al respecto, la DNA no ha procedido a emitir Actos Administrativos que autoricen la Emisión de Adendas, la legislación de contrataciones públicas no establece la exigencia de realizar actos administrativos por cada adenda emitida, siendo este proceder validado por la DNCP en todos los casos, en el sentido que no hemos recibido reparos u observaciones de parte de la Institución que regula y publica los procesos de contratación regidos por la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. Entendemos que desde la DNA deberemos complementar los criterios tanto de la DNCP, así como los de la CGR en lo que refiere a esta observación."

Evaluación del Descargo

El descargo presentado no justifica la observación realizada, debido a que en el escrito se limitaron a referir que la DNA no emitió Actos Administrativos que autoricen las adendas y que la legislación de Contrataciones Públicas no establece tal exigencia, a su vez mencionó que no han recibido reparos u observaciones por parte de la DNCP.

Finalmente, en atención a lo expuesto en el descargo y que en el mismo se reconoce lo observado, se señala que, la Convocante tiene la obligación de realizar los actos administrativos de formalización que correspondan por parte de la Máxima Autoridad Institucional a fin de transparentar todas las actuaciones del proceso y en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 33 del Decreto N° 2992/19 que reglamenta la Ley N°2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Por otra parte, se trae a colación lo dispuesto en la Resolución N° 1397/20 emitida por la propia convocante para el llamado con ID 377022, en la cual en su Art. 5 resuelve lo siguiente: *"Autorizar a la Unidad Operativa de Contrataciones de la Dirección Nacional de Aduanas a iniciar los trámites de rigor para la realización del llamado de referencia, y realizar las adendas pertinentes al llamado de referencia, cuando las circunstancias así lo requieran."*

Como puede notarse la institución autorizó a través de un acto administrativo de la máxima autoridad a la UOC a realizar las modificaciones que correspondan al pliego, es decir que las adendas emitidas en el caso analizado, debieron ser dispuestas por un Acto Administrativo, debido a que es la forma probatoria en que la Administración demuestra haber contado con la debida autorización en el proceso de contratación.

Por lo expuesto, el equipo auditor considera que la institución no aportó evidencias suficientes que hagan variar la apreciación esgrimida en este punto, por lo tanto, nos ratificamos en la presente observación

Conclusión

La Adenda N° 1 que modificó el PBC de la LPN N° 03/20, carece de Acto Administrativo que lo apruebe, por lo que no se ajustó a las disposiciones establecidas en el Art. 22, de la Ley N° 2051/03, modificada por la Ley N° 3439/07 y los Art. 33 y 43 del Decreto N° 2992/19 Reglamentario de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas"

Recomendaciones

Considerando la importancia que revisten las Adendas emitidas al Pliego de Bases y Condiciones, en cuanto a la transparencia de los procedimientos de contratación y a la eficiencia en la gestión de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones de la DNA, encargada de elaborar los pliegos y las modificaciones al mismo, según el artículo 7° inciso g) del Decreto Reglamentario N° 2992/19, deberá establecer mejoras en el proceso de control interno respecto a la aprobación de las Adendas al PBC.



Observación N° 11

Las Garantías de Fiel Cumplimiento del Contrato de las Contratistas: Limpiezas Modernas Paraguayas SRL y Servicios Paraguayos S.A., fueron presentadas fuera del plazo establecido en las disposiciones legales.

El Equipo Auditor solicitó por Memorando EA – DGCCP/CGR N° 4/22 de fecha 04/05/22, copia de las Garantías de Fiel Cumplimiento de Contrato presentadas por las firmas adjudicadas. La Entidad remitió la documentación requerida por Memorandum PROVIDENCIA DAI N° 325/2022, de fecha 11/05/22.

De la revisión de las Garantías de Fiel Cumplimiento de Contrato presentadas por las firmas Limpiezas Modernas Paraguayas SRL y Servicios Paraguayos S.A., se constató que ambas garantías tienen **fecha de emisión el 16/11/20**, sin embargo, los **Contratos N° 17 y N° 19** fueron **suscriptos en fecha 03/11/20**, es decir, las garantías se presentaron con 3 días de atraso considerando que la garantía debía ser presentada dentro del plazo de 10 días según lo dispuesto en el Contrato, el Pliego de Bases y Condiciones y en el Art. 39 de la Ley N° 2051/03. A continuación, en el siguiente cuadro se detallan los datos de las garantías observados:

CONTRATO			PÓLIZA DE GARANTÍA DE FIEL CUMPLIMIENTO							
Firma oferente	N°	Fecha del contrato	Capital Máximo Asegurado ₡.	Emisión	Vigencia		Plazo	Aseguradora	Póliza N°	Días de atraso
					Desde	Hasta				
Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.	17	03/11/20	475.680.000	16/11/20	03/11/20	23/11/22	751	Intercontinental	1509016854	03
Servicios Paraguayos Serpar S.A.	19	03/11/20	145.000.000	16/11/20	03/11/20	03/11/22	731	Intercontinental	1509016856	03

Al respecto, es importante hacer alusión a lo dispuesto en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", que en el Art. 39 dispone: "GARANTÍAS. Los oferentes, proveedores o contratistas deberán garantizar: (...) c) el cumplimiento de los contratos. Esta garantía deberá oscilar entre el cinco y el diez por ciento del monto total del contrato.

En el caso de una obra pública, del monto de cada pago al contratista, se deducirá el 5% (cinco por ciento), en concepto de fondo de reparos, suma que no devengará intereses y que será devuelta dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción definitiva. Este fondo podrá ser sustituido por una póliza de seguro a satisfacción de la Contratante. El plazo de pago establecido en este artículo podrá ser ampliado hasta un máximo de treinta días calendario, según las características de la obra ejecutada.

En el reglamento se fijarán las bases, los porcentajes y las formas a las que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse.

Los proveedores y contratistas deberán entregar la garantía de cumplimiento del contrato a más tardar dentro de los diez días calendario siguientes a la firma del contrato, salvo que la entrega de los bienes o la prestación de los servicios se realice dentro del citado plazo; y la correspondiente al anticipo, se presentará previamente a la entrega de éste. La falta de constitución y entrega oportuna de las garantías será causal de rescisión del contrato por culpa del proveedor o contratista, en cuyo caso la Convocante podrá adjudicar el contrato en la forma prevista en el segundo párrafo del Artículo 36".

El Decreto N° 2992/19 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/03, "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la Ley N° 3439/07", dispone: Art. 89.- Garantía de cumplimiento de contrato y por anticipo. "De conformidad con la ley, el proveedor, consultor o contratista presentará una garantía de cumplimiento de contrato por el porcentaje establecido en el Pliego de bases y condiciones, y una garantía de anticipo si corresponde..."

La garantía de cumplimiento de contrato o por anticipo adoptará alguna de las siguientes formas:

1.- Garantía bancaria emitida por un banco establecido en la República del Paraguay..."

2.- Póliza de seguros emitida por una Compañía autorizada a operar y emitir pólizas de seguros de caución en la República del Paraguay....

3.- En los procesos de contratación directa, la garantía de cumplimiento de contrato podrá ser otorgada por medio de declaración jurada en tugar de póliza de seguro o garantía bancaria, según lo indique la Convocante en las bases de la contratación. Esta disposición no será aplicable a los contratos de obras públicas ni consultorías".

Descargo del Ente Sujeto de Control

En este sentido debemos recordar lo establecido en la Guía de Gestión de Garantías en las Contrataciones Públicas, documento publicado en la página web de la DNCP, que establece en su página 16.

b. Presentación de la Garantía: (...) • Presentación tardía de la garantía: Si la garantía es presentada tardíamente, pero antes de emitida la Resolución de Revocación de Adjudicación, y ella tiene plazo de vigencia retroactivo o enmarcado en los plazos de vigencia legales, podrá la convocante aceptar la garantía si fuere más favorable a sus intereses. Lo importante es el compromiso sobre el plazo de cobertura, que si es prestado retroactivamente significa que la garante cubriría cualquier incumplimiento aun originado con anterioridad a la emisión, siempre que se encuentre dentro del periodo de vigencia, por lo que a pesar de haberse realizado posteriormente, se está dando cumplimiento a lo que quiere la ley con la imposición de la garantía de cumplimiento que es, resguardar al estado de los daños que pudiere causarle el no cumplimiento de contrato por parte de las adjudicataria (...)

Consecuentemente, el parecer de la DNA fue admitir la presentación tardía de las garantías objetadas, ya que las mismas cumplen con todas las formalidades legales exigidas, así también se resguarda el Principio de Economía y Eficiencia en las contrataciones públicas al continuar el contrato con las ofertas determinadas como más bajas, que cumplen con las exigencias legales y técnicas de rigor."

Evaluación del Descargo

El descargo presentado por la DNA no justifica esta observación, debido a que no tiene fundamentación y no remitieron nueva documentación que analizar.

Respecto a lo mencionado en el descargo sobre lo establecido en la página 16 de la Guía de Gestión de Garantías en las Contrataciones Públicas de la DNCP sobre la "Presentación tardía de la garantía", es preciso aclarar a la UOC que el criterio mencionado corresponde a un documento emitido y publicado por la DNCP, que tiene como finalidad orientar en algunos aspectos de los procesos de contrataciones, y en ningún sentido podría situarse por encima de la Ley de Contrataciones Públicas.

Por otra parte, respecto a lo manifestado por la DNA, de que las garantías de fiel cumplimiento de contrato fueron admitidas por la convocante con presentación extemporánea, debido a que cumplían con todas las formalidades legales exigidas, si bien es cierto que la guía de Gestión de las Garantías otorga la posibilidad de aceptar las mismas, es importante señalar que el Art. 39 de la Ley N° 2051/03 claramente establece que los proveedores y contratistas deberán entregar la póliza de cumplimiento del contrato a más tardar dentro de los 10 días calendario siguientes a la firma del contrato.

Por lo expuesto, conforme al análisis del descargo corresponde la ratificación de esta observación de que las Garantías de Fiel Cumplimiento del Contrato de Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L y Servicios Paraguayos S.A., fueron presentadas fuera del plazo establecido en las disposiciones legales y admitidas por la convocante.

Conclusión

Las Garantías de Fiel Cumplimiento del Contrato de Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L. y Servicios Paraguayos S.A., fueron presentadas fuera del plazo establecido, en contravención a lo establecido en el Art. 39 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", y el Art. 89 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.

Recomendación

Considerando la importancia que reviste la Garantía de Fiel Cumplimiento de contrato en caso de generarse algún perjuicio durante la ejecución de los contratos, se recomienda a la DNA impulsar las medidas administrativas necesarias a efectos de deslindar las responsabilidades que correspondan sobre falta señalada, y establecer mejoras en los procedimientos internos de control involucrados en la recepción y administración de las garantías, de forma a evitar repetir lo observado.

Observación N° 12

Las Adendas de los Contratos N° 17/20 y 19/21 fueron suscriptas 17 días antes (01/04/22) de la fecha de emisión (18/04/22) de la Resolución 491/22 que modificó y autorizó los importes ampliados por dichas Adendas.

En fecha **31/03/22**, por **Resolución N° 419** se autorizó la ampliación del Contrato N° 19/2021 suscripto con la firma Servicios Paraguayos S.A. y el Contrato N° 17/2020 suscripto con la firma Limpiezas Modernas Paraguayas S.A.

Con la ampliación de los contratos se incorporaron dependencias no previstas al momento del llamado que fueron las siguientes: 1) Edificio DNA 1 COSTANERA; 2) Administración de Aduana de José Falcón, 3) ALBERDI, 4) Administración de Aduana de ITA ENRAMADA, 5) Departamento de Archivo (DIRECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADUANEROS, 6) Edificio SOFIA 1910.

La ampliación se otorgó de la siguiente forma: "Art. 1°. Autorizar la ampliación del **Contrato N° 19/2021**, de fecha 21 de Abril de 2021, suscripto con la firma **SERVICIOS PARAGUAYOS S.A.**, con RUC N° 80019394-6, hasta el monto de **GUARANÍES CIENTO OCHENTA Y OCHO MILLONES CIENTO VEINTE Y TRES MIL CIENTO VEINTICUATRO (G. 188.123.124)**, en el marco del llamado a LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 3/2020 "SERVICIOS DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS DE LA DNA", CON ID N° 376769, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".

"Art. 2°. Autorizar la ampliación del **Contrato N° 17/2020**, de fecha 3 de noviembre de 2020, suscripto con la firma **LIMPIEZA MODERNAS PARAGUAYAS S.R.L.**, con RUC N° 80004886-5, hasta el momento de **GUARANÍES TREINTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS VEINTE Y OCHO MIL CIENTO DOCE (G. 35.528.112)**, en el marco del llamado a LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL N° 3/2020 "SERVICIOS DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS DE LA DNA", CON ID N° 376769, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley N° 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".

En fecha **01/04/22** se firmó la **Adenda 1 al Contrato N° 17/20** suscripta con **Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.**, por la cual se amplió el importe del contrato por el total de **₡. 63.000.000**, por el servicio a prestar en una dependencia de la DNA, la "Administración de José Falcón".

La Adenda, en su cláusula "3. AUTORIZACIÓN" establece lo siguiente: "La presente ampliación contractual se encuentra autorizada por Resolución DNA N° 419/2022 y las modificaciones establecidas en la Resolución DNA N° 491/22".

En fecha **01/04/22** se firmó la **Adenda 1 al Contrato N° 19/21** suscripta con **Servicios Paraguayos S.A.**, por la cual se amplió el importe del contrato por el total de **₡. 380.426.340**, por el servicio a prestar en 5 dependencias de la DNA: 1) Edificio Duran (DNA 1 Costanera), 2) Administración de ITÁ ENRAMADA 3) Departamento de Archivo 4) Edificio SOFIA 1910 5) Puesto Ciudad de Alberdi.

La Adenda, en su cláusula "3. AUTORIZACIÓN" establece lo siguiente: "La presente ampliación contractual se encuentra autorizada por Resolución DNA N° 419/2022 y las modificaciones establecidas en la Resolución DNA N° 491/22".

En fecha **18/04/22**, por **Resolución N° 491**, se modificó la Resolución N° 419/22. El motivo expuesto en el Considerando de la resolución menciona que a través del Dictamen UOC N° 25/22 la UOC indicó que el "dictamen UOC 21/22 que da origen a la Resolución N° 419/22 contiene un error material en cuanto a los montos consignados para la ampliación...", por lo tanto, se modificaron los importes ampliados por la resolución 419, fijando los montos ampliados de la siguiente forma:

El contrato N° 17/2020 de Limpiezas Modernas Paraguayas, se amplió por el monto de **₡. 63.000.000**.

El Contrato N° 19/2021 de Servicios Paraguayos S.A. se amplió por el monto de **₡. 380.426.340**

Conforme a la documentación citada precedentemente, se infiere que la Resolución N° 419/22 autorizó la ampliación de los contratos 17/20 y 19/21 por **₡. 35.528.112** y **₡. 188.123.124** respectivamente, sin embargo, las Adendas fueron suscriptas por los importes de **₡. 380.426.340** y **₡. 63.000.000** respectivamente. Al respecto se observa que la existencia de diferencias en los importes autorizados por la Resolución 419/22 y los montos de las Adendas se debió a que, posterior a la fecha de suscripción de las mismas se emitió la Resolución 491/22 que autorizó la modificación de los importes ampliados en la Resolución 419/22, por un "error" atribuido al dictamen de la UOC N° 21/22, fijando finalmente los montos ampliados en **₡. 380.426.340** y **₡. 63.000.000.-**

A continuación, la cronología de las fechas de los actos administrativos y los importes autorizados:

	Resolución N° 419	Adendas	Resolución N° 491
Cronología de las fechas	Fecha 31/03/22	Fecha 01/04/22	Fecha 18/04/22
Contrato N° 19/21 – Servicios Paraguayos S.A.	₡.188.123.124	₡.380.426.340	₡.380.426.340
Contrato N° 17/20 – Limpiezas Modernas Paraguayas SRL	₡.35.528.112	₡.63.000.000	₡.63.000.000

Además, resulta relevante señalar que las Adendas las cuales exceden el ejercicio fiscal auditado, son consecuencia de la vigencia de ambos contratos²¹, y que en la cláusula 3, se hace mención a la autorización por la Resolución N° 491/22 que fuera firmada 17 días posterior a la fecha de suscripción de las Adendas mencionadas. Lo señalado advierte una irregularidad en los tiempos de emisión de los actos administrativos señalados.

Al respecto, corresponde hacer mención a la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", establece cuanto sigue: Art. 37.- REQUISITOS DE LOS CONTRATOS "Los contratos de adquisiciones, locaciones, servicios y obras, contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- identificación del crédito presupuestario para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, servicios u obras, señalando si es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición bajo la que se calcularán;
- plazo, lugar y condiciones de entrega, prestación del servicio o ejecución de las obras, conforme al pliego de bases y condiciones; (...)"

El Decreto N° 2992/19 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/03, "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la Ley N° 3439/2007", dispone: Art. 7° Funciones. "Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: (...) i) Gestionar la formalización de los contratos y recibir las garantías correspondientes, j) Mantener un archivo ordenado y sistemático, en forma física y electrónica, de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas, por el plazo de prescripción y k) Las demás atribuciones que sean necesarias para ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en la Ley".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Al respecto, debemos aclarar que en fecha 31/03/2022 fue emitida la Resolución DNA N° 419 de Ampliación de los Contratos 17/20 y 19/21, procediendo en consecuencia a la suscripción de las Adendas respectivas en fecha 01/04/2022. Durante ese proceso, habida cuenta de errores de cálculo en la determinación de los montos de las adendas, se procedió a la rectificación de la Resolución, la cual fue emitida en fecha 18/04/2022 mediante la Resolución DNA 491/2022, situación que generó la aparente suscripción de adendas a contratos con antelación al acto administrativo que lo apruebe, situación que de hecho no ocurrió, puesto que ya se contaba con el respaldo de aprobación administrativa inicial de la Resolución DNA N° 419 de Ampliación de los Contratos 17/20 y 19/21."

Evaluación del Descargo

El descargo de la Unidad Operativa de Contrataciones de la DNA no justifica el cuestionamiento observado por el equipo auditor y no remiten nueva documentación que analizar.

²¹ Contrato N° 19/21 – Servicios Paraguayos S.A.

Contrato N° 17/20 – Limpiezas Modernas Paraguayas SRL.

Si bien es cierto que las adendas de los contratos 17/20 y 19/21 fueron aprobadas por la Resolución DNA N° 419/22, la observación resalta la desprolijidad administrativa y burocrática con que se gestionaron estos documentos en cuanto al orden cronológico de las fechas de emisión de los actos administrativos citados. Es decir que, si la Resolución N° 491/22 emitida el 18/04/22 modificó el importe aprobado por la Resol. 419/22, las adendas debieron ser modificadas en el mismo sentido a partir de la Resol. 491/22, en la misma fecha o con fecha posterior.

Cabe recalcar a la UOC que los documentos que respaldan todo el proceso de contratación y la ejecución contractual deben ser elaboradas y/o redactadas con la debida formalidad que requiere todo acto administrativo público de forma a resguardar la imagen, la transparencia y la buena gestión de la Institución.

Por lo expuesto, se ratifica lo observado por la auditoría, y se concluye que La fecha de emisión de las Adendas de los contratos N° 17/20 y 19/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en el Art. 63 de la Ley N° 2051/03, debido a que debieron ser emitidas en la misma fecha o posterior a la fecha de emisión de la Resolución N° 491/22.

Al respecto la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas" establece en su Art. 63: "Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos.

Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.

Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello.

Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública."

Conclusión

La fecha de emisión de las Adendas de los contratos N° 17/20 y 19/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en los Artículos 37 y 63 de la Ley N° 2051/03, debido a que debieron ser emitidas en la misma fecha o posterior a la fecha de emisión de la Resolución N° 491/22. Conforme lo dispuesto en el Art. 7° del Decreto N° 2992/19.

Recomendaciones

La UOC de la DNA debe realizar las acciones necesarias de modo a verificar la cronología de los actos administrativos emitidos en cualquier etapa de la contratación, a fin de garantizar que la transparencia de todo el proceso, de forma a evitar repetir lo observado.

Observación N° 13

No se evidencia la presentación de las Garantías de Fiel Cumplimiento de Contrato por parte de las firmas "Servicios Paraguayos S.A. (SERPAR)" y "Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.", con relación a la suscripción de las Adendas de los Contratos Nros. 17/2020 y 19/2021.

En fecha 01/04/222 se suscribe entre la DNA y la firma Servicios Paraguayos S.A., la Adenda N° 1 al Contrato N° 19/2021 por un monto total de guaraníes trescientos ochenta millones cuatrocientos veinte y seis mil trescientos cuarenta (₡. 380.426.340), con vigencia hasta el 21/11/22.

De igual forma, la Adenda N° 1 al Contrato N° 17/2020 fue refrendado entre la DNA y la firma Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L., en fecha 01/04/2022, por un monto total de guaraníes sesenta y tres millones (₡. 63.000.000).

Ambas adendas refieren a una ampliación del monto contratado, en virtud de lo establecido en el Art. 63 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Al respecto, entre los antecedentes remitidos por la Entidad Auditada no se ha observado las Garantías de Fiel Cumplimiento de Contrato presentadas por las firmas SERPAR y Limpiezas Modernas Paraguayas correspondientes a las Adendas señaladas precedentemente.

Cabe aclarar que, si bien la suscripción de las Adendas excede el ejercicio fiscal auditado, son consecuencia de la vigencia de los contratos N° 19/2021 y N° 17/2020 objetos de análisis en la presente actividad de control.

En dicho sentido, cabe mencionar la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" establece: Art. 39-GARANTÍAS "Los oferentes, proveedores o contratistas deberán garantizar: (...) c) el cumplimiento de los contratos. Esta garantía deberá oscilar entre el cinco y el diez por ciento del monto total del contrato.

En el caso de una obra pública, del monto de cada pago al contratista, se deducirá el 5% (cinco por ciento), en concepto de fondo de reparos, suma que no devengará intereses y que será devuelta dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción definitiva. Este fondo podrá ser sustituido por una póliza de seguro a satisfacción de la Contratante. El plazo de pago establecido en este artículo podrá ser ampliado hasta un máximo de treinta días calendario, según las características de la obra ejecutada.

En el reglamento se fijarán las bases, los porcentajes y las formas a las que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse.

Los proveedores y contratistas deberán entregar la garantía de cumplimiento del contrato a más tardar dentro de los diez días calendario siguientes a la firma del contrato, salvo que la entrega de los bienes o la prestación de los servicios se realice dentro del citado plazo; y la correspondiente al anticipo, se presentará previamente a la entrega de éste. La falta de constitución y entrega oportuna de las garantías será causal de rescisión del contrato por culpa del proveedor o contratista, en cuyo caso la Convocante podrá adjudicar el contrato en la forma prevista en el segundo párrafo del Artículo 36".

El Decreto N° 2992/19 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 2051/2003, "De Contrataciones Públicas", y su modificatoria la Ley N° 3439/2007", dispone: Art. 89 Garantía de cumplimiento de contrato y por anticipo. "De conformidad con la ley, el proveedor, consultor o contratista presentará una garantía de cumplimiento de contrato por el porcentaje establecido en el Pliego de bases y condiciones, y una garantía de anticipo si corresponde...".

La garantía de cumplimiento de contrato o por anticipo adoptará alguna de las siguientes formas:

- 1.- Garantía bancaria emitida por un banco establecido en la República del Paraguay...".
- 2.- Póliza de seguros emitida por una Compañía autorizada a operar y emitir pólizas de seguros de caución en la República del Paraguay...
- 3.- En los procesos de contratación directa, la garantía de cumplimiento de contrato podrá ser otorgada por medio de declaración jurada en tugar de póliza de seguro o garantía bancaria, según lo indique la convocante en las bases de la contratación. Esta disposición no será aplicable a los contratos de obras públicas ni consultarías".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Se adjuntan a la presente comunicación, las garantías de fiel cumplimiento de contrato respecto a las Adendas a los Contratos 17/20 y 19/21. En este entido, debemos recordar lo establecido en la Guía de Gestión de Garantías en las Contrataciones Públicas, documento publicado en la página web de la DNCP, que establece en su página 16.

b. Presentación de la Garantía: (...) • Presentación tardía de la garantía: Si la garantía es presentada tardíamente, pero antes de emitida la Resolución de Revocación de Adjudicación, y ella tiene plazo de vigencia retroactivo o enmarcado en los plazos de vigencia legales, podrá la convocante aceptar la garantía si fuere más favorable a sus intereses. Lo importante es el compromiso sobre el plazo de cobertura, que si es prestado retroactivamente significa que la garante cubriría cualquier incumplimiento aun originado con anterioridad a la emisión, siempre que se encuentre dentro del periodo de vigencia, por lo que a pesar de haberse realizado posteriormente, se está dando cumplimiento a lo que quiere la ley con la imposición de la garantía de cumplimiento que es, resguardar al estado de los daños que pudiere causarle el no cumplimiento de contrato por parte de la adjudicataria (...)"

Evaluación del Descargo

El descargo presentado por la DNA, si bien remiten las copias de las pólizas de las Garantías de fiel cumplimiento correspondientes a las adendas emitidas por el importe modificado del contrato, esas pólizas tienen fecha posterior a la fecha de suscripción de las adendas.

Las fechas de suscripción de las adendas a los contratos datan **del 01/04/2022**, y la fecha de la póliza de **Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.** fue emitida el 16/05/2022, y la póliza de **Servicios Paraguayos S.A.** en fecha 13/06/2022, es decir que, la garantía de fiel cumplimiento de contrato de la firma **Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L.** se emitió con **45 días de atraso**, y la garantía de la firma **Servicios Paraguayos S.A.** se emitió con **73 días de atraso**.

Al respecto se señala que, considerando la importancia que reviste la Garantía de fiel cumplimiento de contrato, la unidad responsable de la verificación debe ser cautelosa con el control, tanto de los montos, fecha de emisión, como así también de las vigencias de los mismos, debido a que son documentaciones exigidas en el PBC y su cumplimiento es obligatorio.

Por otra parte, respecto a lo mencionado en el descargo sobre lo establecido en la página 16 de la Guía de Gestión de Garantías en las Contrataciones Públicas de la DNCP sobre la "Presentación tardía de la garantía", es preciso aclarar a la UOC que el criterio mencionado corresponde a un documento emitido y publicado por la DNCP, que tiene como finalidad orientar en algunos aspectos de los procesos de contrataciones, y en ningún sentido podría situarse por encima de la Ley de Contrataciones Públicas.

Finalmente, considerando los documentos proveídos con el descargo, se concluye cuanto sigue: El proceder de la UOC de la DNA responsable de la recepción de las garantías según lo establecido en el Art. 7 del Decreto N° 2992/19, no se ajustó a las disposiciones del Art. 39 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", concordante con el Art. 89 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, debido a que se recibió la Garantía de Fiel Cumplimiento de la Adenda al contrato con la firma Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L. con 45 días de atraso de emisión, y con la garantía de firma Servicios Paraguayos S.A. con 73 días de atraso de emisión.

El Art. 7° del Decreto N° 2992/19 establece como una de las funciones de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) lo siguiente: *i) "Gestionar la formalización de los contratos y recibir las garantías correspondientes"*.

Conclusión

El proceder de la UOC de la DNA responsable de la recepción de las garantías según lo establecido en el Art. 7 del Decreto N° 2992/19, no se ajustó a las disposiciones del Art. 39 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", concordante con el Art. 89 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, debido a que se recibió la Garantía de Fiel Cumplimiento de la Adenda al contrato con la firma Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L. con 45 días de atraso de emisión, y con la garantía de firma Servicios Paraguayos S.A. con 73 días de atraso de emisión.

Recomendaciones

En los procesos de contratación convocados por la DNA, la UOC debe realizar las acciones necesarias de modo a verificar el cumplimiento de todas las documentaciones presentadas por los oferentes, a fin de garantizar que la participación de potenciales oferentes sin restricción y en igualdad de oportunidades (Art. 4° Ley 2051/03).

Se recomienda a la DNA impulsar mejoras en los procedimientos internos de control involucrados en la recepción y administración de las garantías, de forma a evitar repetir lo observado.



CAPITULO IV

LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS (LCO) N° 07/2020 "SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI) DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS (DNA) - ID N° 385310".

Observación N° 14

El precio referencial fijado para este llamado no se ajustó íntegramente a lo establecido en la Resolución DNCP N° 1890/20

A pedido de la CGR, la Aduana remitió los antecedentes considerados para el establecimiento de los precios referenciales o estimativos de los servicios de consultoría objeto de este llamado, entre los que se encuentra el Dictamen N° 55/2020 emitido por la UOC de la DNA y la Nota DPDI N° 204 del 07/08/2020 de la titular de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, de los que puede inferirse que:

1. La UOC realizó el pedido de cotización en base a una planilla suministrada por la misma, en la que se halla consignada la columna de *15 Resultados y/o Productos esperados de la Consultoría* y en la siguiente columna *"Precio unitario en moneda nacional por Resultado y/o Producto"*.
2. Se remitió la solicitud de presupuestos a 5 firmas del ramo: BDO Consultores, E.P.L.S. Desarrollo Organizacional S.A., Consultora Asunción, TMG Barrientos – Torres y Asoc. S.R.L. y Q' Consulting, alegando que, de dichas cotizaciones realizó el promedio para los precios referenciales de los servicios, en cumplimiento a la Resolución DNCP N° 1890/2020 *"Por la cual se regula la estimación de precios y su publicidad en los procedimientos de Contrataciones Públicas en el marco de la Ley N° 2051/03"*.
3. Las citadas firmas presentaron sus presupuestos conforme a la planilla que le fuera remitida por la UOC de la DNA.

A continuación, la captura parcial de la planilla correspondiente al cálculo de precios:

**SERVICIOS DE CONSULTORÍA
PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (SCI) DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS (DNA)**

CANTIDAD DE RESULTADOS Y/O PRODUCTOS ESPERADOS	RESULTADOS Y/O PRODUCTOS ESPERADOS DE LA CONSULTORÍA	PLANILLA DE PRECIOS REFERENCIALES					PRECIO PROMEDIO
		BDO PARAGUAY	Consultor Asunción	Q' Consulting	T.M.G. Barrientos - Torres y Asoc. S.R.L.	E.P.L.S. Desarrollo Organizacional S.A.	
		PRECIO UNITARIO EN MONEDA NACIONAL POR RESULTADO Y/O PRODUCTO	PRECIO UNITARIO EN MONEDA NACIONAL POR RESULTADO Y/O PRODUCTO	PRECIO UNITARIO EN MONEDA NACIONAL POR RESULTADO Y/O PRODUCTO	PRECIO UNITARIO EN MONEDA NACIONAL POR RESULTADO Y/O PRODUCTO	PRECIO UNITARIO EN MONEDA NACIONAL POR RESULTADO Y/O PRODUCTO	
1	Diagnóstico Organizacional formulado (debe incluir puntos 1.3.1, 1.3.2 y 1.3.3 del título principales actividades de la consultoría)	33.000.000	25.000.000	22.000.000	22.000.000	24.050.000	25.210.000
2	Plan de Trabajo 2020 de Control Interno formulado (debe incluir punto 1.3.4 del título principales actividades de la consultoría)	16.500.000	5.000.000	22.000.000	30.000.000	2.000.000	15.100.000
3	Informe de Satisfacción de Usuarios formulado (debe incluir puntos 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7, 1.3.8, 1.3.9 y 1.3.10 del título principales actividades de la consultoría y Anexo C.1)	45.550.000	33.000.000	55.000.000	55.000.000	31.050.000	43.920.000
4	Modelo de planificación estratégica y Mapa estratégico revisados y adecuados a los requisitos de las normas (debe incluir puntos 1.3.11, 1.3.12, 1.3.13 del título principales actividades de la consultoría)	44.450.000	35.000.000	77.000.000	80.000.000	33.000.000	53.890.000
5	Mapa de procesos revisado y adecuado a los requisitos de las normas (debe incluir punto 1.3.14 del título principales actividades de la consultoría)	25.100.000	22.000.000	22.000.000	33.000.000	21.500.000	24.800.000
6	Nomenclatura formulada y adecuado a los requisitos de las normas (debe incluir punto 1.3.15 del título principales actividades de la consultoría)	22.000.000	16.500.000	33.000.000	33.000.000	12.500.000	21.400.000
7	Diagnóstico de la estructura organizacional formulado (debe incluir puntos 1.3.16 y 1.3.17 del título principales actividades de la consultoría)	44.000.000	35.000.000	28.000.000	33.000.000	21.000.000	32.200.000
8	Modelo de Gestión por procesos 100% diseñado, actualizado y armonizado (debe incluir punto 1.3.18 del título principales actividades de la consultoría)	255.000.000	215.000.000	33.000.000	33.000.000	200.000.000	147.200.000
	Modelo de Gestión de Riesgos y Controles 100% diseñado, actualizado y armonizado (debe incluir puntos 1.3.19, 1.3.20, 1.3.21 y 1.3.22 del título principales actividades de la consultoría)	120.000.000	88.000.000	33.000.000	33.000.000	75.000.000	87.800.000



Respecto al procedimiento aplicado por la UOC para la fijación del precio referencial utilizado se señala, si bien el procedimiento de haber utilizado 5 precios de 5 potenciales oferentes para promediarlos y obtener el precio referencial se encuadraría a lo dispuesto en punto 1 "Aspectos a tener en cuenta para la elaboración de los Precios Referenciales" de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, sin embargo, cabe señalar que dicha normativa también dispone la condición de que se debe combinar dos o más de los métodos indicados en la guía, es decir, no basta con aplicar el método del punto 4, sino que éste debe ser combinado con alguno de los demás métodos 1, 2 o 3, para dar cumplimiento integral a lo dispuesto en la guía para elaboración de precio referencial de la Resol. DNCP N° 1890/20.

El propósito de combinar dos o más métodos indicados en la Guía, es otorgar fiabilidad al procedimiento de elaboración de precios referenciales, considerando que se mezclarían datos de precios obtenidos de 2 fuentes de información, de forma a disminuir el riesgo en cuanto a la aplicación de un procedimiento subjetivo que beneficie parcialmente a algunos intereses, y con ello garantizar el cumplimiento de los Principios Generales establecidos en el Art. 4° de la Ley N° 2051/03.

Por otra parte, se observa que la UOC no ha contemplado en su pedido de presupuesto para fijar el precio referencial, los factores que componen los productos esperados de la consultoría en valores monetarios, las erogaciones correspondientes a los diferentes gastos en que se incurre para la realización de los trabajos de consultoría por parte de las empresas consultoras y que finalmente forman el precio total ofertado.

Por todo lo expuesto, atendiendo a la forma planteada para fijar sus precios referenciales, se señala que no es posible realizar la comparación de precios de los elementos que componen cada uno de los costos totales de los 15 productos de la consultoría licitada (personal, insumos, impuestos, bienes, etc.), considerando la no exposición del valor monetario de los componentes de cada uno. A consecuencia de lo señalado, puede observarse significativas diferencias entre las propuestas presentadas por los cotizantes, para un mismo producto, sin la debida justificación.

Sobre esta cuestión es menester señalar la importancia de un adecuado establecimiento del precio referencial, pues el mismo establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben tener en cuenta para preparar las ofertas. Es decir, si el precio referencial es calculado muy por encima de valores del mercado, puede generar sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, desde su inicio, a contrario sensu, si es fijado muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante como la de no recibir ofertas, lo que le obligaría a declarar desierto el llamado con las consecuencias negativas que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes para el Estado.

Al respecto, el Art.15 de la Ley N° 2051/03 expresamente dispone: "*Los Organismos, Entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios.*"

*En la estimación del costo de cada operación, los Organismos, las Entidades y las municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, **todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación...***"

La Resolución DNCP N° 1890/20 establece en la *Guía para la Elaboración de precios de Referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades, en las Contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, Método para la Elaboración de Precios Referenciales*, lo siguiente:

- **Las Convocantes deberán seleccionar al menos tres precios obtenidos, de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:**

1. *Precios ofrecidos por empresas al público en general para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periodísticas, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.*

2. *Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado.*

3. Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.
4. Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo.

Finalmente, en el penúltimo párrafo del Anexo de la Resolución dispone: "A partir de la información obtenida, la Convocante fijará los Precios de Referencia, atendiendo a los Principios de Economía y Eficiencia, y al criterio de Razonabilidad. En el correspondiente dictamen firmado por el Encargado de la UOC, se deberá detallar la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo pertinente) y demás datos e informaciones relacionadas". (El subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El proceso de contratación que nos ocupa, refiere a un servicio específico, con características especiales dada la organización de la DNA, el desarrollo del trabajo y productos esperados, donde no es posible obtener referencias similares en las opciones descritas en la Resolución DNCP 1890/2020, en sus numerales 1, 2 y 3; situación que obliga a respaldar los precios en el numeral 4, de precios de potenciales oferentes, por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, respaldando esta acción en la excepción establecida en la propia normativa.

Por otra parte, en los ítems que conforman los precios referenciales, se contemplan todos los factores que componen los productos esperados en valores monetarios, así como cualquier erogación en que deba incurrir algún consultor para realización de los trabajos, por lo que entendemos hemos obrado en consecuencia de la normativa."

Evaluación del Descargo

La contestación efectuada por la DNA, no justifica lo observado, debido a que no se halla adecuadamente expuesta, en qué consiste las características especiales de la organización de dicha institución que le motiva a construir sus precios referenciales o estimativos utilizados en la Licitación por Concurso de Ofertas (LCO) N° 07/2020 "Servicios de Consultoría para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Control Interno (SCI) de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) - ID N° 385310, incumpliendo la normativa legal vigente en la materia, dado que la Resolución DNCP N° 1890/2020, establece una guía para la elaboración de precios de referencia, con un método para ese fin, que expresamente prevé las fuentes de precios y forma que deben ser observados por los Organismos, Entidades y Municipalidades.

En ese orden, cabe señalar que las erogaciones que componen la prestación de los servicios de consultoría, en su generalidad, están supeditadas al costo de servicios profesionales y de apoyo, equipos e insumos, entre otros rubros, que pueden ser cuantificados, independientemente a la particularidad de la organización de cada ente contratante.

Por ello, en la forma que fueron diseñados y contruidos los precios referenciales de este llamado, no es posible corroborar la razonabilidad de los precios de cada uno de los factores obtenidos y considerados para cada ítem, por lo que resulta incomprensible y poco transparente el análisis efectuado por la Convocante para establecer el costo estimativo final.

Ese hecho adquiere gravedad debido a que el costo estimativo fijado por cada Convocante orienta y es utilizado por los oferentes para elaborar sus respectivas ofertas, consecuentemente, si la estimación efectuada por la Convocante no fue correctamente construida, la oferta obtenida tampoco reflejará precios razonables, acordes a los vigentes en el mercado para los mismos bienes y servicios, en perjuicio de los intereses del Estado.

Conclusión

La Convocante al no realizar correctamente el cálculo del precio referencial, no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20, en concordancia con el Art. 15 de la Ley N° 2051/03.

Recomendaciones

La Institución deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos para establecer los precios referenciales o estimativos de acuerdo a las normativas vigentes en la materia, a fin de evitar repetir las faltas señaladas, y transparentar su gestión precautelando el patrimonio y los intereses del Estado.

Observación N° 15

La firma BDO Auditores Consultores presentó el Formulario TEC 4 – DESCRIPCIÓN DEL ENFOQUE LA METODOLOGÍA Y EL PLAN DE ACTIVIDADES, de su Propuesta Técnica, de manera incompleta.

Verificada la documentación remitida por el ESC, el EA constató que los datos consignados en el Formulario TEC 4, parte integrante de su Propuesta Técnica, se encontraba incompletos.

En ese sentido, cabe acotar que el formulario TEC 4 - Propuesta Técnica, remitido originalmente por la DNA, inicia su numeración con la página 5, numeral 2.3., sin las páginas 1 al 4; asimismo, la información obrante en la misma, comienza con dos párrafos, siendo el primer título 2.3. PRODUCTO A OBTENER (se desconoce el contenido de los títulos 1, 2, 2.1 y 2.2).

Por ello, a través del Memorándum Equipo Auditor EA/CGR N° 7/2022, se solicitó a la DNA, entre otros documentos, la remisión del mencionado formulario completo.

En respuesta, el ESC envió el Memorándum UOC N° 41/2022 del 20/05/2022, en el cual manifiesta: "*Respecto al Formulario TEC 4 Propuesta Técnica, expresamos que tanto la oferta Original como la copia que se encuentran en los archivos de esta dependencia, consta que la oferta fue presentada en idéntica situación en la que fueran remitidas las copias a la CGR, por lo que colegimos que pueden entenderse como una omisión o error en la numeración por parte del oferente, situación que no afecta el cumplimiento de las exigencias establecidas en el llamado*".

De lo expuesto, se concluye que los miembros del Comité de Evaluación de este llamado, no dejaron asentado en el Acta informe esa situación, tampoco la UOC emitió informe alguno sobre el particular, tratándose de una cuestión formal que hace a la integralidad de la propuesta técnica del oferente adjudicado.

Los documentos presentados por los oferentes y que son requeridos en el PBC, en cualquiera de sus secciones deben ser analizados íntegramente por el Comité de evaluación y su análisis debe ser detallado dentro del cuerpo del Informe de Evaluación, tal como lo establece la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 27 Comité de Evaluación: "*...El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas*".

"*La calificación que realice el Comité de evaluación invariablemente se apegará a la Ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública*".

Igualmente, referente al método de evaluación el Art. 67 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 dispone: "**Contenido del Informe de Evaluación.** El o los Informes de Evaluación que se emita por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes:

- a. El o las actas de apertura de ofertas.
- b. Copia de solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas de los oferentes.
- c. Tabla comparativa de las ofertas e relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o no de cada oferta.
- d. Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustadas por errores aritméticos y márgenes de preferencia.
- e. Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos.
- f. Recomendación de adjudicación con las justificaciones que sean pertinentes.
- g. La fecha y lugar de elaboración, y
- h. Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Como se refirió en la contestación a la CGR, colegimos que la situación planteada puede entenderse como una omisión o error en la numeración por parte del oferente, situación que no afecta el cumplimiento de las exigencias del llamado. Por otra parte, de ninguna manera encontramos en riesgo la integridad de la propuesta técnica del oferente, ya que del conjunto de la oferta se puede apreciar el cumplimiento cabal de los requerimientos, más aún cuando información omitida en alguna parte, puede ser obtenida o valorada en otra parte de la oferta, consecuentemente esta situación no puede verse como un error significativo pasible de descalificación alguna, en ningún sentido, por lo que la recomendación de adjudicación fue realizada al amparo de la legislación de contrataciones públicas."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no aportó documentación nueva que analizar, sino más bien alegan que la falencia del documento objeto de observación, se debería a "omisión o error" que no pone en riesgo la "integridad" de la propuesta técnica.

Al respecto, disentimos con lo expuesto por la DNA, en el sentido de que no está en riesgo la integridad de la oferta, más aún cuando el objeto del llamado es la contratación de los servicios de consultoría, y el documento que contiene la "Propuesta Técnica", Sobre N° 1, no tenga los folios 1, 2, 3 y 4, iniciándose con la página 5.

Y reiteramos la gravedad de que los funcionarios designados por la máxima autoridad de la DNA, para la evaluación de la oferta, no hayan analizado y expedido sobre este hecho.

En ese sentido, se resalta el efecto negativo que tiene para los intereses del Estado, que la Propuesta Técnica del oferente adjudicado en esta licitación, no esté completa, pues se desconoce el contenido de las primeras 4 páginas.

Por lo que, conforme a lo manifestado en el descargo, este equipo auditor se ratifica en la presente observación y concluye que la firma adjudicada BDO Auditores Consultores presentó de manera incompleta su Propuesta Técnica "Formulario TEC 4 – Descripción del enfoque la metodología y el plan de actividades"

Conclusión

La Propuesta Técnica presentada a través del "Formulario TEC 4 – Descripción del enfoque la metodología y el plan de actividades" fue realizado de manera incompleta, hecho que no fue considerado por el Comité de Evaluación ni la UOC de la DNA, en incumplimiento a lo establecido en el Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

La DNA a través de su unidad responsable deberá implementar un procedimiento para el funcionamiento de los Comités de Evaluación, conformado para el análisis y recomendaciones de las ofertas presentadas en los procedimientos de contratación implementados en el marco de la Ley N° 2051/03, sus modificaciones y reglamentaciones, que contemple expresamente las tareas que los funcionarios deberán ejecutar, conforme a las normativas vigentes.

Observación N° 16

Documentación de respaldo del Formulario TEC 6 – CURRÍCULUM DEL PERSONAL PROFESIONAL PROPUESTO, fue presentado redactado en otro idioma, sin la traducción correspondiente, como lo requiere el PBC.

Entre la documentación de respaldo de los recaudos estipulados en el Formulario TEC 6 – "Currículum del profesional propuesto", se observa que varios escritos están redactados en otro idioma, diferente al castellano, expedidos por instituciones que se encuentran en el exterior del país, tales como los que corresponden a los siguientes cargos:

Coordinador General del Proyecto: certificados obrantes a fs. 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711 y 723 del bibliorato presentado a la CGR, correspondiente al presente llamado.

Especialista en Cambio Organizacional: folios 844, 846, 847, 848, 849 y 850.



El PBC, en su Sección 2. Instrucciones para los consultores, numeral 3.3 Idioma de la Oferta, dispone: *"La Propuesta, así como toda la correspondencia y documentos relativos a la oferta intercambiados entre el Oferente y la Convocante **deberán ser redactados en idioma castellano.**"*

3.4 *En la Hoja de Datos, la Convocante podrá permitir que los catálogos, anexos técnicos, folletos y otros textos complementarios que formen parte de la oferta, estén escritos en otro idioma. En este caso, la Convocante deberá especificar en la Hoja de Datos, cuáles son los documentos que pueden presentarse en otro idioma y si se requiere o no traducción al castellano con la presentación de la oferta.*

3.5 *Las traducciones, en todos los casos, deberán ser realizadas por Traductor Público matriculado. Para efectos de la interpretación de las ofertas, prevalecerá la traducción".*

La Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 27 Comité de Evaluación: *"...El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas".*

"La calificación que realice el Comité de evaluación invariablemente se apegará a la Ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La situación planteada no afecta el cumplimiento de las exigencias del llamado. También en este aspecto, de ninguna manera encontramos en riesgo la integridad de la propuesta técnica del oferente, ya que del conjunto de la oferta se puede apreciar el cumplimiento cabal de los requerimientos, cuando información en otro idioma, puede ser obtenida o valorada en otra parte de la oferta, consecuentemente esta situación no puede verse como un error significativo pasible de descalificación alguna, en ningún sentido, por lo que la recomendación de adjudicación fue realizada al amparo de la legislación de contrataciones públicas."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA, no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que fundamenta que, de ninguna manera se encuentra en riesgo la integridad de la propuesta técnica del oferente, ya que del conjunto de la oferta se puede apreciar el cumplimiento cabal de los requerimientos, y que la información en otro idioma, puede ser obtenida o valorada en otra parte de la oferta.

Continúa el descargo señalando que esta situación no puede verse como un error significativo pasible de descalificación alguna, en ningún sentido, por lo que la recomendación de adjudicación fue realizada al amparo de la legislación de contrataciones públicas. Al respecto se señala a la Convocante que la observación de la CGR no cuestionó la adjudicación del proceso, sino más bien cuestionó sobre el proceder del comité al no advertir sobre la presentación de un documento "Currículum del profesional propuesto" sin la correspondiente traducción, exigencia establecida por la propia convocante en el PBC.

El PBC, claramente exigía *"La Propuesta, así como toda la correspondencia y documentos relativos a la oferta intercambiados entre el Oferente y la Convocante deberán ser redactados en idioma castellano,* es decir que el documento de respaldo del Formulario TEC 6 *"Currículum del Personal Profesional Propuesto"* debía estar traducido al español.

Considerando lo expuesto, al no remitir nueva documentación que analizar y que el argumento presentado no desvirtúa la observación de la CGR, se concluye que el documento de respaldo del Formulario TEC 6 *"Currículum del Personal Profesional Propuesto"* fue presentado, sin la traducción correspondiente, tal como lo requería el PBC y fue validado por el comité sin advertir esta situación, incumpliendo la metodología y parámetros exigidos por el PBC sobre el punto.

Todos los requerimientos exigidos en el PBC para las ofertas, deben ser exhaustivamente analizadas y evaluadas por parte del Comité de evaluación, dejando constancia en el Informe de todas las actuaciones, a efectos del cumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley como el Decreto Reglamentario.



Referente al método de evaluación el Art. 67 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 dispone: "**Contenido del Informe de Evaluación**". El o los Informes de Evaluación que se emita por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes:

- a) El o las actas de apertura de ofertas.
- b) Copia de solicitudes de aclaración de ofertas y las correspondientes respuestas de los oferentes.
- c) Tabla comparativa de las ofertas e relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o no de cada oferta.
- d) Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustadas por errores aritméticos y márgenes de preferencia.
- e) Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos.
- f) Recomendación de adjudicación con las justificaciones que sean pertinentes.
- g) La fecha y lugar de elaboración, y Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación".

Conclusión

El proceder del comité de evaluación al validar el documento de respaldo del Formulario TEC 6 "Currículum del Personal Profesional Propuesto" sin la traducción correspondiente al español, no se ajustó a la metodología y parámetros establecidos en el PBC, y a lo establecido en el Art. 27 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y el Art. 67 del Decreto N° 2992/19 Reglamentario.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados en el marco de la Ley 2051/03, la evaluación de las ofertas que realiza el Comité de evaluación, debe ceñirse estrictamente a la metodología y a los parámetros establecidos en el PBC, sin excepciones, a efectos de garantizar a los oferentes el cumplimiento del principio general de participación en igualdad de oportunidades en todo proceso de Contratación Pública.

La Institución deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir la falta observada.

Observación N° 17

El informe de evaluación no contempla el análisis del desglose de precios requerido por el comité a la firma BDO Auditores Consultores

En el desarrollo de su trabajo evaluativo, el Comité de Evaluación detectó la existencia de diferencias sustanciales entre el precio referencial y algunos ítems ofertados por la firma BDO, según el siguiente detalle:

	Resultados y/o productos esperados de la consultoría	Precio referencial ¢.	Oferta BDO ¢.	% variación +/-
1	Diagnóstico organizacional.	25.210.000	22.645.928	-10,1709
2	Plan de Trabajo 2020 de Control Interno formulado.	15.100.000	11.322.964	-25,0135
3	Informe de satisfacción de usuarios formulado.	43.920.000	31.258.242	-28,8291
4	Modelo de planificación estratégica y mapa estratégico revisados y adecuados a los requisitos de las normas.	53.890.000	30.503.378	-43,3970
5	Mapa de procesos revisado y adecuado a los requisitos de la norma.	24.800.000	17.499.126	-29,4390
6	Normograma formulado y adecuado a los requisitos de las normas.	23.400.000	15.097.285	-35,4817
7	Diagnóstico de la estructura organizacional formulado.	32.200.000	30.194.570	6,2280
8	Modelo de gestión por procesos 100% diseñado, actualizado y armonizado.	147.200.000	174.991.258	18,8799
9	Modelo de gestión de riesgos y controles 100% diseñado, actualizado y armonizado.	67.800.000	75.486.425	11,3369
10	Políticas de administración de riesgos formulado.	34.200.000	20.587.207	-39,8035
11	Políticas de operación por cada proceso y sub proceso formuladas.	50.200.000	75.486.425	50,3714

12	Manual de calidad y procedimientos generales y operativos actualizados y armonizados.	75.340.000	37.743.213	-49,9028
13	Tabla de indicadores revisada y adecuada a los requisitos de las normas.	29.520.000	16.469.765	-44,2081
14	Metodología para evaluar la eficacia de las actividades de formación, formulada.	27.800.000	6.862.402	-75,3151
15	Plan de capacitación de control interno formulado y el informe de capacitación realizada.	77.000.000	37.743.213	-50,9828
Precio total en G. de la consultoría		727.580.000	603.891.401	

Fuente: Datos extraídos del Informe de Evaluación

Por ello, según Nota de fecha 03/12/2020, solicitó a la citada firma el desglose de precios, en los siguientes términos:

"...Conforme las exigencias de la Resolución DNCP N° 1890/2020, presentar una explicación detallada de la composición de precio ofertado, ya que se han verificado diferencias entre el precio ofertado y el precio referencial superior al 25% para ofertas por debajo del precio referencial y/o 15% por encima del referencial establecido por la convocante y difundido con el llamado a contratación ..."

En respuesta a lo solicitado, según nota de fecha 04/12/2020, la mencionada firma informa:

"Nuestras cotizaciones son establecidas por horas / hombres, es decir, establecemos el tiempo que necesitamos para llegar al producto / resultado pretendido o propuesto. Por ello, cabe aclarar que en este tiempo de pandemia nos forzó a replantear e innovar metodologías de trabajo, con instrumentos y herramientas acordes a la situación, llegando a optimizar y estandarizar gestiones para llegar a los productos planteados en este llamado. Lo cual, nos llevó a cotizar lo que presentamos en nuestra oferta económica, siendo así, más competitiva y capaz logrando mejores resultados de lo esperado.

Entonces, conforme a lo mencionado en el párrafo anterior, sobre los productos esperados en el presente llamado que sufren alguna diferencia entre el precio referencial y el precio ofertados, (...) se estaría aplicando dicho planteamiento para llegar al resultado esperado."

Sobre el punto y la contestación efectuada por dicha firma, el Comité de Evaluación de la DNA en su informe de evaluación de fecha 11/12/2020, manifiesta:

"Al respecto, el proponente presenta los argumentos referentes a los precios ofertados, los cuales, luego de ser analizados, se entiende que los mismos son de ejecución posible, por lo que se los toma como válidos para dar continuidad a la evaluación."

A continuación, la captura parcial del Informe de evaluación:


ACTA DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN
CONCURSO DE OFERTAS N° 07/2020 _ ID N° 385.310
SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE CONTROL
INTERNO (SCI) DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS (DNA)

c) TABLA COMPARATIVA DE LAS PROPUESTAS EN RELACIÓN A LOS REQUISITOS BÁSICOS Y SU CUMPLIMIENTO, LA QUE DEBERÁ CONTENER EXPLICACIONES RESPECTO AL INCUMPLIMIENTO DE CADA PROPUESTA, RESPECTO A DICHS REQUISITOS.

Se adjunta CUADRO DE VERIFICACIÓN DE GARANTÍAS, en el cual se ha verificado la documentación básica de carácter sustancial a saber la garantía de mantenimiento de oferta debidamente extendida, así también el formulario de oferta económica debidamente firmado y completado.

De la verificación se constata que la oferta presentada por la firma **BDO AUDITORES CONSULTORES** se ajusta a los requerimientos de carácter sustancial.

d) TABLA COMPARATIVA DE PRECIOS DE LAS PROPUESTAS.

Se adjunta CUADRO COMPARATIVO DE PRECIOS. En este punto se deja constancia que los precios ofertados fueron evaluados conforme a los criterios establecidos en la Resolución DNCP N° 1890/2020. En ese sentido, se requirió a la firma **BDO AUDITORES CONSULTORES** presentar una explicación detallada de la composición de precio ofertado, ya que se han verificado diferencias entre el precio ofertado y el precio referencial superior al 25% para ofertas por debajo del precio referencial y/o del 15% por encima del referencial establecido por la convocante y difundido con el llamado a contratación. Al respecto, el proponente presenta los argumentos referentes a los precios ofertados, los cuales, luego de ser analizados, se entiende que los mismos son de ejecución posible, por lo que se los toma como válidos para dar continuidad a la evaluación.

Como puede apreciarse de la respuesta otorgada por la firma, la misma no realizó el desglose de precios solicitados, tampoco "explicó" en su exposición los valores económicos de las "horas/hombres" necesarios para llegar al "Producto/resultado", que sirvieron de base para la formulación de su oferta y las alteraciones en más y/o en menos que le produjo la pandemia a dichos valores, con su

correspondiente cuantificación monetaria, que ocasionó significativas diferencias con relación al precio referencial establecido por la DNA.

El criterio de horas/hombres utilizado por la consultoría, debería también contar con los elementos que la componen, en valores monetarios que permita llegar a un precio comparable y evaluable con valores del mercado para el mismo bien y servicio, independiente del valor total de la oferta.

Sin embargo, en la evaluación hecha por el citado Comité y el Acta "Consultoría – Evaluación Económica" emitido por los funcionarios evaluadores, no se hallan consignados los criterios considerados para llegar a la conclusión de dar por válidos los argumentos esgrimidos por el oferente.

En ese sentido, la normativa que regula el análisis de los precios ofertados, en la etapa de evaluación de ofertas, permite adjudicar a firmas que demuestren ofertar precios razonables y realizables. Al no realizar el análisis conforme lo establece la norma, no se garantiza la contratación en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y costo para el Estado.

El informe de evaluación debe contener toda la reseña cronológica de los actos llevados a cabo por el Comité, el análisis completo de la oferta y las razones para admitirlas o desecharlas. En el caso analizado, el comité solicitó el desglose de precios a la firma y la misma presentó lo solicitado sin detallar el desglose de precios, sin embargo, el comité, en su informe no realizó el análisis detallando el fundamento y las razones para aceptarlo.

Asimismo, la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", en el Art. 27.- *Comités de Evaluación*, dispone: "El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas".

La calificación que realice el Comité de evaluación invariablemente se apegará a la Ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública".

La Resolución DNCP N° 1890/2020 "Por la cual se regula La Estimación de Precios y su Publicidad en los Procedimientos de Contrataciones Públicas en el marco de La Ley N° 2051/03", en su Artículo 4° establece: "Aprobación del Criterio de Evaluación Aplicable al Análisis de los Precios de Referencia"- *Análisis de los precios ofertados:*

Durante la evaluación de ofertas, luego de haber realizado la corrección de errores aritméticos y de ordenar las ofertas presentadas de menor a mayor, el Comité de Evaluación procederá a solicitar a los oferentes una explicación detallada de la composición del precio ofertado de cada ítem, rubro o partida adjudicable, conforme a los siguientes parámetros:

1. En contrataciones en general: cuando la diferencia entre el precio ofertado y el precio referencial sea superior al 25% para ofertas por debajo del precio referencial y del 15% para ofertas que se encuentren por encima del referencial establecido por la convocante y difundido con el llamado a contratación

2. En obras públicas: cuando la diferencia entre el precio ofertado y el precio referencial sea superior al 20% para ofertas por debajo del precio referencial y 10% para ofertas que se encuentren por encima del referencial establecido por la convocante y difundido con el llamado a contratación

Si el oferente no respondiese la solicitud, o la respuesta no sea suficiente para justificar el precio ofertado del bien, obra o servicio, el precio será declarado inaceptable y la oferta rechazada.

El análisis de los precios, con esta metodología, será aplicado a cada ítem, rubro o partida que componga la oferta y en cada caso deberá ser debidamente fundada la decisión adoptada por la Convocante en el ejercicio de su facultad discrecional." (El subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El Comité de Evaluación se ha expresado en relación a los precios ofertados en comparación a los precios referenciales, en los terminos apropiados, al entender que los mismos son de ejecución posible, tomándolos como válidos. Los precios referenciales fueron consignados a partir de referencias de distintas firmas, donde cada una puede tener una configuración de costos distinta. No existen parámetros establecidos al respecto, que permitan estandarizar los detalles de costos de precios referenciales, de manera a realizar comparaciones tan finas en ese sentido. La normativa obliga a consultar los detalles de los costos cuando los mismos se encuentren fuera del rango establecido, situación contemplada en la evaluación, el comité entendió de manera correcta los argumentos

expuestos por el oferente, situación que le permitió tomar la determinación realizada, dando cumplimiento cabal a la normativa."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA, no justifica a los cuestionamientos realizados en esta observación, debido a que en el escrito se limitaron a referir que *el Comité de Evaluación se ha expresado en relación a los precios ofertados en comparación a los precios referenciales, en los terminos apropiados, al entender que los mismos son de ejecución posible, tomándolos como válidos.* En ese contexto, es importante referirse, a que la sola expresión de que el comité los tomo como válidos, no exime al mismo de expedirse en el cuerpo del informe sobre las conclusiones que debió realizar.

En ese sentido, cabe señalar a la UOC de la DNA que realizó el descargo, que conforme a lo dispuesto en el Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y su reglamento el Decreto N° 2992/19 en el Art. 67, la evaluación que realice el comité debe ser analizada en detalle, conforme lo requerido en el Pliego de bases y condiciones, y el producto de ese análisis debe estar explícitamente consignado en el Informe de evaluación.

Atendiendo a que no remitieron otra documentación que demuestre la realización del análisis indicado más arriba, se deduce que el Comité no realizó un informe del análisis de los precios ofertados conforme a la disposición establecida en el Artículo 4 de la Resolución DNCP N° 1890/20 y tampoco fue consignado en el cuerpo del Informe de evaluación de conformidad a lo dispuesto en el Art. 67 del Decreto N° 2992/19.

El Art. 67. Contenido del Informe de Evaluación establece: *El o los informes de Evaluación que se emitan por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes: c) Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o no de cada oferta. e) Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos.*

Por lo expuesto, este equipo auditor se ratifica en la presente observación de que el Informe de Evaluación no contiene el análisis realizado por el Comité referente al desglose de precios requerido a la firma BDO Auditores Consultores.

Conclusión

El proceder del Comité en la etapa de evaluación no se ajustó a las dispuesto en el Art. 4 de la Resolución DNCP N° 1890/20, al Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 Contenido del Informe de Evaluación que establece: *"El o los informes de Evaluación que se emitan por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes: c) Tabla comparativa de las ofertas en relación a los requisitos básicos y su cumplimiento, la que deberá contener explicaciones respecto al cumplimiento o no de cada oferta. e) Análisis comparativo del cumplimiento de la o las ofertas respecto a las especificaciones técnicas y otros requerimientos."* del Decreto N° 2992/19, debido a que el Informe de Evaluación no contiene el análisis realizado con relación a las conclusiones arribadas respecto al desglose de precios requerido a la firma adjudicada "BDO Auditores Consultores"

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante, el comité evaluador designado deberá consignar el análisis efectuado referente al desglose de precios solicitados a los oferentes, así como cualquier otra información relevante, que pudiera transparentar la gestión de la Convocante.

Asimismo, dar estricto cumplimiento al contenido de la Resolución DNCP N° 1890/2020, en lo referente a la evaluación e informe sobre las diferencias registradas en algunos ítems, entre el costo estimativo y la cotización presentada por los oferentes, fuera de los márgenes admisibles, e implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir lo observado.

Observación N° 18

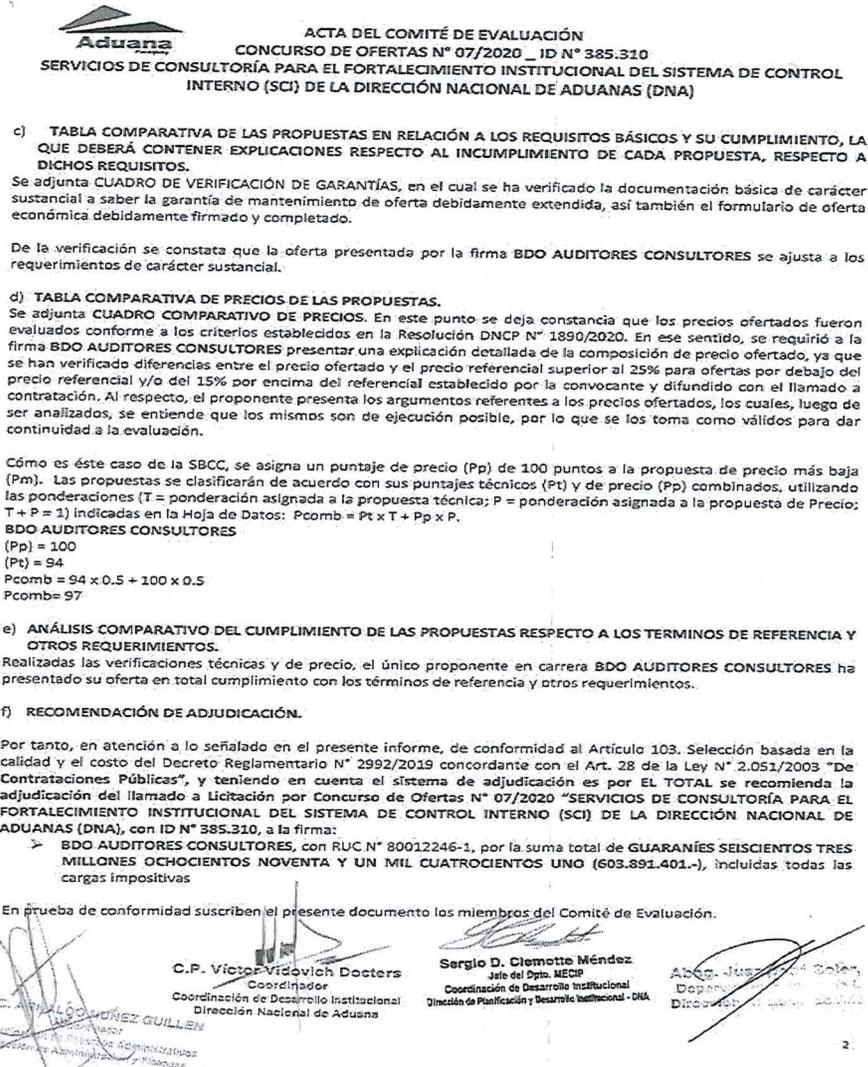
El Informe de Evaluación Técnica y Económica no se encuentra suscrito por uno de sus integrantes.

Las Actas del Comité de Evaluación tituladas "CONSULTORIA – EVALUACIÓN TÉCNICA" del 28/10/2020, y "CONSULTORÍA – EVALUACIÓN ECONÓMICA", de fecha 11/12/2020, están firmadas por: el Lic. Arnaldo Núñez Guillén, Coordinador de Recursos Administrativos de la DAYF, el C.P. Víctor Vidovich Docters, Coordinador de Desarrollo Institucional, Sr. Sergio D. Clemotte Méndez, Jefe del



Dpto. MECIP y el Abg. Justo José Soler, Jefe del Departamento de Asesoría Legal, no así por el Sr. Erick Gómez de la Fuente, Jefe del Departamento de SGS, designado para integrar este Comité por Resolución N° 1023/2020.

A continuación, a modo ilustrativo se consigna la captura de pantalla de la última hoja de una de las mencionadas Actas donde se visualiza las firmas:



En dicho instrumento, no se consigna las causas del porqué no fue firmada por el Sr. Erick Gómez de la Fuente, Jefe del Departamento de SGS, designado por la máxima autoridad del ESC para integrar este Comité.

En ese sentido, la Ley N° 2051/03, en su Art. 26 estipula: "La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta ley y en el reglamento..."

Asimismo, el Art. 27 del mismo cuerpo legal establece: "Las Convocantes constituirán un Comité de Evaluación para la calificación de las propuestas de los oferentes, conformado por los funcionarios que se requieran y con la asistencia técnica profesional externa que se llegare a estimar conveniente.

El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas.

La calificación que realice el Comité de Evaluación invariablemente se apegará a la ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación pública..."

El Decreto Reglamentario N° 2992/19 en su Art.67 dispone: "Contenido del Informe de Evaluación" El o los Informes de Evaluación que se emita por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes: inciso h) Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación".

Por último, el Manual Técnico "Comité de Evaluación de Ofertas", aprobado por Resolución DNCP N° 4136/2015, prevé en el: **Punto 2** "*¿Cuál es el órgano competente para la evaluación de las ofertas?*", en su cuarto párrafo dice:

"La normativa además nada dispone respecto a la cantidad de miembros que deben integrar el Comité de Evaluación, no obstante, recomendamos que esté integrada por un número impar de miembros, a los efectos de resolverse –sin mayores inconvenientes– la recomendación correspondiente en caso de disidencia. Los votos en disidencia deben constar expresamente en el Informe emitido".

En el Punto 14 Contenido del Informe de Evaluación de Ofertas, en el numeral 10:

Nombre, firma y cargo de los miembros del Comité de Evaluación.

En caso de ausencia de alguno de los miembros del Comité de Evaluación para la suscripción del Informe correspondiente, deberá dejarse constancia de ello en el Informe a ser emitido".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La ausencia o falta de suscripción de uno de los miembros del comité de evaluación, o la falta de constancia de la inasistencia de alguno de sus miembros, de ninguna manera invalida la evaluación realizada. Esta situación, puede entenderse como una omisión de forma, la cual no es causal de nulidad de la recomendación realizada. Sin embargo, es una situación que la DNA mediante los colegiados designados en los comités de evaluación deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder."

Evaluación del Descargo

La respuesta dada por la DNA no justifica lo observado, en razón de que en la misma no aclara porqué el Acta informe de Evaluación emitido por el Comité conformado por Resolución N° 1023/2020, no está firmado por uno de sus integrantes, más bien se refieren a que la ausencia o falta de suscripción de uno de sus miembros invalida la evaluación realizada. Finaliza el descargo manifestando que, es una situación que la DNA mediante los colegiados designados en los comités de evaluación deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder.

Respecto a lo manifestado, cabe aclarar que, si bien es cierto que la falta de firma de uno de los miembros del Comité de Evaluación no invalida dicho documento, al desconocerse el motivo por el cual no lo hizo, el afectado estaría incumpliendo una asignación realizada por la máxima autoridad de su institución, lo que necesariamente ocasiona responsabilidades que deben ser establecidas a través de un procedimiento de investigación interna, y en su caso, de comprobarse la comisión de faltas, aplicar la sanción que corresponda.

Se señala a la convocante que, cuando un funcionario es designado por el titular de su Institución para integrar un Comité de Evaluación, es con el fin de que el mismo realice tareas relacionadas a su especialización profesional, que posibilite contar con un informe técnico integral de las diferentes aristas involucradas en el proceso evaluativo, que sustente la recomendación efectuada a la máxima autoridad de la Convocante; por ello, se resalta la importancia dada a ese estadio de la etapa de contratación, tanto por la Ley N° 2051/03 como el Decreto N° 2992/19, estableciendo las funciones y responsabilidades del Comité.

Por lo expuesto precedentemente, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada a través del descargo presentado por el ESC, ratificando así la presente observación.

Conclusión

El Comité en la etapa de evaluación no se ajustó a los parámetros establecidos el Art. 27 de la Ley N° 2051/03, el Art. 67 inciso h) del Decreto N° 2992/19 y a la Resolución DNCP N° 4136/2015, Manual Técnico "Comité de Evaluación de Ofertas en los puntos 2 y 14, debido a que no se encuentra suscrito por uno de sus integrantes.

Recomendaciones

El ESC deberá adoptar los mecanismos administrativos que establezca la determinación de las responsabilidades individuales de los funcionarios designados para conformar el Comité de Evaluación, estableciendo las tareas y funciones de cada uno, que posibilite el cumplimiento de las normativas aplicables en la materia, así como la eficiente evaluación de ofertas.



Observación N° 19

La DNA no acreditó debidamente las causales que originó la ampliación de los plazos establecidos en el Contrato N° 01/2021.

Por Nota N° 63 fechada el 14/01/2022, la firma contratista solicitó una prórroga de cuatro (4) meses en el plazo de finalización del contrato, alegando: "... con el fin de cumplir adecuadamente con las actividades y productos previstos en el alcance de la presente consultoría...", "... en razón de eventos de fuerza mayor que impidieron el normal desarrollo de la presente auditoría...", "... en consecuencia de la situación actual de pandemia, que nos llevó a tomar medidas de contingencia ante la presentación de casos positivos del COVID en áreas y/o personas afectadas a la consultoría, tanto de funcionarios de la DNA como integrantes de nuestro equipo de trabajo."

Resumidamente, se señala lo siguiente:

- Retraso en las reuniones de trabajo con los responsables de áreas y procesos.
- Retraso en la validación / aprobación de Mapa y Matriz de Procesos propuesto.
- Emisión de Resolución de aprobación de la Máxima Autoridad por el Mapa y Matriz de Procesos.
- La generación de reuniones diversas para aclaraciones y ajustes a los productos diseñados en la presente consultoría.

La DPDI de la DNA se expidió favorablemente sobre este pedido, según la Nota N° 07/2022 del 19/01/2022, alegando que "el contrato se viene ejecutado en forma", pero que se han presentado innumerables interrupciones, debido principalmente al Covid19, que imposibilitaron el normal desarrollo de las actividades planificadas.

Posteriormente, según Resolución N° 277 del 21/02/2022, se autorizó la ampliación de la vigencia hasta 16 meses (12 meses del Contrato original + 4 meses), desde la fecha de suscripción del Contrato N° 01/2021, celebrado con la mencionada consultora; igualmente, y a consecuencia de lo resuelto, autorizó también la prórroga para la presentación de los productos de la consultoría, pendientes, hasta el 31 de mayo de 2022.

Por Resolución N° 602 del 31/05/2021, el titular de la DNA dispuso la modificación del Anexo 1 del Contrato N° 01/2021, modificando la cláusula 1.5.2., en lo referente al año del Plan de Trabajo, sustituyendo el año "2020" por "2021".

En fecha 7 de junio de 2021 fue firmada entre las partes la Adenda al Contrato N° 01/2021.

Al respecto, cabe señalar que la suspensión de todas las actividades laborales por efecto de la pandemia provocada por el Covid19, fue dispuesta por el Poder Ejecutivo, desde el mes de marzo hasta el 04 de mayo de 2020, lapso anterior a la vigencia del Contrato N° 01/2021. A partir de esa fecha, fueron promulgados varios Decretos del Poder Ejecutivo que disponían medidas de levantamiento gradual de las restricciones establecidas.

De la documentación suministrada por el ESC, y analizados los argumentos esgrimidos para la ampliación del plazo del aludido contrato, no se hallan suficientemente consignados los motivos fácticos registrados que causó la imposibilidad de ejecución de las actividades establecidas en el mencionado Contrato, tales como nómina de funcionarios de las partes, afectados por el Covid19, con el lapso de sus respectivas ausencias por reposo médico o aislamiento, y su grado de participación y responsabilidad en la ejecución de las actividades contractuales pactadas, la no utilización de medios electrónicos de comunicación, etc., con su correspondiente soporte documental comprobatorio.

Cabe aclarar que, si bien la ampliación de la vigencia del contrato excede el ejercicio fiscal auditado, es consecuencia de la vigencia del mismo en el ejercicio fiscal 2021.

En ese orden, la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", en su Art. 63 dispone: "*Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) podrán, dentro de su presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y **por razones fundadas y explícitas**, acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los doce meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el veinte por ciento del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio unitario de los bienes sea igual al pactado originalmente, pudiéndose aplicar los ajustes de precios de conformidad con las fórmulas establecidas en los pliegos concursales respectivos.*"

Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.

Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito por parte de las contratantes y los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el funcionario o empleado público que lo haya hecho en el contrato original o quien lo sustituya o esté facultado para ello.

Queda prohibido realizar modificaciones contractuales que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

No podrá utilizarse el procedimiento descrito en este artículo, cuando el monto total supere los umbrales fijados para el llamado a licitación pública".

La Resolución DNCP N° 5695/2019, en el Art.42, estatuye: "**Dictamen técnico y legal.** En todos los casos, con la comunicación de los procesos descritos en el presente Capítulo, la Convocante deberá acompañar un dictamen técnico y legal, que explique los motivos y exponga los fundamentos y justificaciones de la modificación realizada, al amparo de las disposiciones de la Ley N° 2051/03."

"En ningún caso, las modificaciones regladas en la presente Resolución podrán eximir al proveedor, contratista o consultor de las responsabilidades que, por el cumplimiento de sus obligaciones, por causas atribuibles al mismo, requieran la aplicación de sanciones o penalidades".

El PBC utilizado en este llamado, en la parte II Condiciones Generales del Contrato. 1. Disposiciones Generales, cláusula 2.5.3. estipula lo siguiente: "**Prórroga de Plazos.** Todo plazo dentro del cual una Parte deba realizar una actividad o tarea en virtud de este Contrato se prorrogará por un periodo igual a aquel durante el cual dicha Parte no haya podido realizar tal actividad como consecuencia de un evento de fuerza mayor".

La cláusula 2.5.1. "**DEFINICIÓN.** Para los efectos de este Contrato, "fuerza mayor" significa un acontecimiento que escapa al control razonable de una de las Partes y que hace que el cumplimiento de las obligaciones contractuales de esa Parte resulte imposible o tan poco viable que puede considerarse razonablemente imposible en atención a las circunstancias".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La prerrogativa de aprobación en instancia técnica de modificaciones es del Administrador del Contrato, quien se ha expresado en su nota DPDI N° 07/2022 de fecha 19/01/2022, en ese sentido, han valorado los argumentos expuestos por el recurrente y se han expedido de manera correcta al respecto, donde se pueden valorar razones referentes a la pandemia COVID -19, que ha causado retrasos en todas las actividades del mundo, y no reconocer éstas cuestiones, es inadmisibles, cuando hasta la fecha se pueden aún ver sus efectos."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA, no justifica a los cuestionamientos realizados en esta observación, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos ni aportó documentación que analizar sobre las causales de la ampliación de los plazos establecidos en el Contrato N° 01/2021, sino más bien manifiestan lo ya señalado en la observación de que por razones referentes a la pandemia COVID -19, se han retrasado todas las actividades.

Al respecto, cabe recalcar a la convocante que, la suspensión de todas las actividades laborales por efecto de la pandemia provocada por el Covid19, fue desde el mes de marzo hasta el 04 de mayo de 2020, lapso anterior a la vigencia del Contrato N° 01/2021. Por lo expuesto, se ratifica la presente observación de que no se hallan suficientemente consignados los motivos fácticos que causaron la imposibilidad de ejecutar las actividades en el plazo establecidas en el Contrato N° 01/2021.

Conclusión

No se acreditó debidamente las causales que originaron la ampliación de los plazos establecidos en el Contrato N° 01/2021, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 63 de la Ley N° 2051/03, el Art.42 de la Resolución DNCP N° 5695/2019 y lo establecido en la PBC de este llamado, en la parte II Condiciones Generales del Contrato.



Recomendaciones

Para recurrir a la ampliación de un contrato celebrado en el marco de la Ley N° 2051/03, previamente la DNA deberá contar con las causales fácticas debidamente acreditadas, que estén corroboradas a través de dictámenes legales y técnicos que viabilicen optar por ese mecanismo. En ese sentido, deberá realizar también el eficaz y eficiente seguimiento o fiscalización de los contratos suscritos, que corrobore el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las partes, en la forma y plazos pactados.



[Handwritten signatures in blue ink]

CAPITULO V

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL POR SUBASTA A LA BAJA ELECTRONICA (LPN/SBE) N° 03/2021 "ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA EL SISTEMA INFORMÁTICO SOFIA"- ID N° 389780

Observación N° 20

La justificación de la necesidad de la contratación no contempla el estudio técnico y legal sobre la necesidad de adquirir estos bienes

De la documentación remitida por la DNA, en medio magnético y físico contenida en el Bibliorato rotulado "DNA – Fiscalización Especial Inmediata – FEI – SOFTWARE", se señala que no se visualiza el documento que justifique el diagnóstico, la proyección, el fundamento técnico y la aplicación dada para adquirir el bien objeto del presente llamado.

Por lo tanto, no fue posible corroborar por parte del equipo auditor, la necesidad de contar con estos bienes, tampoco la información que indique sus beneficios o utilidad que se obtendrá con esta adquisición, o en su caso, si la compra obedece a la ejecución de un proyecto a largo plazo. Tampoco el ESC señaló a que equipos o hardware serán aplicadas las licencias o software adquiridos, a qué unidades organizacionales serán asignados, quienes serán los usuarios beneficiados y el impacto que se pretende en la eficacia y eficiencia de la gestión institucional de la DNA.

Estas informaciones adquieren relevancia estratégica, considerando que la DNA, como institución estatal recaudadora de impuestos y gravámenes que financia la ejecución de los programas del presupuesto público, debe contar con una planificación y justificación técnica y legal de las adquisiciones de bienes y servicios que realiza, solventados con fondos del Estado.

Finalmente, destacar que la sola mención de la necesidad de contar con los software y licencias, sin la fundamentación legal y técnica, no acredita suficientemente la utilización de los recursos públicos en esta adquisición.

Al respecto, considerando el cumplimiento de los principios generales de compras públicas específicamente los de *Transparencia y Publicidad* consagrados en el Art. 4° de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, que estipulan: Principios Generales: "*La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios: c) Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre todo los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; lista de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos. (...)*". (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Las necesidades de Software, específicamente Licencias para el Sistema SOFIA, deben satisfacerse efectivamente, ya que condicionan la operatividad de las gestiones. La acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de prestaciones básicas dada la gestión de recaudación de la DNA, y completamente necesarias para el normal funcionamiento institucional. En el sentido de la planeación de la contratación, la misma es parte integrante del anteproyecto presupuestario institucional, realizado en base a datos históricos y proyecciones específicas de las necesidades; por otro lado, las condiciones previas para su realización se cumplen en las especificaciones generales y técnicas que integran el pliego de bases y condiciones, las que son realizadas por la unidad administradora del contrato y la UOC institucional, dando cumplimiento estricto a la normativa en este sentido. Toda la información respecto a la necesidad de la contratación y sus requerimientos generales y específicos, se encuentran íntegramente plasmados en los distintos procesos establecidos en la legislación presupuestaria y de procesos de contrataciones."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos ni aportó documentación que analizar sobre la justificación de realizar este llamado, sino más bien alegan argumentos de que la acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de prestaciones básicas dada la gestión de recaudación de la DNA, y completamente necesarias para el normal funcionamiento institucional.

Es importante señalar a la convocante que la simple afirmación de que la acreditación de la necesidad de contratar es evidente, debido a que se trata de prestaciones básicas dada la gestión de recaudación de la DNA, no resultan suficiente justificativo para ser considerado como un informe técnico para realizar una contratación.

Por otra parte, el descargo indica que la planeación de la contratación, es parte integrante del anteproyecto presupuestario institucional, realizado en base a datos históricos y proyecciones específicas de las necesidades, hecho que la observación no había cuestionado.

Al respecto se señala, que no coincidimos con el fundamento de que "la documentación comprobatoria que contenga el informe proyecto elaborado por la unidad competente" sería suficiente para ser calificado como "estudio técnico o informe técnico" que justifica la necesidad de la contratación.

Cabe reiterar a la DNA que la necesidad que justifique realizar un llamado debe consistir en un informe elaborado por la dependencia técnica responsable de la DNA, contemplando el relevamiento de las características técnicas, un diagnóstico y periodo del mantenimiento de los sistemas que son necesarios, para que la misma pueda satisfacer sus necesidades de manera oportuna, asegurando las mejores condiciones de la contratación. También debe consignar el detalle del costo estimado que representa el requerimiento de estos sistemas, incluyendo en el informe todas las cotizaciones recibidas de potenciales oferentes que sirvieron de base para la determinación de los costos.

Por lo expuesto en base al descargo analizado, se ratifica lo observado por la auditoría, que la necesidad de realizar el procedimiento de contratación con ID 389780, no se encuentran justificados con un estudio técnico y legal específico que demuestre todo el análisis requerido en el marco de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas".

Al respecto, la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, en su Art. 15 último párrafo, dispone: "Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios".

Bajo esa línea, el Art. 4° Principios Generales inciso a) Economía y Eficiencia, de la citada normativa, reza; "Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria". (Lo subrayado es de la CGR).

Conclusión

La necesidad de realización de este llamado no fue justificada con un estudio técnico y legal específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 15 de la Ley N° 2051/03 en concordancia, con los principios generales que rigen las contrataciones públicas enmarcadas en el Art. 4° incisos a) y c) del mismo cuerpo legal.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante en el marco de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberá ser elaborado un informe técnico específico de relevamiento de necesidades, detallando las características generales y técnicas, acompañando la documentación de respaldo correspondiente, y que demuestre toda la información y el análisis que fundamente y explique claramente los motivos de realizar una convocatoria, la que deberá ser emitida por la Dependencia Técnica responsable.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos de la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.

Asimismo, se recomienda iniciar la adopción de medidas internas para el esclarecimiento del hecho detectado, deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones a los responsables si correspondiere.



Observación N° 21

El precio referencial fijado para este llamado no se ajustó íntegramente a la Resol. N° 1890/2020 de la DNCP.

Entre la documentación presentada por el ESC al Memo N° 10/2022 del EA, que sirvió de sustento técnico o fuente para el establecimiento del precio referencial, se encuentra la solicitud de presupuestos a 4 firmas, realizada por correo electrónico a las siguientes: Excelsis SACIG, Soft Shop S.A., Stark Tecnología S.A. y Logicalis Paraguay S.A. En contestación a dicho pedido, las citadas firmas remitieron sus cotizaciones, de manera parcial.

En la construcción del precio referencial de la presente licitación pública, la institución consideró para los Lotes 1 y 2, la cotización de la firma Excelsis, para el Lote 5 el de la firma Logicalis, mientras que, para los Lotes 3 y 4, utilizaron la combinación de 2 cotizaciones, de las firmas Stark y Soft Shop S.A., de los cuales obtuvieron el promedio correspondiente de cada ítem componente del lote. Concluyendo, para la fijación del precio referencial de los Lotes 1, 2 y 5, la DNA contó con solo una cotización, para los Lotes 3 y 4, dos presupuestos de firmas del ramo, no acreditando documentalmente haber considerado otras fuentes previstas en la regulación vigente para el establecimiento de los precios referenciales.

Respecto al procedimiento aplicado por la UOC para la fijación del precio referencial utilizado se señala, si bien el procedimiento de haber utilizado precios de potenciales oferentes para promediarlos y obtener el precio referencial se encuadraría a lo dispuesto en punto 4 de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, sin embargo, cabe señalar que dicha normativa también dispone la condición de que se debe combinar dos o más de los métodos indicados en la guía, es decir, no basta con aplicar el método del punto 4, sino que éste debe ser combinado con alguno de los demás métodos 1, 2 o 3, para dar cumplimiento integral a lo dispuesto en la guía para elaboración de precio referencial de la Resol. DNCP N° 1890/20.

El propósito de combinar dos o más métodos indicados en la Guía, es otorgar fiabilidad al procedimiento de elaboración de precios referenciales, considerando que se mezclarían datos de precios obtenidos de 2 fuentes de información, de forma a disminuir el riesgo en cuanto a la aplicación de un procedimiento subjetivo que beneficie parcialmente a algunos intereses, y con ello garantizar el cumplimiento de los Principios Generales establecidos en el Art. 4° de la Ley N° 2051/03.

Es menester señalar la importancia de un adecuado establecimiento del precio referencial, pues el mismo establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben tener en cuenta para preparar las ofertas. Es decir, si el precio referencial es calculado muy por encima de valores del mercado, puede generar sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, desde su inicio, a contrario sensu, si es fijado muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante como la de no recibir ofertas, lo que le obligaría a declarar desierto el llamado con las consecuencias negativas que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes para el Estado.

Es decir que, la DNA no agotó los recursos establecidos en la normativa vigente para el establecimiento de los precios referenciales, de conformidad a lo dispuesto en la Resolución DNCP N° 1890/2020.

Al respecto el Art. 4° de la Ley N° 2051/03 Principio de Transparencia que debe regir en toda contratación pública, que establece en su inc. c) **Transparencia y Publicidad**: *Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos.*

Para el cálculo de la Estimación de costo el Art. 15 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" dispone lo siguiente: *"En la estimación del costo de cada operación, los Organismos, las Entidades y las Municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria el procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación".*

Igualmente, el Art. 15 del Decreto N° 2992/19 establece: "La Estimación de Costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizara conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)".

La Resolución DNCP N° 1890/20 establece en la "Guía para la Elaboración de precios de Referencia para los Organismos, Entidades y Municipalidades, en las Contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas", Método para la Elaboración de Precios Referenciales, lo siguiente:

- **Las Convocantes deberán seleccionar al menos tres precios obtenidos, de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:**
1. Precios ofrecidos por empresas al público en general para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periodísticas, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.
 2. Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado.
 3. Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.
 4. Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo.

Finalmente, la citada Resolución DNCP N° 1890/20, establece en su Anexo "Guía" para la elaboración de precios de referencia último párrafo lo siguiente: "A partir de la información obtenida, la Convocante fijará los Precios de Referencia, atendiendo a los Principios de Economía y Eficiencia, y al criterio de Razonabilidad. En el correspondiente dictamen firmado por el Encargado de la UOC se deberá detallar la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia (promedio, precio más bajo, u otro mecanismo pertinente) y demás datos e informaciones relacionados". (El subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El proceso de contratación que nos ocupa, refiere específicamente a Licencias software para el Sistema SOFIA de la DNA, en general, con características especiales dada la estructura informática de la DNA, donde no es posible obtener referencias similares en las opciones descritas en la Resolución DNCP 1890/2020, en sus numerales 1, 2 y 3; situación que obliga a respaldar los precios en el numeral 4, de precios de potenciales oferentes, por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, respaldando esta acción en la excepción establecida en la propia normativa."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA expresa lo ya indicado en la observación de la CGR, de que el procedimiento aplicado para respaldar la elaboración del precio referencial se enmarca en la metodología dispuesta en punto 4 de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, por lo tanto, se señala que, el descargo no aporta fundamentos técnicos nuevos ni documentación que analizar.

Al respecto, se señala que esta auditoría en ningún momento cuestionó el por qué utilizaron la metodología dispuesta en punto 4 de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, lo que se observado fue la falta de combinación de dos o más métodos indicados en la Guía, lo cual otorgaría mayor fiabilidad al procedimiento de elaboración de precios referenciales, considerando que se mezclarían datos de precios obtenidos de 2 fuentes de información, de forma a disminuir el riesgo en cuanto a la aplicación de un procedimiento subjetivo que beneficie parcialmente a algunos intereses, y con ello garantizar el cumplimiento de los Principios Generales establecidos en el Art. 4° de la Ley N° 2051/03.



Las acciones administrativas en una Entidad Pública no pueden estar respaldadas con la sola explicación de que "...por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, respaldando esta acción en la excepción establecida en la propia normativa.", estas expresiones debieron estar sustentadas con evidencias que demuestren lo señalado.

Cabe recalcar a la DNA a través de su dependencia responsable del análisis y determinación de precios referenciales para un llamado a contratación pública debe realizar un estudio pormenorizado de mercado que le permita demostrar haber gestionado la presentación del mayor número de oferentes en el proceso de contratación y obtener evidencia documentada que justifique la fijación de un determinado precio, a través del dictamen pertinente a efectos de ajustarse a los principios de razonabilidad, eficiencia y economía, según lo dispuesto en la Resolución DNCP N° 1890/2020.

La importancia de la adecuada fijación del precio referencial radica en que el mismo establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben tener en cuenta para preparar las ofertas. Es decir, si el precio referencial es calculado muy por encima del precio de mercado, como se dio en los casos analizados, puede generar sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, y por el contrario, si es fijado muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante como la de no recibir ofertas, lo que obligaría a la Institución a declarar desierto el llamado con las respectivas consecuencias que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes.

Por tanto, se considera que el procedimiento aplicado por la UOC para la fijación del precio referencial, de la LPN SBE N° 03/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en la Resolución DNCP N° 1890/20. Por lo expuesto, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada a través del descargo ratificando así la presente observación.

Conclusión

La Convocante al no realizar correctamente el cálculo del precio referencial no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20, en concordancia con los Principios Generales establecidos en los Artículos 4° inc. c) y 15 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 15 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

La UOC de la DNA como unidad encargada de realizar los procedimientos necesarios para llevar adelante las contrataciones de conformidad a la Ley y sus reglamentaciones, deberá velar por la adecuada elaboración de la Planilla de estudio de mercado y fijación de precios, exponiendo en ella, todos los detalles del análisis realizado en forma clara y explicativa, por parte de las unidades técnicas que correspondan.

Asimismo, deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos desde la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.

Se recomienda, además, iniciar la adopción de medidas internas para el esclarecimiento del hecho detectado, deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones a los responsables si correspondiere.

Observación N° 22

El Informe de Evaluación no contiene el análisis realizado por el Comité referente a la aplicación del margen de preferencia local establecido en el PBC

A los efectos de la evaluación y aplicación del margen de preferencia local, el PBC estableció en la sección Requisitos de Participación y Criterios de Calificación, numeral 5 Margen de Preferencia; "*Para contrataciones realizadas por Unidades Operativas que se encuentren conformadas dentro de un municipio o departamento se deberá considerar que, si la oferta evaluada como la más baja pertenece a una firma u empresa domiciliada fuera del territorio departamental de la convocante, ésta será comparada con la oferta más baja de la firma u empresa domiciliada dentro del territorio de la convocante, agregándole al precio total de la oferta propuesta por la primera una suma del diez por ciento (10%) del precio. Si en dicha comparación adicional la oferta de la firma u empresa domiciliada dentro del territorio departamental de la convocante resultare ser la más baja, se la seleccionará para la adjudicación; en caso contrario se seleccionará la oferta de servicios de la firma u empresa domiciliada fuera del territorio departamental de la convocante. En el caso de que el oferente, sea de la zona y además cuente con margen de preferencia, se le aplicará únicamente el margen de este último (...)*"

Asimismo, para evaluar este criterio, el PBC requirió en el punto 6 "Requisitos documentales para la evaluación de las condiciones de participación" la presentación de: "Patente Comercial del municipio en donde este asentado el establecimiento principal del oferente".

El Acta de Evaluación de Ofertas de fecha 30/08/2021, contiene la calificación efectuada por el Comité a la Patente comercial presentada por las tres firmas, conforme se visualiza en la siguiente captura parcial del cuadro de documentos del Informe de evaluación:



LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL LPN N° 03/2021
Convocatoria de la Licitación 389780 - ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA EL SISTEMA INFORMATICO DE SOFIA

CUADRO DE DOCUMENTOS

DOCUMENTOS SOLICITADOS	EXCELSIS S.A. 80010664-4	LOGICALS PARAGUAY S.A. 80022674-7	STARK TECNOLOGIA S.A. 80036088-5
1. Formulario de Oferta (*) [El formulario de oferta y lista de precios, generados electrónicamente a través del SICP, deben ser completados y firmados por el oferente.]	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Presenta con su oferta
2. Garantía de Mantenimiento de Oferta (*) La garantía de mantenimiento de oferta debe ser extendida, bajo la forma de declaración jurada de acuerdo con el formulario de Garantía de Mantenimiento de oferta incluido en la Sección "Formularios".	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Presenta con su oferta.
3. Certificado de Cumplimiento con la Seguridad Social. (**)	Cumple _ Verificado Documento SIPE	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Verificado Documento SIPE
4. Certificado de Producto y Empleo Nacional, emitido por el MIC, en caso de contar. (**)	No Aplica	No Aplica	No Aplica
5. Constancia de presentación de la Declaración Jurada de bienes y rentas, activos y pasivos ante la Contraloría General de la República, para los sujetos obligados según los incisos a) y b) del numeral 2 del art. 1 de la Ley N° 6355/19. (**)	Cumple _ Verificado Documento SIPE	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Verificado Documento SIPE
6. Declaración Jurada de Declaración de Miembros, de conformidad con el formulario estándar Sección Formularios. (**)	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Presenta ante requerimiento de la convocante	Cumple _ Presenta con su oferta.
7. Certificado de Cumplimiento Tributario. (**)	Cumple _ Verificado Documento SIPE	Cumple _ Presenta con su oferta	Cumple _ Presenta ante requerimiento de la convocante
8. Patente Comercial del municipio en donde esté asentado el establecimiento principal del oferente. (**)	Cumple _ Verificado Documento SIPE	Cumple _ Verificado Documento SIPE	Cumple _ Verificado Documento SIPE

Si bien, consta la calificación de cumplimiento de la presentación de la patente comercial, el comité evaluador no mencionó en cuerpo de su Informe, si los oferentes participantes tenían o no domicilio en el territorio de la convocante, o si ningún oferente contaba con establecimiento en la zona de la convocante a efectos de aplicar o no el margen de preferencia local conforme lo establece el pliego de bases y condiciones del presente llamado.

Al respecto, se señala a la DNA que el informe emitido por el comité debe contener la evaluación de cada uno de los criterios establecidos en las bases y condiciones del llamado, conforme a lo establecido en la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, que en su artículo 27 Comités de Evaluación, reza; "El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas. La calificación que realice el Comité de Evaluación invariablemente se apegará a la ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación públicas (..)".

Asimismo, el Decreto Reglamentario N° 2992/19, en su Art. 67 Contenido del Informe de Evaluación, dispone; "El o los informes de Evaluación que se emitan por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes: d) Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustada por errores aritméticos y márgenes de preferencia, (...)". (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Es parte del Informe de Evaluación el cuadro comparativo de precios, donde puede notarse que todos los bienes son de procedencia del extranjera. Por otra parte, en el cuadro presentado en la observación, también se puede valorar que por el mismo motivo No Aplica el Certificado de Producto y Empleo Nacional, dicho esto, no puede aplicarse margen de preferencia local a ninguna de las ofertas, por lo que discutir sobre este punto en particular, se hace infructuoso."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA, no justifica a los cuestionamientos realizados en esta observación, debido a que en el escrito se limitaron a referir que todos los bienes ofertados son de procedencia extranjera. En ese contexto, es importante señalar, que la no aplicación del margen de preferencia nacional por haberse presentado solo ofertas extranjeras, no exime la evaluación y aplicación del margen de preferencial local cuando corresponda.

Por otra parte, el descargo menciona que: "... se puede valorar que por el mismo motivo No Aplica el Certificado de Producto y Empleo Nacional, dicho esto, no puede aplicarse margen de preferencia local a ninguna de las ofertas..."

En ese sentido, cabe señalar a la UOC de la DNA que realizó el descargo, que conforme a lo dispuesto en los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y su reglamento el Decreto N° 2992/19 en el Art. 67, la evaluación que realice el comité debe ser analizada en detalle, conforme lo requerido en el Pliego de bases y condiciones, y el producto de ese análisis debe estar explícitamente consignado en el Informe de evaluación.

No basta con sólo exponer la evaluación en un cuadro y afirmar que la oferta "CUMPLE". En este caso particular, al haberse presentado solo ofertas extranjeras, y en consecuencia haber descartado la evaluación del margen de preferencia nacional, el comité debió consignar en el informe de evaluación el análisis realizado a fin de determinar si los oferentes participantes tenían o no domicilio en el territorio de la convocante, o si ningún oferente contaba con establecimiento en la zona de la convocante a efectos de aplicar o no el margen de preferencia local conforme lo establece el pliego de bases y condiciones del presente llamado.

Por todo lo expuesto, este equipo auditor se ratifica en la presente observación y concluye que el Informe de Evaluación no contiene el análisis realizado por el Comité referente a la aplicación del margen de preferencia local establecido en el PBC.

Al respecto en atención al análisis del descargo se señala lo establecido en la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 26 Evaluación de ofertas: La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta ley y en el reglamento. (el subrayado es del CGR)

No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas que tengan como propósito facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no sea sustancial o afecte la legalidad y la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los oferentes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus ofertas.

Conclusión

El proceder del Comité en la etapa de evaluación respecto al margen de preferencia no se ajustó a las disposiciones de los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 inciso d) del Decreto N° 2992/19 debido a que no contiene el análisis realizado con relación a la aplicación o no del margen de preferencia local establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante, el comité evaluador designado deberá consignar el análisis efectuado referente a la aplicación o no de los márgenes de preferencia (nacional y local), establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, así como cada uno de los criterios de evaluación y calificación contenidos en el pliego rector.

Asimismo, se recomienda a la DNA implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir lo observado y dar cumplimiento íntegro a las disposiciones establecidas en la Ley N° 2051/03 y su reglamentación el Decreto N° 2992/19 sobre Evaluación de Ofertas; "Contenido del Informe de Evaluación".

Se recomienda, además, iniciar la adopción de medidas internas para el esclarecimiento del hecho detectado, deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones a los responsables si correspondiere.

Observación N° 23

La Resolución de Adjudicación de la LPN SBE N° 03/2021 fue formalizado fuera del plazo establecido en la normativa.

Analizada la documentación proveída por la DNA, consta el Acto de Apertura de Ofertas realizado en fecha 12/08/2021, asimismo, obra en autos la Resolución de Adjudicación N° 1334 de fecha 29/10/2021. En tal sentido, se constató que la emisión del acto administrativo de adjudicación fue efectuada 78 (*setenta y ocho*) días posteriores al acto de apertura, en contravención a lo dispuesto en la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, que en su Art. 28 Adjudicación, establece; "(...) La Convocante dará a conocer la adjudicación de la licitación en acto público, dentro de un plazo que no

deberá exceder de veinte días calendario desde la fecha de apertura de ofertas, pudiendo diferirlo hasta por otros veinte días calendario, debiendo constar la adjudicación en un acta que firmarán los asistentes que lo deseen. En sustitución de dicho acto público, la Convocante podrá optar por notificar la adjudicación de la licitación por escrito a cada uno de los participantes, dentro de los cinco días calendarios siguientes a su emisión (...). (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La Resolución de Adjudicación fuera del plazo establecido en la normativa, no implica causa de nulidad del procedimiento, en consecuencia, la DNCP ha aprobado y adjudicado el proceso de contratación. Sin embargo, es una situación que la DNA mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder."

Evaluación del Descargo

El descargo presentado por el ESC no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que se limitan a referir a que no implica causal de nulidad del procedimiento, la formalización de la Resolución de Adjudicación fuera del plazo establecido en la normativa y que la misma fue aprobada por la DNCP, situación que no fue observada por la CGR.

Finalmente, en el descargo admite que es una situación que la DNA mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder.

Ante lo mencionado, se mantiene la observación en el Informe final, a efectos de realizar recomendaciones para mejoras en el control interno del proceso correspondiente, considerando que, de repetirse, tanto en la etapa de Adjudicación como en cualquier otra etapa del proceso, podría generar todo tipo de conjeturas y afectar la transparencia del proceso, más aún tratándose éste de un procedimiento de contratación convocado por un organismo del estado como lo es la DNA.

Por todo lo expuesto precedentemente, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada, por lo que se ratifica la presente observación.

Conclusión

La formalización de la Resolución de adjudicación de la LPN SBE N° 03/2021 fue suscripto fuera del plazo establecido en la normativa vigente, en contravención a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas.

Recomendaciones

La Institución deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en todo el procedimiento de contratación, a fin de evitar repetir lo observado.

Observación N° 24

La notificación de adjudicación a los oferentes de la LPN SBE N° 03/2021 fue realizada fuera del plazo establecido en el Art. 28 de la Ley N° 2051/03.

De la verificación realizada a la documentación remitida por la DNA, se constató que la Resolución de Adjudicación N° 1334 fue emitida en fecha 29/10/2021, sin embargo, conforme consta en fojas 473 al 475 obrante en el legajo de documentos, el ente auditado procedió a notificar vía correo electrónico a los oferentes participantes del llamado en fecha 10/11/2021, habiendo transcurrido más de 5 (cinco) días desde la emisión del acto administrativo de adjudicación, en contravención a lo dispuesto en la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, que en su Art. 28 "Adjudicación", en su parte pertinente establece; "La Convocante dará a conocer la adjudicación de la licitación en acto público, dentro de un plazo que no deberá exceder de veinte días calendario desde la fecha de apertura de ofertas, pudiendo diferirlo hasta por otros veinte días calendario, debiendo constar la adjudicación en un acta que firmarán los asistentes que lo deseen. En sustitución de dicho acto público, la Convocante podrá optar por notificar la adjudicación de la licitación por escrito a cada uno de los participantes, dentro de los cinco días calendarios siguientes a su emisión (...)". (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La notificación Adjudicación fuera del plazo establecido en la normativa, no implica causa de nulidad del procedimiento, en consecuencia, la DNCP ha aprobado y adjudicado el proceso de contratación. Sin embargo, es una situación que la DNA mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder."

Evaluación del Descargo

El descargo presentado por la DNA, no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que se limitan a referir a que la notificación de la adjudicación fuera del plazo establecido en la normativa, no implica causal de nulidad del procedimiento y la misma fue aprobada por la DNCP, situación que no fue observada por la CGR.

Finalmente, en el descargo admite que es una situación que la DNA mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder.

Ante lo mencionado, se mantiene la observación en el Informe final, a efectos de realizar recomendaciones para mejoras en el control interno del proceso correspondiente, considerando que, de repetirse, tanto en la etapa de Adjudicación como en cualquier otra etapa del proceso, podría generar todo tipo de conjeturas y afectar la transparencia del proceso, más aún tratándose éste de un procedimiento de contratación convocado por un organismo del estado como lo es la DNA.

Por todo lo expuesto precedentemente, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada, por lo que se ratifica la presente observación.

Conclusión

La notificación de adjudicación a los oferentes de la LPN SBE N° 03/2021 fue realizada fuera del plazo establecido en la normativa vigente, en contravención a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas.

Recomendaciones

La Institución deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en todo el procedimiento de contratación, a fin de evitar repetir lo observado.

Observación N° 25

La comunicación de adjudicación a la DNCP de la LPN SBE N° 03/2021 no fue realizada dentro del plazo estipulado en el Art. 38 de la Resolución DNCP N° 5695/2019

Verificada la documentación proveída por la DNA, se constató que mediante Nota U.O.C N° 649/21 de fecha 10/11/2021 se procedió a comunicar a la DNCP de la adjudicación resuelta en el llamado LPN SBE Plurianual N° 03/2021 "Adquisición de Software para el sistema Informático SOFIA" ID N° 389.780, sin embargo, la Resolución de Adjudicación fue suscripta en fecha 29/10/2021, por tanto, desde la emisión de dicho acto administrativo hasta la comunicación a la DNCP han transcurrido 12 (doce) días posteriores a la fecha de adjudicación, en contravención a las disposiciones de la Resolución DNCP N° 5695/19, que en su Art. 38 Difusión y Notificación de la adjudicación, establece; "Resuelta la adjudicación, la convocante comunicara a través del SICP, dentro de un plazo que no exceda los 5 cinco días corridos posteriores (...)". (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo DNA

"La comunicación de la Adjudicación a la DNCP fuera del plazo establecido en la normativa, no implica causa de nulidad del procedimiento, en consecuencia, la DNCP ha aprobado y adjudicado el proceso de contratación. Sin embargo, es una situación que la DNA mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberán atender, de modo a cuidar las formas en su proceder."

Evaluación del Descargo

Conforme lo manifestado en el descargo de la UOC de la DNA, no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que se limitan a referir a que la comunicación de la adjudicación a la DNCP, fuera del plazo establecido en la normativa, no implica causal de nulidad del procedimiento y la misma fue aprobada por la DNCP. Finaliza el descargo admitiendo que, es una situación que la DNA mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder.

Ante lo mencionado, se mantiene la observación en el Informe final, a efectos de realizar recomendaciones para mejoras en el control interno del proceso correspondiente, considerando que, de repetirse, tanto en la etapa de Adjudicación como en cualquier otra etapa del proceso, podría generar todo tipo de conjeturas y afectar la transparencia del proceso, más aún tratándose éste de un procedimiento de contratación convocado por un organismo del estado como lo es la DNA.

Por todo lo expuesto precedentemente, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada, por lo que se ratifica la presente observación.

Conclusión

La comunicación de adjudicación de la LPN SBE N° 03/2021 a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, fue realizada fuera del plazo estipulado en la Reglamentación vigente de la DNP, en trasgresión a lo dispuesto en el Art. 38 "Difusión y Notificación de la adjudicación" de la Resolución DNCP N° 5695/2019.

Recomendaciones

La Institución deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en todo el procedimiento de contratación, a fin de evitar repetir lo observado.

Observación N° 26

Las firmas Excelsis S.A y Logicalis Paraguay S.A suscribieron sus contratos con la DNA presentando documentos vencidos.

Verificado el Pliego de Bases y Condiciones del presente llamado, se observó que el mismo, en la sección Especificaciones Técnicas, numeral 11 Documentación requerida para la firma del contrato, estableció la presentación de los siguientes documentos:

1. *Personas Físicas / Jurídicas*

c) *Certificado de no encontrarse en quiebra o en convocatoria de acreedores expedido por la Dirección General de Registros Públicos;*

d) *Certificado de no hallarse en interdicción judicial expedido por la Dirección General de Registros Públicos;*

e) *Constancia de no adeudar aporte obrero patronal expedida por el Instituto de Previsión Social.*

f) *Certificado laboral vigente expedido por la Dirección de Obrero Patronal dependiente del*

Viceministerio de Trabajo; siempre que el sujeto esté obligado a contar con el mismo, de conformidad a la reglamentación pertinente.

g) *En el caso que suscriba el contrato otra persona en su representación, acompañar poder suficiente del apoderado para asumir todas las obligaciones emergentes del contrato hasta su terminación.*

h) *Certificado de cumplimiento tributario vigente a la firma del contrato.*

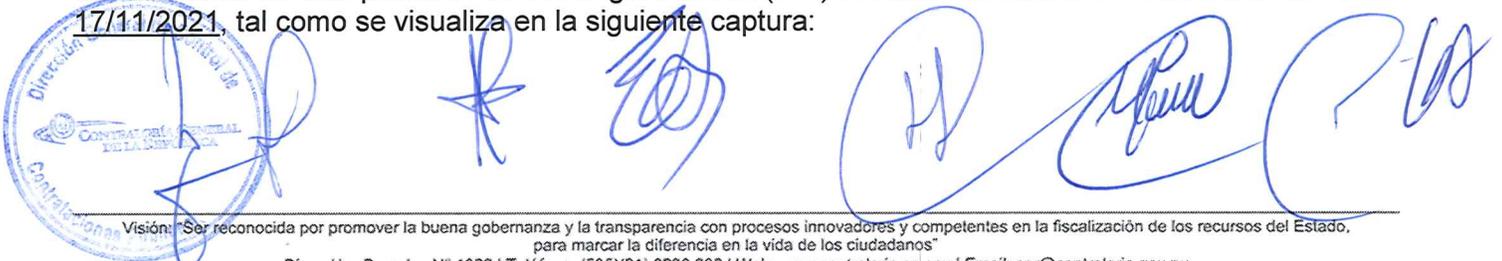
En consecuencia, por Memorándum EA-DGCCP/CGR N° 10/22 se solicitó al ESC, en el numeral 17 *Copia autenticada y en medios magnéticos de cada uno de los documentos requeridos en los apartados del PBC detallados a continuación, presentados con la oferta de las empresas: 1) Excelsis S.A. Logicalis Paraguay S.A y Stark Tecnologías S.A: inciso e) Documentación requerida para la firma del contrato, detallados en las fojas 62 y 63 del PBC.*

Con relación a este requerimiento el ESC, mediante Memorándum DAI N° 89/22 de fecha 08/06/2022, manifestó: "Punto 17. Folios 88 al 443". Sin embargo, tras el análisis de la documentación remitida, no constaba la documentación requerida para la firma del contrato, detallados en las fojas 62 y 63 del PBC.

Posteriormente, el EA se constituyó en la sede de la DNA a los efectos de una verificación documental in situ, efectuada en fecha 24/06/2022 a través del Acta CGR FEI N° 07/22, en dicha ocasión tampoco fueron visualizados los documentos señalados más arriba, en efecto, por Memorándum EA-DGCCP/CGR N° 17 de fecha 13/07/2022, el EA reiteró el pedido de los documentos presentados por los oferentes para la firma del contrato, y en contestación al requerimiento, el ESC remitió mediante Memorándum DAI N° 128 de fecha 18/07/2022, toda la documentación solicitada, tras el análisis de los mismos se señala cuanto sigue:

Con relación a la documentación presentada por la firma Excelsis S.A.:

El Certificado de Cumplimiento con el Seguro Social (IPS) remitido contaba con vencimiento de fecha 17/11/2021, tal como se visualiza en la siguiente captura:





INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

**INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
DIRECCION DE APOORTE OBRERO PATRONAL
CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO
CON EL SEGURO SOCIAL**

*Paraguay
de la gente*

USUARIO EMISION: 1278340

NRO. CERTIFICADO: 315157

FECHA EMISION: 14-10-2021

VENCIMIENTO: 17-11-2021

DATOS DEL EMPLEADOR

Nro. Ruc: 80010664

Nro. Certificado: 315157

Asimismo, se verificó el Certificado Laboral N° 16.188 expedido en fecha 18/08/2021, con validez de 90 días, es decir, con vencimiento en fecha 18/11/2021, adjunto captura de pantalla del documento:

RAZÓN SOCIAL	EXCELSIS S.A.C.I.G.
NOMBRE FANTASÍA	EXCELSIS S.A.C.I.G.
ACTIVIDAD PRINCIPAL	COMERCIAL, INDUSTRIAL Y GANADERA
ACTIVIDAD ECONÓMICA	VENTAS AL POR MENOR DE DIVERSOS ARTICULOS-COMERCIOS
DEPARTAMENTO	CAPITAL (ASUNCIÓN)
LOCALIDAD	ASUNCIÓN
DIRECCIÓN	AVDA. GRAL. SANTOS ESQ/ CONCORDIA
FECHA DE INSCRIPCIÓN	1990-05-21
FECHA DE APROBACIÓN	2021-08-16
FECHA DE VTO.	2021-11-16


 C.P. Carlos Martínez, Coordinador
 Unidad Operativa de Conciliaciones
 D.P. - D.G.
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

SE EXPIDE EL PRESENTE CERTIFICADO LABORAL EN FECHA **18.08.2021**

VÁLIDO POR (3) TRES MESES DESDE LA FECHA DE APROBACIÓN

Como puede verse, ambos documentos presentados por la firma Excelsis S.A se encontraban vencidos al momento de la suscripción del contrato, que fuera celebrado en fecha 25/11/2021.

Continuando con el análisis, el ESC remitió al mismo tiempo, el Certificado de Interdicción e Inhabilitación y el Certificado de Quiebras de la firma Excelsis S.A, emitido por la Dirección General de los Registros Públicos, verificado los mismos se observó que ambos certificados fueron procesados en fecha 23/09/2022, a continuación, las respectivas capturas:


 Poder Judicial
 Dirección General de los Registros Públicos

Página 1 de 1.-

**Certificado de Anotaciones Personales
EXCELSIS SOCIEDAD ANONIMA.-**

Número Documento: 8001064-4.-

Tipo Documento: RUC.-

Goza de la libre disposición de sus bienes y no se hallan registradas sentencias judiciales de interdicción e inhabilitación.-

Fin del informe

Se hace constar para lo que hubiere lugar, que la Base de Datos está formada por órdenes judiciales. Última actualización: 24 horas antes del último día hábil.-

Informe generado electrónicamente. Número de certificado electrónico: 28043-1577367.-

Visión: Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py

Nº Entrada: 11387494 Fecha entrada: 22/09/2021 08:57:42 Fecha proceso: 23/09/2021 11:07:03 Nº Liquidación: 31824814B
 Operador: BLAS CAÑETE.-
 Solicitante: MERCEDES FATIMA RAMIREZ ROMERO Registro/Matricula: 408


 Poder Judicial
 Dirección General de los Registros Públicos

Página 1 de 1.-

**Certificado de Quiebras en línea
EXCELSIS SOCIEDAD ANÓNIMA.-**

Número Documento: 8001064-4.- Tipo Documento: RUC.-

No se halla registrado pedido de convocatoria de acreedores, ni celebrado concordato alguno, ni su quiebra.-

Fin del informe

Se hace constar para lo que hubiere lugar, que la Base de Datos está formada por órdenes judiciales. Última actualización: 24 horas antes del último día hábil.-

Informe generado electronicamente. Número de certificado electrónico: 27920-48737.-

Nº Entrada: 11387505 Fecha entrada: 22/09/2021 08:58:37 Fecha proceso: 23/09/2021 12:29:57 Nº Liquidación: 31824844E
 Operador: SUSANA RAQUEL CUBILLA.-
 Solicitante: MERCEDES FATIMA RAMIREZ ROMERO Registro/Matricula: 408

Conforme se visualizó más arriba, se constató que los certificados fueron procesados en fecha 23/09/2021, y en este punto se trae a colación el Reglamento General Técnico Registral de la Dirección General de los Registros Públicos, aprobada por Acordada N° 1033/15, que en su artículo 77 Plazo de expedición y vigencia de los certificados, establece; *"Serán expedidos de conformidad a lo dispuesto en la ley en un plazo máximo de diez días, contados desde el día siguiente de su respectivo ingreso por mesa de entradas. Los certificados serán válidos por el plazo de 30 días contados desde la fecha de su expedición. La expedición de certificaciones sucesivas será calificada teniendo en cuenta la existencia de derechos oponibles ingresados durante el bloqueo anterior cuya*

toma de razón no pudo hacerse efectiva", por tanto, al momento de la suscripción del contrato (25/11/2021) ambos certificados se encontraban vencidos.

Con relación a la documentación presentada por la firma Logicalis Paraguay S.A.:

El ESC remitió el Certificado de Cumplimiento Tributario de la firma mencionada más arriba conforme se visualiza a continuación:

	SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE TRIBUTACION		NUMERO	4270122906220
	FORM.427-1		FECHA	25/10/2021
CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO				
DATOS DEL SOLICITANTE				
RUC	80022674	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL		
DV	7	LOGICALIS PARAGUAY S.A.		
A LA FECHA DE EXPEDICIÓN DEL PRESENTE DOCUMENTO EL CONTRIBUYENTE HA CUMPLIDO CON SUS OBLIGACIONES ANTE LA ADMINISTRACIÓN Y SE EMITE EL PRESENTE CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN CARÁCTER NORMAL EN VIRTUD A LO ESTABLECIDO EN EL ART. N° 194 DE LA LEY N° 125/91 Y SU MODIFICACIÓN CON LA LEY N° 2421/04 Y DEMÁS DISPOSICIONES VIGENTES.				
VALIDO HASTA: 24/11/2021		NÚMERO DE CONTROL : 986C093C		
SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE TRIBUTACIÓN				

El Certificado remitido por el ESC consignó su validez hasta la fecha 24/11/2021, sin embargo, el contrato respectivo fue suscrito en fecha 06/12/2021.

El Certificado de Cumplimiento con el Seguro Social (IPS) remitido contaba con vencimiento de fecha 17/11/2021, tal como se visualiza en la siguiente captura:



Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"
 Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

**INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
DIRECCION DE APOORTE OBRERO PATRONAL
CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO
CON EL SEGURO SOCIAL**

*Paraguay
de la gent*

USUARIO EMISION: 652262

NRO. CERTIFICADO: 315610

FECHA EMISION: 16-10-2021

VENCIMIENTO: 17-11-2021

DATOS DEL EMPLEADOR

Nro. Ruc: 80022674

Nro. Certificado: 315610

Razon Social: LOGICALIS PARAGUAY S.A.

Como puede verse, al momento de la suscripción del contrato (06/12/2021) el certificado de cumplimiento con el seguro social presentado por el oferente Logicalis Paraguay S.A. se encontraba vencido.

En cuanto al Certificado Laboral N° 9.140 remitido por el ESC, se observó cuanto sigue:

N° PATRONAL	38683
RUC	80022674-7
N° PATRONAL DE IPS	0006-01-1468
RAZÓN SOCIAL	LOGICALIS PARAGUAY S.A.
NOMBRE FANTASÍA	LOGICALIS PARAGUAY S.A.
ACTIVIDAD PRINCIPAL	CPRA-VTA-IMPORT-CONSIGNACION-REPRESENT-DE SOFTWARE
ACTIVIDAD ECONÓMICA	VENTAS AL POR MENOR DE DIVERSOS ARTICULOS-COMERCIOS
DEPARTAMENTO	CAPITAL (ASUNCIÓN)
LOCALIDAD	ASUNCIÓN
DIRECCIÓN	Avda España 2028
FECHA DE INSCRIPCIÓN	2001-07-27
FECHA DE APROBACIÓN	2020-12-18
FECHA DE VTO.	2021-03-18



C.P. Carlos Martínez, Coordinador
Unidad Operativa de Contrataciones
DAN-D.A.
ES COMA NUL DEL ORIGINAL

SE EXPIDE EL PRESENTE CERTIFICADO LABORAL EN FECHA 18.12.2020
VÁLIDO POR (3) TRES MESES DESDE LA FECHA DE APROBACIÓN

La fecha de expedición del documento obra de fecha 18/12/2020, con validez de 90 días, como puede verse en la captura anterior, es decir, el mismo tenía vencimiento en fecha 18/03/2021, sin embargo, el contrato con la firma Logicalis Paraguay S.A fue suscrito en fecha 06/12/2021, por tanto, dicho certificado también se encontraba vencido al momento de la suscripción.

Por todo lo expuesto en este punto, se constató que las firmas Excelsis S.A y Logicalis Paraguay S.A suscribieron sus contratos con la DNA habiendo presentado documentos vencidos y sin que el ESC advirtiera de dicha situación, en contravención a las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones.

Al respecto se señala al ESC la función de la Unidad Operativa de Contratación (UOC), establecida en el Art. 7° del Decreto Reglamentario N°2992/19 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", que en su parte pertinente dispone: *i) Gestionar la formalización de los contratos y recibir las garantías correspondientes, j) Mantener un archivo ordenado y sistemático, en forma física y electrónica, de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas, por el plazo de prescripción.*

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La suscripción de contratos, donde los proveedores adjudicados han presentado documentación vencida, no implica causa de nulidad del procedimiento, ya que estos documentos son requeridos para asegurar que los proveedores se encuentren con todas las capacidades para dar provisión, en este caso, de los bienes a ser contratados, situación que de hecho se ha realizado, puesto que se han recibido y pagado íntegramente los bienes objeto del llamado. Sin embargo, es una situación que la DNA, y específicamente la UOC, mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberán atender, de modo a cuidar las formas en su proceder."

Evaluación del Descargo

El fundamento mencionado en el descargo por la UOC de la DNA, no justifica lo observado por la CGR, debido a que se manifiestan que el hecho de que los proveedores adjudicados presenten documentación vencida para la suscripción de los contratos, no implica causa de nulidad del procedimiento, situación no observada por la CGR.

Continúa el descargo señalando que estos documentos "son requeridos para asegurar que los proveedores se encuentren con todas las capacidades para dar provisión, en este caso, de los bienes a ser contratados" y evitan expresar las razones por las cuales admitieron esta deficiencia en la etapa contractual. Ante esta aseveración, se señala que, si bien es cierto que estos documentos son requeridos para comprobar la capacidad de suministro que poseen los oferentes, esto no habilita a que dicha documentación, no se encuentre vigente al momento de la suscripción de los contratos ya que éstos servirán para corroborar que efectivamente los oferentes están en condiciones óptimas para contratar con el Estado.

Finaliza el descargo admitiendo que, es una situación que la DNA y específicamente la UOC, mediante la realización de sus gestiones burocráticas deberá atender, de modo a cuidar las formas en su proceder, ante lo manifestado se mantiene la observación en el Informe final, a efectos de realizar recomendaciones para mejoras en el control interno del proceso correspondiente, considerando que, de repetirse, tanto en la etapa de Adjudicación como en cualquier otra etapa del proceso, podría generar todo tipo de conjeturas y afectar la transparencia del proceso, más aun tratándose éste de un procedimiento de contratación convocado por un organismo del estado como lo es la DNA.

Por todo lo expuesto precedentemente, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada, por lo que se ratifica la presente observación.

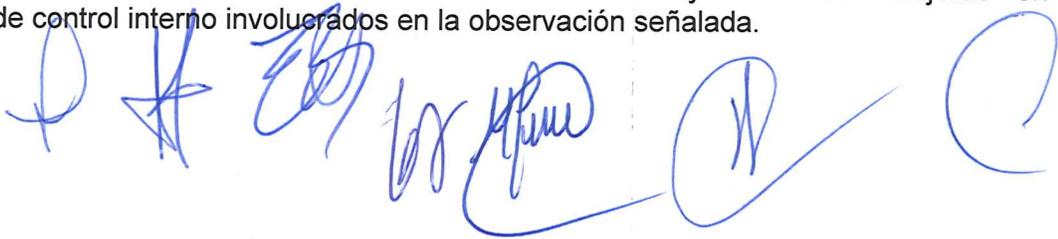
Conclusión

Los documentos requeridos a las firmas Excelsis S.A y Logicalis Paraguay S.A. para la formalización de los contratos suscriptos por la DNA se encontraban vencidos, sin que se advirtiera de esta situación, Incumplimiento a las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones. Igualmente, el Art. 7° incisos i) y j) del Decreto Reglamentario N°2992/19 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas.

Recomendaciones

La UOC de Institución a través de la dependencia encargada de la formalización de los contratos, deberá implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el control interno de todo el procedimiento de contratación, a fin de evitar repetir lo observado.

Asimismo, se recomienda a la DNA impulsar las medidas administrativas necesarias a los efectos de deslindar responsabilidades sobre las debilidades detectadas y establecer mejoras en los procedimientos de control interno involucrados en la observación señalada.



CAPITULO VI

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL (LPN) N° 11/2020 "ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA EL SISTEMA INFORMÁTICO SOFIA"- ID N° 377718.

Observación N° 27

La DNA no ha justificado debidamente la necesidad de la Contratación de referencia.

Por Memorandum EA-DGCCP N° 11/22, de fecha 03/06/2022, el EA solicitó al ESC en el numeral 1, "Informe técnico de la dependencia responsable de la DNA que contenga básicamente lo siguiente: el diagnóstico; la proyección; el fundamento técnico, y la aplicación dada al producto adquirido a través del presente procedimiento de contratación, que justificara su incorporación en el Plan Anual de Contrataciones (PAC) del Ejercicio Fiscal 2020 del ESC". Ante dicho requerimiento, el ESC dio contestación mediante Memorandum DAI N° 96/2022 de fecha 08/06/2022, al cual adjuntó la Nota DTIC-SOFIA N° 216/2020 dirigida a la Dirección de Administración y Finanzas de la DNA, suscripta por el Lic. Luis Humberto López Zulck, y que contenía las especificaciones técnicas de los bienes o productos a ser adquiridos por la convocante, así como los antecedentes del precio referencial obtenido para el presente llamado.

Al respecto, se señala que, si bien el ESC remitió las especificaciones técnicas de los bienes a ser adquiridos, no consta el informe o estudio de relevamiento de datos, o la descripción del proyecto a ser encarado por la convocante, y que sirva de justificación de la compra efectuada a través del llamado LPN N° 11/20 "Adquisición de Software para el Sistema Informático de Sofía", ID N° 377.718. Es decir, no fue posible corroborar la necesidad de contar con dichos bienes, tampoco información que indique sobre la utilidad o si dicha compra forma parte de la ejecución de un proyecto de largo alcance, tampoco se refiere a qué unidades organizacionales serán asignados, quienes serán los usuarios beneficiados y el impacto que se pretende en la eficacia y eficiencia de la gestión institucional de la DNA.

Estas informaciones adquieren relevancia estratégica, considerando que la DNA, como institución estatal recaudadora de impuestos y gravámenes que financia la ejecución de los programas del presupuesto público, debe contar con una planificación y justificación técnica y legal de las adquisiciones de bienes y servicios que realiza, solventados con fondos del Estado y en consideración al monto de la compra, establecida para la presente contratación. Finalmente, se señala al ESC que la mera mención de la necesidad de contar con los software y licencias, sin la fundamentación legal y técnica, no acredita suficientemente la utilización de los recursos públicos en esta adquisición.

En tal sentido, cabe mencionar que el Art. 12 de la Ley N° 2051/03, dispone: "A más tardar el veinte y ocho de febrero de cada año, de acuerdo al Presupuesto General de la Nación o los Presupuestos Municipales vigentes, con los decretos y resoluciones reglamentarias y con los lineamientos emitidos, los organismos, las entidades o las municipalidades elaborarán el Programa Anual de Contrataciones, sujetándose a las previsiones establecidas en la Ley de Administración Financiera y su reglamento. El Programa Anual de Contrataciones incluirá aquellos proyectos que abarquen más de un ejercicio fiscal. El referido programa deberá ser puesto a disposición de los interesados, tanto en las oficinas de los organismos, las entidades o las municipalidades, como a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP). Aunque no constituirá un compromiso de contratación, será obligatorio contar con el citado programa para la ejecución del presupuesto de cada año, el cual, sólo por causas debidamente justificadas, podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado".

Asimismo, el Art. 15 del mismo cuerpo legal, en su parte pertinente establece: "(...) como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios (...)". (Lo subrayado es de la CGR).

Cabe señalar, además, el Art. 7° del Decreto N° 2992/19, dispone: "**Funciones.** Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: a) Elaborar, en coordinación con las dependencias de la Convocante, el Programa Anual de Contrataciones de cada ejercicio fiscal y someterlo a consideración y aprobación de la máxima autoridad institucional".

En ese orden, el Art. 9° del citado decreto establece: "**Elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC).** Para la elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC), cada dependencia administrativa de la convocante deberá remitir a su respectiva Unidad Operativa de Contratación (UOC) sus necesidades de bienes, servicios en general, de consultoría y ejecución de

obras, en función de sus presupuestos y metas, señalando las prioridades y la programación respectiva, e indicando, como mínimo, la información establecida en el artículo siguiente".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Las necesidades de Software, específicamente Licencias para el Sistema SOFIA, deben satisfacerse efectivamente, ya que condicionan la operatividad de las gestiones. La acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de prestaciones básicas dada la gestión de recaudación de la DNA, y completamente necesarias para el normal funcionamiento institucional. En el sentido de la planeación de la contratación, la misma es parte integrante del anteproyecto presupuestario institucional, realizado en base a datos históricos y proyecciones específicas de las necesidades; por otro lado, las condiciones previas para su realización se cumplen en las especificaciones generales y técnicas que integran el pliego de bases y condiciones, las que son realizadas por la unidad administradora del contrato y la UOC institucional, dando cumplimiento estricto a la normativa en este sentido. Toda la información respecto a la necesidad de la contratación y sus requerimientos generales y específicos, se encuentran íntegramente plasmados en los distintos procesos establecidos en la legislación presupuestaria y de procesos de contrataciones."

Evaluación del Descargo

Tras el análisis del descargo presentado por la DNA, el mismo no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos ni aportó documentación que analizar sobre la justificación de realizar este llamado, sino más bien alegan argumentos de que la acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de prestaciones básicas dada la gestión de recaudación de la DNA, y completamente necesarias para el normal funcionamiento institucional.

Es importante señalar a la convocante que la simple afirmación de que la acreditación de la necesidad de contratar es evidente, debido a que se trata de prestaciones básicas dada la gestión de recaudación de la DNA, no resultan suficiente justificativo para ser considerado como un informe técnico para realizar una contratación.

Por otra parte, el descargo indica que "la planeación de la contratación, es parte integrante del anteproyecto presupuestario institucional, realizado en base a datos históricos y proyecciones específicas de las necesidades, hecho que la observación no había cuestionado.

Al respecto se señala, que disentimos con el argumento de que "la documentación comprobatoria que contenga el informe proyecto elaborado por la unidad competente" sería suficiente para ser calificado como "estudio técnico o informe técnico" que justifica la necesidad de la contratación.

Cabe reiterar a la DNA que la necesidad que justifique realizar un llamado debe consistir en un informe elaborado por la dependencia técnica responsable de la DNA, contemplando el relevamiento de las características técnicas, un diagnóstico y periodo del mantenimiento de los sistemas que son necesarios, para que la misma pueda satisfacer sus necesidades de manera oportuna, asegurando las mejores condiciones de la contratación. También debe consignar el detalle del costo estimado que representa el requerimiento de estos sistemas, incluyendo en el informe todas las cotizaciones recibidas de potenciales oferentes que sirvieron de base para la determinación de los costos.

Por lo expuesto, se ratifica lo observado por esta auditoría, de que no se ha justificado debidamente la necesidad de realizar el procedimiento de contratación con ID 377718, debido a que no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido para la adquisición de software, en el marco de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas".

Bajo esa línea, el Art. 4° Principios Generales inciso a) Economía y Eficiencia, de la citada normativa, reza; "Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria". (Lo subrayado es de la CGR).

Conclusión

No fue justificada debidamente la necesidad de realizar el procedimiento de contratación Licitación Pública Nacional N° 11/2020 "Adquisición de software para el sistema informático Sofía"- ID N° 377718, debido a que no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido en inobservancia a los Artículos 12 y 15 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, y vulnerando los principios generales que rigen las compras públicas enmarcadas en el

artículo 4° Principios Generales, inciso a) y c) del mismo cuerpo legal. Asimismo, lo dispuesto en los Artículos 7° y 9° del Decreto Reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

Para futuras contrataciones a ser encaradas por la DNA, deberá ser elaborado un informe técnico específico de relevamiento de necesidades, detallando las características generales y técnicas, acompañando la documentación de respaldo correspondiente, y que demuestre toda la información y el análisis que fundamente y explique claramente los motivos de realizar una convocatoria, la que deberá ser emitida por la Dependencia Técnica responsable.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos de la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.

Observación N° 28

El procedimiento realizado por el ESC para la obtención del precio referencial no se ajustó íntegramente a los criterios establecidos en la normativa vigente.

Por Memorándum EA-DGCCP N° 11/22 de fecha 03/06/2022, el EA solicitó al ESC en el numeral 2 "Dictamen de la UOC que detalla la metodología utilizada para la obtención de los precios referenciales utilizados en la convocatoria de acuerdo a lo establecido en la Resolución DNCP N° 1890/20, acompañando toda la documentación que respalde el análisis realizado y la fijación del precio referencial". Ante este requerimiento, la DNA mediante Memorándum DAI N° 96 de fecha 08/06/2022, dio contestación adjuntando el Dictamen de precio referencial N° 61 de fecha 18/09/2020 acompañado de los antecedentes del procedimiento efectuado para la fijación del precio referencial del presente llamado, en ese sentido, consta las solicitudes de presupuesto con sus respectivas contestaciones por parte de las siguientes firmas; Know How S.A., Stark Tecnología S.A., Nexysla, Promec S.R.L., Soft Shop, Informática Tecnología y Comunicación S.A., Excelsis S.A y Logicalis Paraguay S.A.

En el Dictamen de precio referencial, el ESC manifestó; "Tomando la Información proporcionada por los potenciales oferentes, KNOW HOW S.A., STARK TECNOLOGIA S.A, PROMEC S.R.L., SOFTSHOPS.A., NEXYSLA, EXCELSIS SACIG., LOGICALIS PARAGUAY S.A. e INFORMATICA TECNOLOGIA & COMUNICACION SA; para el Lote 1 se utiliza la combinación de 4 (cuatro) parámetros de precios, para el Lote 2 se utiliza la combinación de 3 (tres) parámetros de precios y para el Lote 5 la combinación de 2 (dos) parámetros de precios, los cuales se promedian para la utilización del precio. Para los Lotes 3 y 4 se utiliza solo 1 (uno) parámetro de precios, ya que solo 1 oferente ofrece los servicios solicitados. Se exponen en planilla comparativa exponiendo en planilla los precios mencionados".

Analizada la documentación remitida por el ESC, se señala que para la conformación del precio referencial correspondiente a los lotes 3 y 4 la convocante utilizó únicamente una fuente de información de precios, manifestando que en dichos lotes solo fueron utilizados los precios proveídos por la firma Excelsis S.A. alegando que esta última es la única proveedora de los bienes solicitados en los lotes mencionados. Sin embargo, la normativa exige la combinación de al menos tres precios a los efectos de la construcción del precio referencial, conforme se establece en la Resolución DNCP N° 1890/20, que en su parte pertinente dispone; "(...) Se debe contar con al menos tres precios, obtenidos a través de cualquier mecanismo que permita disponer de evidencia documentada sobre su existencia, tales como solicitudes de presupuestos y sus respuestas, copias de resoluciones de adjudicación, contratos, revistas, publicaciones, páginas de internet oficiales que contengan precios, u otros medios comprobatorios idóneos(...)". (Lo subrayado es de la CGR). Por tanto, en el dictamen de precio referencial emitido no se observó que el ESC haya agotado las instancias correspondientes a fin de obtener otros precios para los lotes 3 y 4, limitándose a mencionar que la firma Excelsis S.A era la única empresa proveedora de los bienes solicitados en los lotes mencionados sin adjuntar documentación alguna que sustente dicha afirmación.

Igualmente, la normativa señalada precedentemente, exceptúa dicha combinación para los casos de compras de bienes o servicios de alta complejidad, y en ese sentido reza; "Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 (tres) fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los Precios de Referencia, en cuyo caso tal situación deberá ser suficientemente fundada en el Dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia (...)". Y bajo esta línea, se señala que el ESC tampoco ha demostrado debidamente y con fundamentos la complejidad de los

bienes a ser adquiridos a efectos de justificar la falta de datos e informaciones que ayuden en la conformación del precio referencial de los lotes 3 y 4, tal como se establece en la normativa citada más arriba. (Lo subrayado es de la CGR).

Al respecto, la Resolución DNCP N° 1890/20, en su Anexo Guía para la elaboración de precios de referencia para los organismos, entidades y municipalidades, en las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, establece; "Se debe contar con al menos tres precios, obtenidos a través de cualquier mecanismo que permita disponer de evidencia documentada sobre su existencia, tales como solicitudes de presupuestos y sus respuestas, copias de resoluciones de adjudicación, contratos, revistas, publicaciones, páginas de internet oficiales que contengan precios, u otros medios comprobatorios idóneos (...)" "(...) Las Convocantes deberán seleccionar al menos tres precios obtenidos, de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:

1. Precios ofrecidos por empresas al público en general para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periodísticas, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.
2. Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado,
3. Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.
4. Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo.

• Excepcionalmente, si por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación no resultare posible alcanzar la cantidad de 3 (tres) fuentes requeridas para la obtención de los precios, la convocante podrá adoptar el mecanismo que considere apropiado para obtener los Precios de Referencia, en cuyo caso tal situación deberá ser suficientemente fundada en el Dictamen firmado por el Encargado de la UOC en el que se detalle la metodología utilizada para la obtención de los Precios de Referencia (...)". (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"El proceso de contratación que nos ocupa, refiere específicamente a Licencias software para el Sistema SOFIA de la DNA, en general, con características especiales dada la estructura informática de la DNA, donde no es posible obtener referencias similares en las opciones descritas en la Resolución DNCP 1890/2020, en sus numerales 1, 2 y 3; situación que obliga a respaldar los precios en el numeral 4, de precios de potenciales oferentes, por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, respaldando esta acción en la excepción establecida en la propia normativa."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA expresa lo ya indicado en la observación de la CGR, de que el procedimiento aplicado para respaldar la elaboración del precio referencial se enmarca en la metodología dispuesta en punto 4 de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, por lo tanto, se señala que, el descargo no aporta fundamentos técnicos nuevos ni documentación que analizar.

Al respecto, se señala que esta auditoría en ningún momento cuestionó el por qué utilizaron la metodología dispuesta en punto 4 de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, lo que se observado fue la falta de combinación de dos o más métodos indicados en la Guía, lo cual otorgaría mayor fiabilidad al procedimiento de elaboración de precios referenciales, considerando que se mezclarían datos de precios obtenidos de 2 fuentes de información, de forma a disminuir el riesgo en cuanto a la aplicación de un procedimiento subjetivo que beneficie parcialmente a algunos intereses, y con ello garantizar el cumplimiento de los Principios Generales establecidos en el Art. 4° de la Ley N° 2051/03.

Las acciones administrativas en una Entidad Pública no pueden estar respaldadas con la sola explicación de que "...por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, respaldando esta acción en la excepción establecida en la propia normativa.", estas expresiones debieron estar sustentadas con evidencias que demuestren lo señalado.

Cabe recalcar a la DNA a través de su dependencia responsable del análisis y determinación de precios referenciales para un llamado a contratación pública debe realizar un estudio pormenorizado de mercado que le permita demostrar haber gestionado la presentación del mayor número de oferentes en el proceso de contratación y obtener evidencia documentada que justifique la fijación de un determinado precio, a través del dictamen pertinente a efectos de ajustarse a los principios de razonabilidad, eficiencia y economía, según lo dispuesto en la Resolución DNCP N° 1890/2020.

La importancia de la adecuada fijación del precio referencial radica en que el mismo establece un marco razonable del precio que los potenciales oferentes deben tener en cuenta para preparar las ofertas. Es decir, si el precio referencial es calculado muy por encima del precio de mercado, como se dio en los casos analizados, puede generar sobrecostos injustificados y suspicacias sobre el proceso, y por el contrario, si es fijado muy por debajo al precio de mercado, genera otro tipo de consecuencias para la convocante como la de no recibir ofertas, lo que obligaría a la Institución a declarar desierto el llamado con las respectivas consecuencias que ello implica; o recibir ofertas de bienes y servicios que no aseguren la calidad y condiciones convenientes.

Por tanto, se considera que el procedimiento realizado por la UOC para la fijación del precio referencial, de la contratación con ID 377718, no se ajustó íntegramente a los criterios establecidos en la normativa vigente. Por lo expuesto, este equipo auditor da énfasis a la debilidad evidenciada a través del descargo ratificando así la presente observación.

Al respecto el Art. 4° de la Ley N° 2051/03 Principio de Transparencia que debe regir en toda contratación pública, establece en su inc. c) **Transparencia y Publicidad:** *Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos.*

Para el cálculo de la Estimación de costo el Art. 15 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" dispone lo siguiente: *"En la estimación del costo de cada operación, los Organismos, las Entidades y las Municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria el procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación".*

Igualmente, el Art. 15 del Decreto N° 2992/19 establece: *"La Estimación de Costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizara conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)".*

Conclusión

La Convocante al no realizar correctamente el cálculo del precio referencial de la LPN N° 11/20 con ID 377718, no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20, en concordancia con los Principios Generales establecidos en los Artículos 4° inc. c) y 15 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 15 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

La UOC de la DNA como unidad encargada de realizar los procedimientos necesarios para llevar adelante las contrataciones de conformidad a la Ley y sus reglamentaciones, deberá velar por la adecuada elaboración del estudio de mercado y fijación de precios, exponiendo en ella, todos los detalles del análisis realizado en forma clara y explicativa, por parte de las unidades técnicas que correspondan.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos desde la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.



Observación N° 29

El informe de evaluación emitido no consignó la aplicación o no del margen de preferencia local establecido en el Pliego de Bases y Condiciones del presente llamado.

Tras el análisis efectuado al Acta de Evaluación de Ofertas emitido por el Comité, en el marco del llamado de referencia, no consta la evaluación realizada referente a la aplicación o no del Margen de Preferencia Local establecido en el PBC en la sección Requisitos de Participación y Criterios de Calificación, numeral 5 Margen de Preferencia establecido; *"Para contrataciones realizadas por Unidades Operativas que se encuentren conformadas dentro de un municipio o departamento se deberá considerar que, si la oferta evaluada como la más baja pertenece a una firma u empresa domiciliada fuera del territorio departamental de la convocante, ésta será comparada con la oferta más baja de la firma u empresa domiciliada dentro del territorio de la convocante, agregándole al precio total de la oferta propuesta por la primera una suma del diez por ciento (10%) del precio. Si en dicha comparación adicional la oferta de la firma u empresa domiciliada dentro del territorio departamental de la convocante resultare ser la más baja, se la seleccionará para la adjudicación; en caso contrario se seleccionará la oferta de servicios de la firma u empresa domiciliada fuera del territorio departamental de la convocante. En el caso de que el oferente, sea de la zona y además cuente con margen de preferencia, se le aplicará únicamente el margen de este último (...)"*.

Al respecto, se señala al comité que el informe emitido debe contener la evaluación de cada uno de los criterios establecidos en las bases del llamado, conforme a lo establecido en la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, que en su Art. 27 Comités de Evaluación, reza; *"El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación, dictamen en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las ofertas y las razones para admitirlas o desecharlas. La calificación que realice el Comité de Evaluación invariablemente se apegará a la ley y a los criterios establecidos en las bases de la licitación públicas (...)".* (Lo subrayado es de la CGR).

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Es parte del Informe de Evaluación el cuadro compartivo de precios, donde puede notarse que todos los bienes son de procedencia del extranjero. Por otra parte, en el cuadro de documentos, también se puede valorar por el mismo motivo que No Aplica el Certificado de Producto y Empleo Nacional, ya que todos los oferentes presentan bienes de origen extranjero, dicho esto, no puede aplicarse margen de preferencia local a ninguna de las ofertas, por lo que discutir sobre este punto en particular, se hace infructuoso."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA, no justifica a los cuestionamientos realizados en esta observación, debido a que en el escrito se limitaron a referir que todos los bienes ofertados son de procedencia extranjera. En ese contexto, es importante señalar, que la no aplicación del margen de preferencia nacional por haberse presentado solo ofertas extranjeras, no exime la evaluación y aplicación del margen de preferencial local cuando corresponda.

Por otra parte, el descargo menciona que: *"... se puede valorar que por el mismo motivo No Aplica el Certificado de Producto y Empleo Nacional, dicho esto, no puede aplicarse margen de preferencia local a ninguna de las ofertas..."*

En ese sentido, cabe señalar a la UOC de la DNA que realizó el descargo, que conforme a lo dispuesto en los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y su reglamento el Decreto N° 2992/19 en el Art. 67, la evaluación que realice el comité debe ser analizada en detalle, conforme lo requerido en el Pliego de bases y condiciones, y el producto de ese análisis debe estar explícitamente consignado en el Informe de evaluación.

No basta con sólo exponer la evaluación en un cuadro y afirmar que la oferta "CUMPLE". En este caso particular, al haberse presentado solo ofertas extranjeras, y en consecuencia haber descartado la evaluación del margen de preferencia nacional, el comité debió consignar en el informe de evaluación el análisis realizado a fin de determinar si los oferentes participantes tenían o no domicilio en el territorio de la convocante, o si ningún oferente contaba con establecimiento en la zona de la convocante a efectos de aplicar o no el margen de preferencia local conforme lo establece el pliego de bases y condiciones del presente llamado.

Por todo lo expuesto, este equipo auditor se ratifica en la presente observación y concluye que el Informe de Evaluación no consigno el análisis realizado por el Comité referente a la aplicación del margen de preferencia local establecido en el PBC.

Al respecto en atención al análisis del descargo se señala lo establecido en la Ley N° 2051/03 de "Contrataciones Públicas" en su Art. 26 Evaluación de ofertas: *La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta ley y en el reglamento.* (el subrayado es del CGR)

No serán objeto de evaluación las condiciones establecidas que tengan como propósito facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no sea sustancial o afecte la legalidad y la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los oferentes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus ofertas.

Asimismo, el Decreto Reglamentario N° 2992/19, en su Art. 67 Contenido del Informe de Evaluación, dispone; "El o los informes de Evaluación que se emitan por parte del Comité de Evaluación deben incluir los aspectos siguientes: d) Tabla comparativa de precios de las ofertas ajustada por errores aritméticos y márgenes de preferencia, (...)" (Lo subrayado es de la CGR).

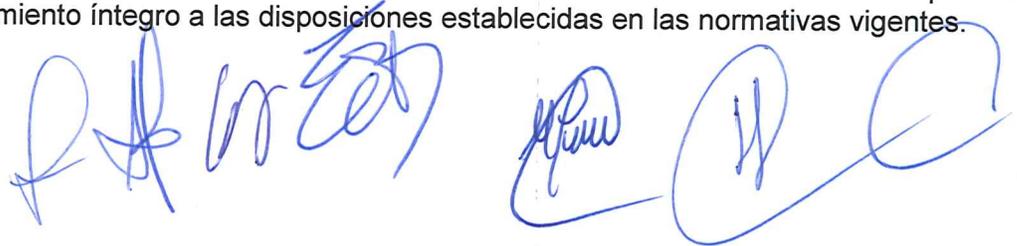
Conclusión

El proceder del Comité en la etapa de evaluación respecto al margen de preferencia no se ajustó a las disposiciones de los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 inciso d) del Decreto N° 2992/19 debido a que no consigno el análisis realizado con relación a la aplicación o no del margen de preferencia local establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante, el comité evaluador designado deberá consignar el análisis efectuado referente a la aplicación o no de los márgenes de preferencia (nacional y local), establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, así como cada uno de los criterios de evaluación y calificación contenidos en el pliego rector.

Asimismo, se recomienda a la DNA implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en el procedimiento de evaluación de ofertas a fin de evitar repetir lo observado y dar cumplimiento íntegro a las disposiciones establecidas en las normativas vigentes.



CAPITULO VII

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL (LPN) N° 05/2021 ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPOS TIPO DE ESCÁNER TIPO PORTAL"- ID N° 399837

Observación N° 30

La justificación de la necesidad y la estimación de costos del presente llamado, no se encuentran respaldados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis y la fijación técnica de los importes correspondientes.

La CGR requirió a la DNA por Memorando EA-DGCCP/CGR N° 6/22 punto 1 el "Informe Técnico emitido por la dependencia responsable, que justificó la necesidad de la contratación con ID N° 399837" que debía contener como mínimo: el diagnóstico, la proyección y el fundamento técnico de la contratación de la Adquisición".

La DNA remitió como respuesta a este punto las siguientes Notas:

- Nota UOC N° 185²² de fecha 27/04/21, dirigida a la DNCP, en la cual informa que llevará a cabo la audiencia pública.
- Nota de fecha 29/04/21²³ dirigida a los potenciales oferentes en la cual la DNA invita a una audiencia pública a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas de la DNCP, con la finalidad de difundir las características y requisitos de los equipos que serán adquiridos
- La Orden de Servicio N° 100²⁴ de fecha **10/05/21**, en la cual dispone conformar un equipo técnico para estudio, análisis de factibilidad técnica adquisición de Escáner AD HOC, que tendrá a su cargo la confección del Pliego de Bases y Condiciones, la realización de la audiencia pública y el proceso de llamado y adjudicación del mismo.
- Acta de la Audiencia Pública²⁵ de fecha **12/05/2021**, en la cual participaron 31 proveedores, en el acto se presentó el borrador del PBC para el llamado, se hicieron consultas e intervenciones de los participantes.
- La Nota D.N.A.A. N° 21 de fecha **18/05/21** en la cual se solicita informe respecto a diversos temas surgidos durante el desarrollo de la primera reunión del Equipo Técnico. La respuesta es la Nota DTIC-Sofía N° 132 de fecha **26/05/21**, donde se responde sobre los aspectos tecnológicos solicitados.
- La Nota D.N.A.A. N° 22 de fecha **18/05/21**, en la que se solicita informe de Incorporación del personal operativo para manejar los escáneres. La respuesta es la Nota DTH N° 211 de fecha **25/05/21**, en la cual se pone a consideración las opciones para cubrir las vacancias de operador de Escáner móvil en la Institución.
- La Nota D.N.A.A. N° 23²⁶ de fecha **18/05/21**, en la cual se solicita informe respecto a aspectos jurídicos sobre el proceso de adquisición, incorporación, instalación y funcionamiento de los nuevos equipos. La respuesta se dio por Providencia DJA N° 1645 de fecha **25/05/21**, en la que se manifiesta que será obligación y responsabilidad de los puertos privados disponer la infraestructura necesaria para que el servicio aduanero pueda cumplir con sus funciones.

De la revisión realizada a toda la documentación se verificó que la documentación enviada, en contestación al requerimiento sobre la justificación de la necesidad de la compra son antecedentes de intercambio de notas, pedidos de informes y contestaciones de direcciones de la Aduana, es decir, no remiten un estudio técnico que se haya elaborado por la dependencia responsable donde se describa la necesidad y los fundamentos técnicos de adquirir los escáneres.

Cabe señalar a la Institución que, las acciones de planificación, estudios técnicos, relevamiento de necesidades, etc., no deberían ser respaldados con la sola remisión de notas y/o correos intercambiados entre las dependencias de la Aduana que nada contienen sobre estudios técnicos realizados.

²² Fojas 1 del Bibliorato que contesta Memo CGR N° 6/22.

²³ Fojas 2 del Bibliorato que contesta Memo CGR N° 6/22

²⁴ Fojas 4 del Bibliorato que contesta Memo CGR N° 6/22.

²⁵ Fojas 5 al 12 del Bibliorato que contesta Memo CGR N° 6/22.

²⁶ Fojas 15 del Bibliorato que contesta Memo CGR N° 6/22.

El relevamiento de necesidades que justifica la realización del llamado debe ser un informe elaborado por la dependencia responsable de la DNA, y debe contener como parte del fundamento para realizar la compra, el detalle del costo estimado que representa la adquisición de un nuevo equipo, la cantidad de puestos de control y la localidades en donde serán utilizados en todo el territorio del país, el inventario de la cantidad e identificación de escáneres con que cuenta la DNA y las condiciones y estado en que se encuentran, y demás datos necesarios que respalden la necesidad.

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas". Art. 15 Estimación de Costos establece: "Los organismos, entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios.

En la estimación del costo de cada operación, los organismos, las entidades y las municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación.

La estimación de costos se realizará sobre el valor de cada contrato durante todo el período de vigencia, incluidas eventuales prórrogas o ampliaciones. En los contratos de adquisiciones, locaciones y servicios de plazo superior a dos ejercicios fiscales, la estimación se hará basándose en el pago mensual previsto, multiplicado por veinticuatro. En el caso de contratos de obras públicas cuya vigencia exceda un ejercicio fiscal, la estimación de costos considerará todo el plazo de su duración.

Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva".

El Decreto N° 2992/19 reglamentario de la ley N° 2051/03. Art. 9. Elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC) establece: *Para la elaboración del Programa Anual de Contrataciones (PAC), cada dependencia administrativa de la convocante deberá remitir a su respectiva Unidad Operativa de Contratación (UOC) sus necesidades de bienes, servicios en general, de consultoría y ejecución de obras, en función de sus presupuestos y metas, señalando las prioridades y la programación respectiva, e indicando, como mínimo, la información establecida en el artículo siguiente".*

La planificación debe considerar la previsión de compras anticipadas en función a la estacionalidad, la detección oportuna de la necesidad de contratación y los datos históricos respecto al consumo".

Art. 7 Funciones. "Las Unidades Operativas de Contratación (UOC) tendrán las siguientes funciones: **h)** Emitir el dictamen que justifique las causales de excepción a la licitación establecidas en la Ley., **j)** Mantener un archivo ordenado y sistemático, en forma física y electrónica, de la documentación comprobatoria de los actos y contratos que sustenten las operaciones realizadas, por el plazo de prescripción. Y **k)** Las demás atribuciones que sean necesarias para ejecutar los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación de las materias reguladas en la Ley".

El Art. 14. Tipos de procedimientos. "De conformidad con lo establecido en la Ley, la selección de contratistas o proveedores deberá realizarse por medio de los procedimientos de licitación pública, licitación por concurso de ofertas, contratación directa o contratación con fondo fijo.

Para la determinación del procedimiento de contratación se considerará la estimación del costo establecida por la Convocante con carácter previo a la convocatoria o invitación.

Excepcionalmente, para la determinación del procedimiento de selección, las Convocantes tomarán en cuenta las causales eximentes de la licitación establecidas en la Ley". (Lo Subrayado es de la CGR).

El Art. 15. Estimación de costo. "La estimación del costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)".



[Handwritten signatures and initials]

Descargo del Ente Sujeto de Control

"La necesidad de mejorar tecnología de control no intrusivo, directamente relacionada a la seguridad nacional, específicamente a sistemas de rayos x para cargas y transportes, deben satisfacerse efectivamente, ya que condicionan la operatividad de las gestiones institucionales. La acreditación de la necesidad de contratar es evidente, pues se trata de prestaciones necesarias ante la coyuntura actual, y completamente necesarias para el normal funcionamiento institucional. En el sentido de la planeación de la contratación, la misma fue parte de una importante ampliación presupuestaria, realizada ante proyecciones específicas de las necesidades a nivel nacional; por otro lado, las condiciones previas para su realización se cumplen en las especificaciones generales y técnicas que integran el pliego de bases y condiciones, las que son realizadas por la unidad administradora del contrato y la UOC institucional, dando cumplimiento estricto a la normativa en este sentido. Toda la información respecto a la necesidad de la contratación y sus requerimientos generales y específicos, se encuentran íntegramente plasmados en los distintos procesos establecidos en la legislación presupuestaria y de procesos de contrataciones."

Evaluación del Descargo

El descargo realizado por la DNA no justifica lo observado por el equipo auditor, debido a que no expone nuevos fundamentos técnicos ni aportó documentación que analizar sobre la justificación de realizar este llamado, sino más bien alegan argumentos de que estos equipos son necesarios para el funcionamiento institucional, hecho que la observación no había cuestionado.

Por otra parte, el descargo indica que "toda la información respecto a la necesidad de la contratación y sus requerimientos generales y específicos, se encuentran íntegramente plasmados en los distintos procesos establecidos en la legislación presupuestaria y de procesos de contrataciones."

Es importante señalar a la convocante que la simple afirmación de que toda la información respecto a la necesidad de la contratación se encuentra íntegramente plasmados en los distintos procesos de contratación, no resultan suficiente como un informe técnico de justificación para realizar una contratación.

Conforme lo manifestado por el ente auditado, cabe reiterar a la DNA que el relevamiento de necesidades que debió justificar la necesidad de realizar este llamado, debió consistir en un "Informe técnico" elaborado por la dependencia responsable de la DNA, que contenga, entre otras informaciones, la cantidad e identificación de los escáneres con que cuenta la Institución, la descripción de la condición en que se encuentran cada uno, el diagnóstico y el tipo de mantenimiento requerido y el periodo en el cual debería ser realizado, la cantidad de puestos de control y la localidad en donde son utilizados en todo el territorio del país, etc.

Por lo expuesto en base al descargo analizado, se ratifica lo observado por la auditoría, de que la necesidad de realización de este llamado y la estimación de costos, no se encuentran respaldados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis y la fijación técnica de los importes correspondientes requerido en el marco de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas".

Conclusión

La necesidad de realización de este llamado y la estimación de costos no fueron justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 15 de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas" y los Artículos 7°, 14 y 15 del Decreto reglamentario N° 2992/19.

Recomendaciones

En los procesos de contratación realizados por la convocante en el marco de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", deberá ser elaborado un informe técnico específico de relevamiento de necesidades, que demuestre toda la información y el análisis que fundamente y explique claramente los motivos de realizar una convocatoria, emitida por la Dependencia Técnica responsable.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos de la planificación de los llamados de contratación, a fin de evitar repetir las faltas señaladas.

Observación N° 31

La metodología aplicada para la fijación del precio referencial de la LPN N° 05/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en la Resolución DNCP N° 1890/20.

La UOC emitió el Dictamen N° 66 de fecha 19/07/2021, en el cual expuso la metodología utilizada para la obtención de precios de referencia para el llamado LPN N° 05/21 "Adquisición, Instalación y Puesta en funcionamiento de Equipos Tipo Escáner tipo portal" – ID 3399837, en el marco de la Resolución DNCP N° 1890/20 "Por la cual se regula la Estimación de precios y su Publicidad en los procedimientos de Contrataciones Públicas en el marco de la Ley N° 2051/03".

El dictamen hace referencia a lo expuesto en la Resolución DNCP N° 1890/20, transcribiendo el Art. 2° y 3° de la mencionada resolución.

Asimismo, menciona que ha solicitado precios a seis (6) firmas: 1) GLOBAL TRADING S.A., 2) WICOMM S.A., 3) DATA LAB, 4) ADYTEC SOLUCIONES TECNOLOGÍAS, 5) OMNI S.A. Y 6) GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A.

Recibieron los presupuestos de cuatro (4) firmas: 1) WICOMM S.A., 2) GLOBAL TRADING S.A., 3) OMNI S.A. Y 4) GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A.

Por otro lado, el dictamen menciona que "Debido a la complejidad y especificidad de los bienes solicitados no se cuenta con adjudicaciones institucionales y/o otros OEE, ni de organizaciones, instituciones públicas o privadas".

Como "Criterios valorados en la determinación de Precios Referenciales" mencionan que en base a los presupuestos obtenidos el dictamen expresa lo siguiente: (...) *esta convocante entiende prudente aplicar una reducción del 7,38% sobre los precios presentados por la firma con los precios situados en el tercer lugar en el orden de menor a mayor. Este criterio es adoptado en el entendido que los potenciales oferentes situados en el primer, segundo y tercer lugar se encuentran muy distanciados del situado en cuarto lugar en orden de menor a mayor. Juzgamos que las firmas con precios potenciales más elevados se encontrarían en condiciones de presentar menores precios en el marco del proceso licitatorio que nos ocupa, buscando reducir la brecha de diferencia de precios entre los distintos presupuestos con que se cuenta.*

Continúa mencionando que: "...valoramos en los presupuestos de los cuatro (4) potenciales oferentes, una diferencia importante en el precio de instalación y puesta en funcionamiento de los equipos, en el costo de garantía y capacitación; en relación al precio de los equipos. Consideramos que ésta situación es generada en consecuencia a las características propias de cada marca, por lo que entendemos puedan darse variaciones importantes entre ofertas de distintas marcas en el momento de la presentación de ofertas..."

Respecto al procedimiento aplicado por la UOC para la fijación del precio referencial del llamado se señala lo siguiente:

- a) Efectivamente el procedimiento de solicitar precios a cuatro (4) potenciales oferentes se encuadra en la metodología dispuesta en punto 4 de la guía anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, sin embargo, cabe aclarar **que el procedimiento no se ajustó íntegramente a lo establecido en la mencionada resolución**, debido a que la normativa también dispone la condición de que se debe combinar dos o más de los métodos indicados en la guía, es decir, no basta con aplicar el método del punto 4, sino que éste debe ser combinado con alguno de los demás métodos 1, 2 o 3 de la guía, es decir, teniendo en cuenta lo expresado en el dictamen de que no se cuenta con otras adjudicaciones institucionales ni de otros organismos debido a la complejidad y especificidad de los bienes requeridos, y de acuerdo al objeto de esta contratación, ameritaba obtener presupuesto de proveedores internacionales, en el marco del método establecido en el punto 2 de la guía, a efectos de combinar y analizar todos los precios obtenidos por ambos métodos, y dar cumplimiento integral a lo dispuesto en la guía para elaboración de precio referencial de la Resol. DNCP N° 1890/20.
- b) Respecto a lo expuesto en el dictamen de que: "*entiende prudente... aplicar una reducción del 7,38% sobre los precios presentados por la firma con los precios situados en el tercer lugar en el orden de menor a mayor...*", se señala que el dictamen no contiene una explicación técnica, ni adjunta documentación que la exponga, donde se aclare, en primer término, en que se basaron para decidir que el precio en tercer lugar debe ser reducido, y en segundo término, cómo se determinó que la reducción debía ser específicamente el porcentaje de 7.38%.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Por otro lado, lo expuesto en el dictamen, de que "Juzgamos que las firmas con precios potenciales más elevados se encontrarían en condiciones de presentar menores precios en el marco del proceso licitatorio que nos ocupa..." son afirmaciones sin el debido sustento.

- c) Por otra parte, en la planilla de "determinación de precios referenciales" adjunta al Dictamen, se encuentran los cuadros con los precios propuestos por las cuatro (4) firmas 1) WICOMM S.A., 2) GLOBAL TRADING S.A., 3) OMNI S.A. Y 4) GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A., según se observa en la siguiente imagen parcial de la planilla:

Ítems del llamado LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL - ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE EQUIPOS DE ESCANER TIPO PORTAL

DETERMINACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES A PUBLICAR EN EL LLAMADO

Adjudicación Por el Total, Contrato Abierto: No, Abastecimiento: Sí, Tipo: Único, No

Modo de paso (drive-through) donde el camión pasa por el arco o túnel de escaneo sin afectar la cabina del conductor.						GLOBAL TRADING S.A.			
Item	Descripción del ítem	Unidad de Medida	Presentación	Cantidad	Marca	Procedencia	Precio unitario (IVA incluido)	Precio total	
1	Escaner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT.	Unidad	UNIDAD	2	NUCTECH	CHINA	24.584.152,000	49.168.304,000	
2	Instalación y puesta en funcionamiento de los equipos. (Incluye todos los costos de infraestructura; permisos y/o autorizaciones municipales y/o gubernamentales; conexión con el centro de monitoreo de imágenes en las oficinas de la DNA; y cualquier otra gestión o erogación al efecto).	Unidad	UNIDAD	2	NUCTECH	CHINA	492.000,000	983.967,600	
3	Garantía de cinco (5) años de buen funcionamiento, incluyen todos las erogaciones de mantenimiento correctivo y preventivo, mano de obra, con cambio de partes y repuestos incluidos, sin excepción.	Unidad	UNIDAD	2	NUCTECH	CHINA	6.613.933,600	12.023.827,200	
4	Capacitación y Adiestramiento de personal de la DNA para la utilización de los equipos.	Unidad	UNIDAD	1	NUCTECH	CHINA	71.733,000	71.733,000	
								62.267.711,940	

Modo de paso (drive-through) donde el camión pasa por el arco o túnel de escaneo sin afectar la cabina del conductor.						GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A.			
Item	Descripción del ítem	Unidad de Medida	Presentación	Cantidad	Marca	Procedencia	Precio unitario (IVA incluido)	Precio total	
1	Escaner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT.	Unidad	UNIDAD	2	Leidos Inc.	USA	35.200.000,000	70.400.000,000	
2	Instalación y puesta en funcionamiento de los equipos. (Incluye todos los costos de infraestructura; permisos y/o autorizaciones municipales y/o gubernamentales; conexión con el centro de monitoreo de imágenes en las oficinas de la DNA; y cualquier otra gestión o erogación al efecto).	Unidad	UNIDAD	2	Grupo Empresarial Preven-Tec S.A./Leidos Inc.	Paraguay/USA	1.490.000,000	2.980.000,000	
3	Garantía de cinco (5) años de buen funcionamiento, incluyen todos las erogaciones de mantenimiento correctivo y preventivo, mano de obra, con cambio de partes y repuestos incluidos, sin excepción.	Unidad	UNIDAD	2	Grupo Empresarial Preven-Tec S.A./Leidos Inc.	Paraguay/USA	18.050.000,000	37.700.000,000	
4	Capacitación y Adiestramiento de personal de la DNA para la utilización de los equipos.	Unidad	UNIDAD	1	Grupo Empresarial Preven-Tec S.A.	Paraguay	83.000,000	83.000,000	
								111.163.000,000	

Modo de paso (drive-through) donde el camión pasa por el arco o túnel de escaneo sin afectar la cabina del conductor.						OMNI S.A.			
Item	Descripción del ítem	Unidad de Medida	Presentación	Cantidad	Marca	Procedencia	Precio unitario (IVA incluido)	Precio total	
1	Escaner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT.	Unidad	UNIDAD	2	ASTROPHYSICS	EELU	29.231.004,336	58.462.008,672	
2	Instalación y puesta en funcionamiento de los equipos. (Incluye todos los costos de infraestructura; permisos y/o autorizaciones municipales y/o gubernamentales; conexión con el centro de monitoreo de imágenes en las oficinas de la DNA; y cualquier otra gestión o erogación al efecto).	Unidad	UNIDAD	2	OMNI S.A.	Paraguay	2.382.000,310	4.763.924,620	
3	Garantía de cinco (5) años de buen funcionamiento, incluyen todos las erogaciones de mantenimiento correctivo y preventivo, mano de obra, con cambio de partes y repuestos incluidos, sin excepción.	Unidad	UNIDAD	2	ASTROPHYSICS OMNI S.A.	EELU/Paraguay	7.943.207,700	15.886.415,400	
4	Capacitación y Adiestramiento de personal de la DNA para la utilización de los equipos.	Unidad	UNIDAD	1	ASTROPHYSICS OMNI S.A.	EELU/Paraguay	158.864,154	158.864,154	
								79.273.212,846	

Modo de paso (drive-through) donde el camión pasa por el arco o túnel de escaneo sin afectar la cabina del conductor.						WICOMM			
Item	Descripción del ítem	Unidad de Medida	Presentación	Cantidad	Marca	Procedencia	Precio unitario (IVA incluido)	Precio total	
1	Escaner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT.	Unidad	UNIDAD	2	Rapiscan	U.S.A.	24.000.000,000	48.000.000,000	
2	Instalación y puesta en funcionamiento de los equipos. (Incluye todos los costos de infraestructura; permisos y/o autorizaciones municipales y/o gubernamentales; conexión con el centro de monitoreo de imágenes en las oficinas de la DNA; y cualquier otra gestión o erogación al efecto).	Unidad	UNIDAD	2	Rapiscan	U.S.A.	2.690.000,000	5.380.000,000	
3	Garantía de cinco (5) años de buen funcionamiento, incluyen todos las erogaciones de mantenimiento correctivo y preventivo, mano de obra, con cambio de partes y repuestos incluidos, sin excepción.	Unidad	UNIDAD	2	Rapiscan	U.S.A.	5.960.000,000	11.920.000,000	
4	Capacitación y Adiestramiento de personal de la DNA para la utilización de los equipos.	Unidad	UNIDAD	1	Rapiscan	U.S.A.	350.000,000	350.000,000	
								65.650.000,000	

En el último cuadro de la planilla se encuentra el precio referencial fijado por la convocante para este llamado, aplicando, el criterio de reducir el 7,38% al precio del tercer lugar, según se puede observar en la imagen parcial de la planilla:



Handwritten signatures in blue ink over the stamp and table area.

Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000. | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Módulo de pago (drive-through) donde el camión pasa por el arco o túnel de escaneo sin afectar la cabina del conductor.					Precios Referenciales a publicar en el llamado	
Ítem	Descripción del ítem	Unidad de Medida	Procedimiento	Cantidad	Precio unitario (Miles de dólares)	Precio total (Miles de dólares)
1	Convenio tipo Portal Rápido X con fibra óptica Energía para control no intrusivo de cargas y transacciones. En base a las FTT.	Unidad	UNIDAD	2	22.072.599.150	44.144.798.738
2	Instalación y puesta en funcionamiento de los equipos, (incluye todos los costos de infraestructura; permisos y/o autorizaciones municipales y/o gubernamentales; conexión con el centro de monitoreo de imágenes en las oficinas de la OPA; y cualquier otra gestión o asociación al efecto).	Unidad	UNIDAD	2	2.206.980.078	4.413.978.156
3	Garantía de cinco (5) años de buen funcionamiento, incluyen todas las operaciones de mantenimiento correctivo y preventivo, mano de obra, con cambio de partes y repuestos incluidos, sin excepción.	Unidad	UNIDAD	2	7.356.630.261	14.713.260.522
4	Capacitación y Adiestramiento del personal de la OPA para la utilización de los equipos.	Unidad	UNIDAD	2	147.132.604	147.132.604
					78.461.170.000	

Criterio para determinación de precios estimados, a publicar en el llamado: Tomando la información presentada por las firmas WICOMM S.A., GLOBAL TRADING S.A., CALIPO SISTEMAS, POCOMBIANCA Y SOTEL S.A., esta convocante pretende aplicar una reducción del 7,38% sobre los precios presentados por la firma con los precios situados en el tercer lugar en el orden de menor a mayor. Este criterio es adoptado en el entendido que los potenciales oferentes situados en el primer, segundo y tercer lugar se encuentran más distanciados del ubicado en cuarto lugar en orden de menor a mayor. Considerando que las firmas con precios porcentajes más elevados se encuentran en condiciones de presentar menores precios en el marco del proceso licitatorio que más pueda, buscando reducir la brecha de diferencia de precios entre los diferentes presupuestos con que se cuenta.

Una cuestión a mencionar, refiere a que referidos en los presupuestos de los cuatro (4) potenciales oferentes, una diferencia importante en el precio de instalación y guarda en funcionamiento de los equipos, en el costo de garantía y capacitación, en relación al precio de los equipos. Sugiero que esta situación se garantice en consecuencia a las características propias de cada marca, por lo que entendemos pueden darse variaciones importantes entre ofertas de distintos marcas en el momento de la presentación de ofertas.

En el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas SICP de la DNCP, no se encuentran procesos de adquisición de equipos con las características técnicas solicitadas en la presente licitación.

Respecto a la aplicación del porcentaje y la fijación del precio referencial se señala que se ha realizado el cálculo para verificar los importes consignados en el cuadro que antecede, aplicando el criterio de reducción del 7,38% al precio situado en el tercer lugar según el dictamen, sin embargo, dicho cálculo no arroja como resultado los importes fijados como precios referenciales, y considerando que la planilla no expone los cálculos realizados, específicamente sobre qué precio fue aplicado el porcentaje de 7,38% ni el resultado obtenido, por lo que los precios referenciales para este llamado fueron fijados sin exponer el debido cálculo de la forma de determinación de los importes en el Dictamen de la UOC.

Por todo expuesto, considerando que utilizaron un solo método de obtención de precios, el de solicitar precios de potenciales proveedores, como el de obtener presupuestos de proveedores internacionales; sin combinar dos (2) o más métodos según lo establecido en la Resol. DNCP N° 1890/20; que los precios obtenidos de los potenciales oferentes fueron reducidos en un porcentaje cuya determinación no tuvo una explicación técnica ni fundamentada y que finalmente, los precios referenciales para este llamado fueron fijados sin exponer el debido cálculo de la reducción realizada al precio obtenido, se observa que **la metodología aplicada para la fijación del precio referencial de la LPN N° 05/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en la Resolución DNCP N° 1890/20.**

Resolución DNCP N° 1890/20. ANEXO "Guía para la elaboración de precios de referencia para organismos, entidades y municipalidades, en las contrataciones reguladas por la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

"Método para la elaboración de Precios Referenciales": "Las Convocantes deberán seleccionar al menos tres precios, de la combinación de dos o más de las siguientes opciones:

1. Precios ofrecidos por empresas al público en general para el bien, obra o servicio requerido por la Convocante, ya sea que tales ofertas hayan sido realizadas en un portal público de internet, o a través de publicaciones periódicas, revistas u otro medio comprobatorio idóneo.
2. Precios publicados por cámaras, organizaciones, instituciones, organismos del sector público o privado, nacional o internacional, que puedan ser verificados en revistas, páginas web, catálogos, u otros documentos, respecto de bienes, servicios u obras similares o idénticos a lo solicitado.
3. Precios adjudicados por la propia Convocante, o por otros Organismos, Entidades o Municipalidades, conforme a los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas.
4. Precios de potenciales oferentes, requeridos a través de cualquier mecanismo que permita contar con la evidencia de la solicitud y su respuesta, tales como fax, correo electrónico, nota u otro medio comprobatorio idóneo.



Visión: "Ser reconocida por promover la buena gobernanza y la transparencia con procesos innovadores y competentes en la fiscalización de los recursos del Estado, para marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos"

Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000. | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



Descargo del Ente Sujeto de Control

"El proceso de contratación que nos ocupa, refiere específicamente a sistemas de rayos x para cargas y transportes, con características especiales, donde no es posible obtener referencias similares en las opciones descritas en la Resolución DNCP 1890/2020, en sus numerales 1, 2 y 3; situación que obliga a respaldar los precios en el numeral 4, de precios de potenciales oferentes, por la complejidad, especialidad o particularidad de la contratación, respaldando esta acción en la excepción establecida en la propia normativa. Por otra parte, debemos mencionar, que los potenciales oferentes presentaron presupuesto referencial muy por encima de precios que entendíamos realizables, siendo esta situación habitual, dada la poca colaboración en presentar estimaciones de costos con la sinceridad que busca la norma para tener el efecto pretendido, situación que entendemos puede darse como estrategia de los mismos en que no se conozcan los precios competitivos que estarían en condiciones de ofertar y dado que la normativa no prevé algún tipo de sanción a esta práctica. La DNA se ratifica, en la realización dentro de la normativa de los precios referenciales publicados, ya que fueron realizados con base a documentación obtenida en ese momento. Si bien la CGR exhorta a contar con otras fuentes de información, en aquel momento sólo se contó con información de las firmas representantes de los fabricantes en Paraguay, ya que este tipo de adquisición necesariamente se debe realizar con posventa de firmas en Paraguay que cuenten con personal técnico acreditado por el fabricante para mantener los equipos operativos."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC de la DNA no justifica el cuestionamiento realizado en esta observación de la CGR y no remiten documentaciones que lo respalden.

El descargo alega que por ser una contratación con características especiales (*sistemas de rayos x para cargas y transportes*) no fue posible aplicar las opciones descritas en la Resolución DNCP 1890/2020 en los numerales 1, 2 y 3, por lo que debieron aplicar sólo el numeral 4 de precios de potenciales oferentes.

Al respecto se señala que la opción del numeral 2 prevé la metodología de obtención de precios de proveedores internacionales, que la UOC podría haber utilizado en combinación con la opción de obtener precios de proveedores locales. Esto se corrobora con el proceder de la UOC, que luego de 7 meses sí pudo obtener precios de proveedores internacionales y los comparó con los obtenidos de los locales, decidiendo cancelar el llamado por la diferencia sustancial de precios.

Lo mencionado por el descargo, de que los potenciales oferentes presentaron presupuesto referencial muy por encima de precios, se señala que dicha situación está dentro de las posibilidades, sin embargo, justamente la Resolución N° 1890/20 establece la metodología de COMBINAR las opciones de obtención de precios (precios de proveedores locales e internacionales) para resguardar los intereses económicos del Estado de posibles precios excesivos, normativa que la UOC simplemente no lo aplicó inicialmente para la elaboración de precios debido a que no combinó los métodos, sin embargo luego de 7 meses resultó aplicable obtener precios internacionales.

Por otra parte, el descargo omitió referirse a la observación señalada en el desarrollo del mismo, en la cual se observó que el dictamen no contiene una explicación técnica sobre el criterio aplicado por el cual determinaron la reducción de los precios referenciales de los proveedores del 7.38%.

Finalmente, considerando el análisis del descargo, este equipo auditor se ratifica en la observación de que **la metodología aplicada para la fijación del precio referencial de la LPN N° 05/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en la Resolución DNCP N° 1890/20.**

Conclusión

La Convocante al no aplicar correctamente la metodología para la fijación del precio referencial de la LPN N° 05/21, no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20.

Recomendaciones

La UOC de la DNA, responsable de realizar los procedimientos necesarios para llevar adelante las contrataciones de conformidad a la Ley de Contrataciones Pública y sus reglamentaciones, deberá velar por la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en la Guía para elaboración de precios referenciales anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, exponiendo en el Dictamen, además del detalle de

la metodología utilizada, toda información que fundamente y explique claramente las razones para elegirlos.

La Institución deberá, además, implementar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos operativos involucrados en el proceso de elaboración de precios, incluyendo nuevos mecanismos y registros aplicables que respalden la situación señalada a fin de evitar repetir las faltas observadas por el equipo auditor, en pos a la mejora continua de los procesos de llamados a contratación pública realizados por la DNA.

Observación N° 32

La cancelación de este llamado estuvo motivada en la deficiente aplicación de la metodología para elaboración del precio referencial para el llamado LPN N° 5/21.

Conforme al Dictamen N° 06 de fecha 16/02/22, la UOC recomendó a la Máxima Autoridad dictar mediante Resolución, la cancelación del proceso, previo análisis y parecer de la Dirección Jurídica Institucional.

El dictamen menciona "...el Dictamen 66/2021 de la UOC institucional, respecto a la Publicación de la Estimación de Costos y sus antecedentes respectivos conforme a la Resolución DNCP N° 1890/20..., antecedentes éstos, que han sido provistos íntegramente por oferentes locales...".

El dictamen continúa expresando que: "...transcurrido el tiempo de publicación del proceso de contratación..., la DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS **ha obtenido información relevante de costos de equipos obtenidos de fabricantes** de los mismos, así como de la cooperación de organismos internacionales y Aduanas de otros países". (el resaltado es de la CGR)

Luego manifiesta que "...se cuenta con respaldo documental de potenciales oferentes locales para equipos de procedencia americana - USA, con un costo del Escáner tipo Portal Rayos X de Alta Energía cotizado a US\$ 5,028.571 por unidad; información contrastada con el fabricante, USA, donde el equipo es cotizado de manera referencial en US\$ 2.500.000 por unidad: Se detalla la diferencia de precio en el siguiente cuadro ilustrado entre tres potenciales oferentes locales e información de fabricante:

DESCRIPCION	MONTO
Escáner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT. Procedencia USA – potencial oferente	US\$ 5.028.571.-
Escáner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT. Procedencia USA – potencial oferente	US\$ 4.175.858.-
Escáner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. En base a las EETT. Procedencia USA – potencial oferente	US\$ 3.428.571.-
Presupuesto fabricante Escáner tipo Portal Rayos X de Alta Energía para control no intrusivo de cargas y transportes. Procedencia USA	US\$ 2.500.000.-

• Tipo de cambio utilizado G. 7.000 por dólar.

Finalmente, el dictamen menciona que "...valorada la información obtenida, los precios referenciales provistos por oferentes locales se encuentran muy por encima de los precios internacionales, esta situación nos determina, ante los factores presentes, que, al ceñirnos en procedimientos de compra locales, corremos el riesgo de adquirir equipos para control no intrusivo con precios excesivos por encima de los precios a nivel internacional". (El subrayado es de la CGR)

En fecha 17/02/22, la Dirección Jurídica de la DNA se expidió mediante el Dictamen N° 414, expresando que "...no encuentra objeciones desde el aspecto formal para la aprobación del Proyecto de Resolución "por la cual se cancela la Licitación Pública Nacional ID N° 399837...de conformidad al Artículo 31 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, y, en consecuencia, la Máxima Autoridad se encuentra investido de la facultad legal para el acto administrativo correspondiente...".

En fecha 23/03/22, por Resolución N° 397 se canceló la Licitación Pública Nacional ID N° 399837 de conformidad al Art. 31 de la Ley 2051/03.



Respecto al Dictamen UOC N° 06/22 se observa que menciona precios obtenidos de tres (3) "potenciales oferentes locales" sin IDENTIFICAR los nombres de los mismos, tampoco se adjuntaron los documentos que respaldan esos precios en dólares (US\$. 5.028.571; US\$. 5.175.858 y US\$. 3.428.571). Cabe señalar, que éste dictamen omite referirse a los precios de las firmas 1) WICOMM S.A., 2) GLOBAL TRADING S.A., 3) OMNI S.A. y 4) GRUPO EMPRESARIAL PREVEN-TEC S.A. obtenidos para la fijación del precio referencial del llamado. Considerando los montos en dólares expuestos en el dictamen, que no se identificaron los nombres de dichos proveedores locales, y que, en comparación con los precios presupuestados por las cuatro (4) firmas citadas anteriormente, se deduce que no se tratan de los mismos "proveedores locales".

Por otra parte, se señala que sí adjuntaron el correo de fecha 07/02/22²⁷ de Roger J. Hudritsch, Director of Business Development Security Detection & Automation dirigido a Rogelio Cáceres de la Aduana, en el cual remite el presupuesto de US\$. 2.500.000 por unidad, sin embargo, estos datos tampoco fueron expuestos en el dictamen.

----- Mensaje recibido -----
De: "Roger J. Hudritsch, IS-05" <ROGER.J.HUDRITSCH@hudsnet.com>
Para: "ROGELIO CACERES BARR" <rocel@aduanas.gov.py>
Enviado: lunes, 7 de Febrero 2022 15:59:11
Asunto: RE: Esquemas de precios para Aduanas

Leider Proprietary

Rogelio

Un precio referencial aproximada para un IPES00 portal es US\$2,400,000 millón por unidad y no incluye detección de radiación y extensiones de garantía, y flete y instalación.
Un precio referencial aproximada para un gama 4000 es US\$2,800,000 millón por unidad y no incluye extensión de garantía, y flete y instalación.

También hemos tipo de dispositivos disponibles de inmediato para la entrega y el envío.

Respecto,

Roger J. Hudritsch / Leider
Director of Business Development | Security Detection & Automation
Vienna, VA 22186
Mobile/WhatsApp: +1.703.704.0971
Skype ID: rjohudritsch
<https://www.linkedin.com/in/rogerhudritsch/>
Email: Roger.J.Hudritsch@hudsnet.com | leider@com
<https://www.hudsnet.com/contact-us/>

This email and any attachments to it are intended only for the identified recipient(s). It may contain proprietary or otherwise legally protected information of Leider. Any unauthorized use or disclosure of this communication is strictly prohibited. If you have received this communication in error, please notify the sender and delete or otherwise destroy the email and all attachments immediately.

Conforme a los antecedentes citados se observa que la **cancelación de este llamado estuvo motivada en la deficiente aplicación de la metodología para elaboración del precio referencial**, debido a que para el análisis y fijación del precio referencial sólo se utilizaron precios de proveedores locales y no se obtuvieron cotizaciones de proveedores internacionales. (Observación N° 33)

El Dictamen UOC N° 06/22 que recomendó la cancelación, elaborado en febrero de 2022, siete (7) meses después de la emisión del Dictamen UOC N° 66/21 que fijó el precio referencial del llamado, ambos dictámenes emitidos por la misma Unidad, realiza nuevamente un estudio de precios, pero esta vez obteniendo cotización de costos de equipos de proveedores internacionales y comparando con precios de proveedores locales, el mismo concluye que "los precios referenciales provistos por oferentes locales se encuentran muy por encima de los precios internacionales", motivo por el cual recomendó la cancelación del llamado en base al Art. 31 de la Ley N° 2053/03 De Contrataciones Públicas.

Ley N° 2053/03 De Contrataciones Públicas. Art. 31 Cancelación de la Licitación. "Las Convocantes podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, podrán cancelarla cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir o arrendar los bienes, contratar la prestación de los servicios o ejecutar las obras, o que de continuarse con el procedimiento de contratación, se pudiera ocasionar daño o perjuicio a los

²⁷ Foja 242, Bibliorato que responde al Memo CGR N° 6/22.

organismos, las entidades y a las municipalidades, en todos los casos de cancelación de la licitación los oferentes no tendrán derecho a reembolso de gastos ni a indemnización alguna.

Asimismo, la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) podrá ordenar la cancelación de la licitación pública, como consecuencia de la resolución de una protesta, en los términos del Artículo 83, inciso b), de esta ley".

"Art. 4 Principios Generales. La actividad de contratación pública se regirá por los siguientes principios:

- a) **Economía y Eficiencia:** Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.
- b) **Transparencia y Publicidad:** Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos".

Descargo del Ente Sujeto de Control

"Dando continuidad a la respuesta a la Observación CGR N° 38, solamente después de publicado el procedimiento, y transcurridos meses de su publicación, habiéndose generado expectativas importantes dados los altos costos de los equipos pretendidos, que generaron desmedidas actuaciones en el ámbito de la DNCP con seis (6) protestas y una (1) denuncia al proceso, y luego de gestiones realizadas por la Alta Directiva Institucional, se pudo lograr contactar con organismos internacionales, y romper la barrera de los representantes locales para obtener información documentada de por lo menos un fabricante, que pusieron en evidencia nuestras sospechas de costos muy elevados inicialmente presentados por los potenciales oferentes, situación que fuera analizada y debidamente resuelta con la Cancelación del Llamado. Esta cancelación de ninguna manera se debe a la metodología de elaboración de precios referenciales, esto se debe a la falta de sinceridad del sistema de compras, más allá de los esfuerzos actuales de la DNCP, dónde sólo después de desarrollado un proceso de compra de esta magnitud, se es capaz de obtener la mayor cantidad de información relevante para tomar decisiones, ante la falta de franqueza de potenciales oferentes locales, en vista a que solo por medio de información de representación local se obtienen precios de este tipo de equipos."

Evaluación del Descargo

El descargo de la UOC no justifica el cuestionamiento realizado en esta observación y no remiten documentaciones que lo respalden.

El descargo alega que, luego de transcurridos meses de la publicación del llamado, recién se pudo contactar con organismos internacionales para obtener los precios, sin embargo, no aclararon si la conexión internacional lo realizaron antes de la publicación del llamado y no obtuvieron respuesta o lo hicieron posteriormente a las actuaciones de la DNCP por las 6 protestas y 1 denuncia al proceso, lo cierto es que, el descargo no está respaldado con documentación que demuestre haber realizado el intento de conseguir los precios de proveedores internacionales, al inicio de la fijación de los precios referenciales.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta el análisis del descargo, se ratifica ésta observación concluyendo que la cancelación de este llamado según Dictamen UOC N° 6/22 se debió a la deficiente aplicación de la metodología para elaboración del precio referencial en el Dictamen UOC N° 66/21, debido a que los responsables del análisis y elaboración de precios referenciales no aplicaron la combinación de dos metodologías para obtención de precios establecida en la Resol. N° 1890/20 de la DNCP, concordante con el Art. 15 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 15 del Decreto N° 2992/19.

Al respecto el Art. 15 de la Ley N° 2051/03 establece: "Los organismos, entidades y municipalidades realizarán la estimación del costo de cada contrato, a fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios.

En la estimación del costo de cada operación, los organismos, las entidades y las municipalidades tomarán en cuenta, desde el momento de la convocatoria al procedimiento de adjudicación que corresponda, todas las formas de erogación, incluyendo el costo principal, el mantenimiento, las refacciones, los insumos para su operación, los fletes, los seguros, las comisiones, los costos financieros, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba erogarse como consecuencia de la contratación.

La estimación de costos se realizará sobre el valor de cada contrato durante todo el período de vigencia, incluidas eventuales prórrogas o ampliaciones. En los contratos de adquisiciones, locaciones y servicios de plazo superior a dos ejercicios fiscales, la estimación se hará basándose en el pago mensual previsto, multiplicado por veinticuatro. En el caso de contratos de obras públicas cuya vigencia exceda un ejercicio fiscal, la estimación de costos considerará todo el plazo de su duración.

Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva."

Asimismo, lo dispuesto en el Art. 15 del Decreto Reglamentario N° 2992/19 "La estimación del costo de las operaciones, que se realice con el fin de determinar el procedimiento de contratación y la afectación específica de los créditos presupuestarios, se realizará conforme con los criterios establecidos en la Ley y las reglamentaciones administrativas que sean emitidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)."

Conclusión

La cancelación del llamado LPN N° 5/21 por Dictamen UOC N° 6/22 se debió a la deficiente aplicación de la metodología para elaboración del precio referencial en el Dictamen UOC N° 66/21, debido a que los responsables del análisis y elaboración de precios referenciales no aplicaron la combinación de dos metodologías para obtención de precios establecida en la Resol. N° 1890/20 de la DNCP. Asimismo, la convocante no se ajustó íntegramente a lo dispuesto en los artículos 4° incisos a) y b), 15 y 31 de la Ley N° 2051/03, y el Art. 15 del Decreto N° 2992/19.

Recomendaciones

La UOC de la DNA, responsable de realizar los procedimientos necesarios para llevar adelante las contrataciones de conformidad a la Ley de Contrataciones Pública y sus reglamentaciones, deberá velar por la correcta aplicación de la metodología para elaboración del precio referencial dispuesta por la normativa de la DNCP vigente, por lo tanto, se recomienda impulsar las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos operativos involucrados en el proceso de elaboración de precios.

10. Conclusiones y Recomendaciones

10.1. Conclusiones

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por la Constitución Nacional del Paraguay y la Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", ha realizado una Fiscalización Especial Inmediata (FEI) a la Dirección Nacional de Aduanas correspondiente a los ejercicios fiscales 2020 y 2021.

El control incluyó la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los procesos de contratación pública, de las evidencias y documentos que soportan los procedimientos seleccionados en base a criterios de auditoría.

A continuación, se detallan las conclusiones resultantes de la verificación de cada proceso de contratación, separadas por capítulo:



CAPÍTULO I

Contratación por Excepción CE N° 01/2020 "Garantía Limitada Local de las Unidades de Scaneres Móviles de la DNA" - ID N° 377022.

1. La necesidad de realizar el procedimiento de contratación por excepción con ID 377022, la estimación de costos y la determinación del importe máximo para el mantenimiento correctivo, no fueron justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 15 de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas" y los Artículos 7°, 14 y 15 del Decreto reglamentario N° 2992/19.
2. El proceder del Comité en la etapa de evaluación de las especificaciones técnicas de la oferta no se ajustó a las disposiciones de los artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 63, numeral 3) y el Art. 67 inciso c) y e) del Decreto N° 2992/19 debido a que no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta de la firma PREVEN-TEC S.A., con respecto a las especificaciones técnicas establecidas en el PBC.
3. El proceder del Comité en la etapa de evaluación de la experiencia requerida no se ajustó a las disposiciones del Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 inciso e) del Decreto N° 2992/19, debido a que no realizó el análisis de la experiencia requerida a la firma PREVEN-TEC S.A.

CAPÍTULO II

Contratación por Excepción CE N° 01/2021 "Mantenimiento Correctivo y Cambio de Parte y Piezas a las Unidades de Escáners Móviles"- ID N° 399634

4. La determinación deficiente de los montos para mantenimiento correctivo y cambio de piezas y partes establecidos durante la planificación del llamado anterior ID 377022 (Contrato N° 47/20) generó la necesidad de realizar la contratación por excepción CE N° 01/2021 con ID 399634, hecho que se enmarca en la falta dispuesta en el último párrafo del Artículo 33 de la Ley 2051/03.
5. El proceder del Comité de evaluación en la etapa de evaluación de las especificaciones técnicas de la oferta no se ajustó a las disposiciones de los artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y al Art. 63, inciso e) del Decreto N° 2992/19 debido a que no realizó el análisis comparativo del cumplimiento de la oferta con respecto a las especificaciones técnicas del PBC.
6. El proceder de la UOC no se ajustó a lo establecido en la Adenda 1 que modificó el Pliego de bases y condiciones en el marco del Art. 7° inc. i) y el Art. 37 del Decreto reglamentario N° 2992/19, debido a que el Plan de inversiones y la Garantía de Anticipo no fueron entregados al solicitar el pago del anticipo, con los demás documentos exigidos en esa adenda.
7. El uso del anticipo pagado en el marco del Contrato N° 51/21 no fue debidamente justificado, en contravención a lo establecido en la Adenda 1 del PBC, concordante con el Art. 37 del Decreto N° 2992/19, debido a que la fecha de emisión del comprobante de la transferencia bancaria no se encuentra dentro del periodo de ejecución del contrato y el importe de la factura (Down Payment Invoice) del representante de la marca Smith Detection, supera ampliamente el importe pagado como anticipo.
8. El recurso de reconsideración interpuesto por la Contratista PREVENTEC contra la Resolución N° 278/22 que amplió el plazo del Contrato N° 51/21, fue resuelto por la DNA fuera del plazo establecido en el Art. 90 del Decreto N° 2992/19.

CAPÍTULO III

Licitación Pública Nacional LPN N° 03/2020 "Servicio de Limpieza de Edificios de La DNA"- Plurianual- ID N° 376769

9. La necesidad de realización de este llamado no fue justificada con un estudio técnico y legal específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 11 y 15 de la Ley N° 2051/03 en concordancia, con el Art. 7° y 9° del Decreto reglamentario N° 2992/19.
10. La Adenda N° 1 que modificó el PBC de la LPN N° 03/20, carece de Acto Administrativo que lo apruebe, por lo que no se ajustó a las disposiciones establecidas en el Art. 20, de la Ley N° 2051/03, modificada por la Ley N° 3439/07 y los Art. 33 y 43 del Decreto N° 2992/19 Reglamentario de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas"

11. Las Garantías de Fiel Cumplimiento del Contrato de Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L. y Servicios Paraguayos S.A., fueron presentadas fuera del plazo establecido, en contravención a lo establecido en el Art. 39 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", y el Art. 89 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.
12. La fecha de emisión de las Adendas de los contratos N° 17/20 y 19/21 no se ajustó íntegramente a las disposiciones establecidas en los Artículos 37 y 63 de la Ley N° 2051/03, debido a que debieron ser emitidas en la misma fecha o posterior a la fecha de emisión de la Resolución N° 491/22. Igualmente, los dispuesto en el Art. 7° del Decreto N° 2992/19.
13. El proceder de la UOC de la DNA responsable de la recepción de las garantías según lo establecido en el Art. 7 del Decreto N° 2992/19, no se ajustó a las disposiciones del Art. 39 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", concordante con el Art. 89 del Decreto Reglamentario N° 2992/19, debido a que se recibió la Garantía de Fiel Cumplimiento de la Adenda al contrato con la firma Limpiezas Modernas Paraguayas S.R.L. con 45 días de atraso de emisión, y, con la garantía de firma Servicios Paraguayos S.A. con 73 días de atraso de emisión.

CAPÍTULO IV

Licitación por Concurso de Ofertas N° 07/2020 "Servicios de Consultoría para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Control Interno (SCI) de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) - ID N° 385310

14. La Convocante al no realizar correctamente el cálculo del precio referencial, no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20, en concordancia con el Art. 15 de la Ley N° 2051/03.
15. La Propuesta Técnica presentada a través del "Formulario TEC 4 – Descripción del enfoque la metodología y el plan de actividades" fue realizado de manera incompleta, hecho que no fue considerado por el Comité de Evaluación ni la UOC de la DNA, en incumplimiento a lo establecido en el Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.
16. El proceder del comité de evaluación al validar el documento de respaldo del Formulario TEC 6 "Currículum del Personal Profesional Propuesto" sin la traducción correspondiente al español, no se ajustó a la metodología y parámetros establecidos en el PBC, y a lo establecido en el Art. 27 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y el Art. 67 del Decreto N° 2992/19 Reglamentario.
17. El proceder del Comité en la etapa de evaluación no se ajustó a las dispuesto en el Art. 4 de la Resolución DNCP N° 1890/20, al Art. 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 del Decreto N° 2992/19, debido a que el Informe de Evaluación no contiene el análisis realizado con relación a las conclusiones arribadas respecto al desglose de precios requerido a la firma adjudicada "BDO Auditores Consultores"
18. El Comité en la etapa de evaluación no se ajustó a los parámetros establecidos el Art. 27 de la Ley N° 2051/03, el Art. 67 inciso h) del Decreto N° 2992/19 y a la Resolución DNCP N° 4136/2015, Manual Técnico "Comité de Evaluación de Ofertas en los puntos 2 y 14, debido a que no se encuentra suscrito por uno de sus integrantes.
19. No se acreditó debidamente las causales que originaron la ampliación de los plazos establecidos en el Contrato N° 01/2021, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 63 de la Ley N° 2051/03, el Art.42 de la Resolución DNCP N° 5695/2019 y lo establecido en la PBC de este llamado, en la parte II Condiciones Generales del Contrato.

CAPÍTULO V

Licitación Pública Nacional por Subasta a la Baja Electrónica N° 03/2021 "Adquisición de Software para el Sistema Informático Sofía"- ID N° 389.780

20. La necesidad de realización de este llamado no fue justificada con un estudio técnico y legal específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 15 de la Ley N° 2051/03 en concordancia, con los principios generales que rigen las contrataciones públicas enmarcadas en el Art. 4° incisos a) y c) del mismo cuerpo legal.
21. La Convocante al no realizar correctamente el cálculo del precio referencial no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de



referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20, en concordancia con los Principios Generales establecidos en los Artículos 4° inc. c) y 15 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 15 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.

22. El proceder del Comité en la etapa de evaluación respecto al margen de preferencia no se ajustó a las disposiciones de los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 inciso d) del Decreto N° 2992/19 debido a que no contiene el análisis realizado con relación a la aplicación o no del margen de preferencia local establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.
23. La formalización de la Resolución de adjudicación de la LPN SBE N° 03/2021 fue suscripto fuera del plazo establecido en la normativa vigente, en contravención a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas.
24. La notificación de adjudicación a los oferentes de la LPN SBE N° 03/2021 fue realizada fuera del plazo establecido en la normativa vigente, en contravención a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas.
25. La comunicación de adjudicación de la LPN SBE N° 03/2021 a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, fue realizada fuera del plazo estipulado en la Reglamentación vigente de la DNP, en trasgresión a lo dispuesto en el Art. 38 "Difusión y Notificación de la adjudicación" de la Resolución DNCP N° 5695/2019.
26. Los documentos requeridos a las firmas Excelsis S.A y Logicalis Paraguay S.A. para la formalización de los contratos suscriptos por la DNA se encontraban vencidos, sin que se advirtiera de esta situación, Incumplimiento a las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones. Igualmente, el Art. 7° incisos i) y j) del Decreto Reglamentario N°2992/19 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas.

CAPÍTULO VI

Licitación Pública Nacional N° 11/2020 "Adquisición de software para el sistema informático SOFIA"- ID N° 377718.

27. No fue justificada debidamente la necesidad de realizar el procedimiento de contratación Licitación Pública Nacional N° 11/2020 "Adquisición de software para el sistema informático Sofía"- ID N° 377718, debido a que no se encuentran justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido en inobservancia a los Artículos 12 y 15 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas, y vulnerando los principios generales que rigen las compras públicas enmarcadas en el artículo 4° Principios Generales, inciso a) y c) del mismo cuerpo legal. Asimismo, lo dispuesto en los Artículos 7° y 9° del Decreto Reglamentario N° 2992/19.
28. La Convocante al no realizar correctamente el cálculo del precio referencial de la LPN N° 11/20 con ID 377718, no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20, en concordancia con los Principios Generales establecidos en los Artículos 4° inc. c) y 15 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 15 del Decreto Reglamentario N° 2992/19.
29. El proceder del Comité en la etapa de evaluación respecto al margen de preferencia no se ajustó a las disposiciones de los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2051/03 y el Art. 67 inciso d) del Decreto N° 2992/19 debido a que no consigno el análisis realizado con relación a la aplicación o no del margen de preferencia local establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.

CAPÍTULO VII

Licitación Pública Nacional LPN N° 05/2021 "Adquisición, Instalación y Puesta en Funcionamiento de Equipos Tipo de Escáner Tipo Portal"- ID N° 399837

30. La necesidad de realización de este llamado y la estimación de costos no fueron justificados con un estudio técnico específico que demuestre todo el análisis requerido de conformidad al Art. 15 de la Ley N° 2051/03 "De contrataciones Públicas" y los Artículos 7°, 14 y 15 del Decreto reglamentario N° 2992/19.
31. La Convocante al no aplicar correctamente la metodología para la fijación del precio referencial de la LPN N° 05/21, no se ajustó íntegramente a los criterios y requisitos dispuestos en el Anexo-Guía de elaboración de precios de referencia de la Resolución DNCP N° 1890/20.



32. La cancelación del llamado LPN N° 5/21 por Dictamen UOC N° 6/22 se debió a la deficiente aplicación de la metodología para elaboración del precio referencial en el Dictamen UOC N° 66/21, debido a que los responsables del análisis y elaboración de precios referenciales no aplicaron la combinación de dos metodologías para obtención de precios establecida en la Resol. N° 1890/20 de la DNCP. Asimismo, la convocante no se ajustó íntegramente a lo dispuesto en los artículos 4° incisos a) y b), 15 y 31 de la Ley N° 2051/03, y el Art. 15 del Decreto N° 2992/19.

10.2. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las responsabilidades de la Unidad Operativa de Contratación de la Dirección Nacional de Aduanas, el Comité de Evaluación de Ofertas y de las demás Unidades que tuvieron intervención en las diferentes etapas de los procedimientos de contratación verificados en esta Fiscalización, **se realizan las siguientes Recomendaciones Generales a fin de que la Institución implemente las acciones administrativas que correspondan, tendientes a establecer mejoras en los procedimientos internos involucrados en las observaciones a fin de evitar repetir las faltas señaladas:**

- En la Etapa de relevamiento de las necesidades institucionales, se recomienda a la UOC de la DNA gestionar junto con la dependencia responsable del requerimiento de la contratación, la elaboración de un Informe Técnico que justifique suficientemente la necesidad de realizar el llamado, la cual proporcione claridad sobre la necesidad es decir, datos e informaciones específicos, que contengan la cantidad e identificación de bienes y o servicios, la descripción de los mismos, el diagnóstico técnico, asimismo el detalle del costo estimado que representan, adjuntando al Informe Técnico toda documentación que sirvió de base para su elaboración.
- En la etapa de elaboración de precio referencial para un llamado, la UOC debe velar por la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en la Guía para elaboración de precios referenciales anexa a la Resol. DNCP N° 1890/20, exponiendo en el Dictamen de fijación de precios, además del detalle de la metodología utilizada, toda la información que fundamente y explique claramente las razones para la selección de precios de determinadas contrataciones anteriores, de ser éste el método seleccionado, especificando el año de adjudicación y los motivos para elegirlos por sobre otras contrataciones existentes de similares características, a efectos de ajustarse íntegramente a los principios de razonabilidad, eficiencia y economía.
- En la etapa de elaboración del Pliego de bases y condiciones, se recomienda a la UOC, velar por el cumplimiento estricto, sin excepciones, de los requisitos y condiciones establecidos en el PBC y sus Adendas, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 20 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", modificada por la Ley N° 3439/07, y los Artículos 33° y 34° del Decreto N° 2992/19 que reglamenta la Ley N° 2051/03.
- Respecto a la emisión de Adendas al Pliego de bases y condiciones, se recomienda a la UOC del DNA, encargada de elaborar los pliegos y las modificaciones al mismo, según el Art. 7° inciso g) del Decreto Reglamentario N° 2992/19, establecer mejoras en el proceso de control interno para la elaboración de las Adendas al PBC, que aseguren la aplicación integral de las disposiciones del Art. 43 del Decreto N° 2992/19.
- Respecto a la conformación del Comité de Evaluación, la UOC deberá adoptar los mecanismos administrativos que establezca la determinación de las responsabilidades individuales de los funcionarios designados para conformar el Comité de Evaluación, estableciendo las tareas y funciones de cada uno, que posibilite el cumplimiento de las normativas aplicables en la materia, así como la eficiente evaluación de ofertas.
- En la etapa de evaluación de ofertas, el Comité de evaluación debe ceñirse estrictamente a la metodología y a los parámetros establecidos en el PBC, sin excepciones, a efectos de garantizar a los oferentes el cumplimiento del principio general de participación en igualdad de oportunidades en todo proceso de Contratación Pública. Asimismo, el Informe y/o Acta de evaluación debe contener el análisis comparativo pertinente sobre el cumplimiento de las ofertas presentadas con respecto a las especificaciones técnicas requeridas en el PBC, independientemente del tipo de procedimiento de contratación realizado, y las calificaciones de "cumple" o no "cumple" otorgadas a cada requisito, deben consignar explícitamente el fundamento de la calificación.



- Respecto a la Garantía de los anticipos, se recomienda a la DNA impulsar las medidas administrativas necesarias a efectos de deslindar las responsabilidades que correspondan sobre el pago del anticipo, y establecer mejoras en los procedimientos internos de control involucrados en la recepción y administración de las garantías, haciendo énfasis en el control de la extensión, emisión, porcentaje de cobertura y demás elementos que hacen a la estructura de la póliza, de forma a evitar repetir lo observado.
- En la etapa contractual, la UOC de la Institución a través de la dependencia encargada de la formalización de los contratos, deberá velar por la correcta emisión de las Garantías de fiel cumplimiento de contrato y la resolución oportuna de las acciones interpuestas por los Contratistas contra los Actos Administrativos de la Institución relacionados con la ejecución de los Contratos.

Asimismo, la UOC de la Institución a través de la dependencia encargada de la administración de los contratos, deberá velar por el correcto cumplimiento del mismo otorgando de manera oportuna resoluciones a las controversias que pudieren surgir durante la ejecución de los Contratos.

Finalmente, como recomendación general se sugiere a la DNA impulsar las medidas internas administrativas necesarias para el esclarecimiento del hecho detectado en los procesos de contrataciones verificados y la sanción de los responsables si correspondiere, específicamente en las observaciones números 5, 6, 20, 21, 22 y 26, luego establecer mejoras en los procedimientos de control interno involucrados en las observaciones señaladas.

Plan de Mejoramiento

De acuerdo a las recomendaciones efectuadas en cada una de las observaciones, la entidad auditada debe diseñar e implementar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias y debilidades detectadas, documento que debe ser entregado a la Contraloría General de la República, en forma impresa y magnética, adjuntando todos los documentos de respaldo debidamente autenticados, dentro del plazo de 30 (treinta) días, contados a partir de la recepción del presente Informe.

El Plan de Mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo, conforme al formato que se encuentra en la página web www.contraloria.gov.py en el link "Formularios" archivo informático "Modelo de Plan de Mejoramiento II.xls".

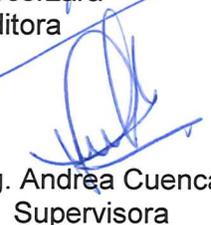
El presente Informe Final FEI se encuentra en la página web www.contraloria.gov.py


Eulogio Rivas
Auditor


Guillermo Varela
Auditor


Sonia Scorzara
Auditora


Rocío Torres
Auditora

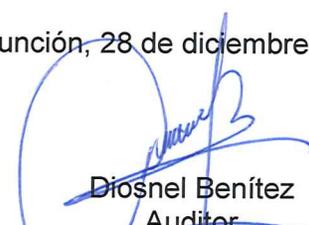

Abg. Andrea Cuenca
Supervisora



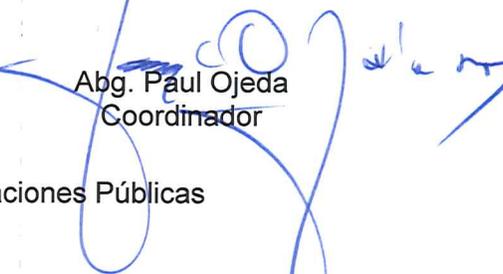
Dirección General de Control de Contrataciones Públicas

Es nuestro Informe Final FEI

Asunción, 28 de diciembre de 2022


Diosnel Benítez
Auditor


Maria Laura Talavera
Jefa de Equipo FEI


Abg. Paul Ojeda
Coordinador

ANEXOS



ANEXO N° 1

Del Informe Final FEI se excluyen 4 (cuatro) observaciones del CAPITULO II; se excluyen 2 (dos) observaciones del CAPITULO IV; se excluye 1 (una) observación del CAPITULO V de la Comunicación de Observaciones.

En el siguiente Cuadro se presenta el detalle de la situación señalada. En el Informe Final se reenumerarán las Observaciones, conforme a las observaciones excluidas.

Observación CGR N° (según COD FEI)	Observación expuesta en la COD FEI	Descargo presentado por el ESC	Justificación del equipo FEI
CAPITULO II			
5	La vigencia del documento "Autorización del Representante" de la marca SMITHS DETECTION, venció el mismo día en que se suscribió el contrato con PREVEN-TEC, el 23/09/21.	La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 5, del Capítulo II de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento del descargo y la documentación obrante en el Expte. CGR N° 5876/22, a fojas 19 al 21, considerando que fue Analizada la nueva documentación remitida, respecto al compromiso expresamente indicado en la nota por parte de la firma SMITHS DETECTION, se entiende que la firma SMITHS DETECTION honrará el acuerdo con PREVENTEC durante la vigencia del Contrato N° 51/21 con la DNA.
7	El plazo vigencia de la Garantía de Anticipo de PREVEN-TEC, (del el 24/09/21 al 24/10/21), no fue extendida hasta la finalización de vigencia del Contrato N° 51/21, que era hasta el 23/12/21.	La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 7, del Capítulo II de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento expuesto en el Dictamen Jurídico de la CGR N° 518 de fecha 27/12/2022.
8	El Endoso de la Póliza de Garantía de Anticipo estableció una fecha de vigencia anterior (24/10/2021) a la fecha de emisión del endoso (31/01/2022).	La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 8, del Capítulo II de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento expuesto en el Dictamen Jurídico de la CGR N° 518 de fecha 27/12/2022.
12	Por Resolución N° 618/22 se prorrogó el plazo de entrega, quedando el Contrato N° 51/21 sin cobertura total por parte de la póliza de garantía de fiel cumplimiento de contrato.	La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 12, del Capítulo II de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento del descargo y la documentación obrante en el Expte. CGR N° 5876/22, a foja 52, considerando que fue analizada la nueva documentación arrimada, se observa que la recepción de todos los bienes y servicios objeto del contrato se dio en fecha 15/03/2022, antes del vencimiento de la garantía de fiel cumplimiento que era el 22/04/22.





**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

Misión: "Organismo Constitucional de Control Gubernamental, que fiscaliza y protege el Patrimonio Público, en beneficio de la sociedad".

Observación CGR N° (según COD FEI)	Observación expuesta en la COD FEI	Descargo presentado por el ESC	Justificación del equipo FEI
CAPITULO IV			
23	La comunicación de adjudicación a la DNCP de la LCO N° 07/2020 no fue realizada dentro del plazo estipulado en el Art. 38 de la Resolución DNCP N° 5695/2019.	"La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 23, del Capítulo IV de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento del descargo y la documentación obrante en el Expte. CGR N° 5876/22, considerando que se procedió a la verificación del contenido de la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 358/2021, Artículo 24, y la Circular DNCP N° 13/2021, se observó que los mismos establecen plazos límites para la comunicación de las adjudicaciones de los procedimientos de contratación implementados en el año 2021, hasta el 24/11/2021, por lo que concluimos que el incumplimiento del plazo estipulado por la Resolución DNCP N° 5695/2019, no es imputable a la DNA.
24	El Contrato N° 01/20 no fue suscripto dentro del plazo estipulado en el Art. 36 de la Ley N° 2051/03 y su reglamentación Art. 81 del Decreto N° 2992/19.	"La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 24, del Capítulo IV de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento del descargo y la documentación obrante en el Expte. CGR N° 5876/22, considerando que, si bien las cuestiones administrativas invocadas, no justifican el incumplimiento de los plazos, para la suscripción del Contrato N° 01/2020, el impedimento presupuestario para proceder a su formalización, está dado por lo dispuesto por el Artículo 170 de la Ley N° 6469/2020, "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020".
CAPITULO V			
28	Los comprobantes que respaldan las publicaciones de esta convocatoria en los diarios nacionales no cuentan con las referencias legibles de la fecha de la publicación y el medio periodístico por el cual se realizó la publicación.	La DNA, remitió el descargo de la Observación N° 28, del Capítulo V de la COD, por Nota N° 929 de fecha 18/08/2022, adjuntando el Memorándum UOC N° 70/2022 de la Coordinación de la Unidad Operativa de Contrataciones del DNA.	<u>Rectificación:</u> Total Se excluye esta observación del Informe Final debido al argumento del descargo y la documentación obrante en el Expte. CGR N° 5876/22 a fojas 59 al 61, considerando que se procedió a la verificación de los antecedentes de las publicaciones efectuadas por la convocante para el llamado con ID N°389780, corroborando que las fechas de publicación se encuentran de conformidad al Art. 19 de la Ley N° 2051/03 de Contrataciones Públicas.



(Handwritten signatures and initials in blue ink)

ANEXO 2

VERIFICACIONES IN SITU

Verificación in situ de las Unidades de SCÁNERES MÓVILES sujetos al servicio s/Contrato N° 47/2020 y Contrato N° 51/21.

En fecha **21/06/21**, el equipo de auditoría de la CGR se constituyó en el local indicado por la DNA "Depósito GICAL" en la ciudad de Mariano Roque Alonso, a fin de verificar in situ las unidades de SCÁNERES MÓVILES sujetos a la prestación del servicio según el Contrato N° 47/20 y Contrato N° 51/21.

La verificación se limitó a la observación física del móvil y presenciar una muestra de su funcionamiento por parte de los funcionarios encargados. Se tomaron fotos y videos como evidencia. El resultado de la verificación fue consignado en las Actas N° 1, 2, 3 y 4 labradas en la ocasión, suscriptas por el equipo auditor y los funcionarios de la DNA designados para explicar el funcionamiento de las unidades, que fueron las siguientes:

1) ACTA N° 1/22 - HCVM-3021, Serie N° 850558 AÑO 2007- Móvil 33 - Marca SMITHS DETECTION

El móvil no se encontraba en el depósito, por tanto, quedó pendiente, por parte del Coordinador COCNI (Coordinación Operativa de Control No Intrusivo), la remisión del estado del mismo vía correo electrónico, con la documentación de respaldo. El Acta fue suscripta por el Coordinador COCNI Luis López y Felicia Céspedes de Auditoría Interna y los auditores de la CGR.

2) ACTA N° 2/22 - HCVM-3021, serie N° 851505 AÑO 2008 - Móvil 35 - Marca SMITHS DETECTION

El encargado operativo, Señor José Rodas manifestó que el móvil 35 se trajo para verificación, que los demás móviles, el 33 y 96 se encontraban en mantenimiento programado en el taller Halley e Hidráulica Brasil.

A continuación, se visualizó el funcionamiento del móvil 35 con placa EAE 619, el encargado explicó el funcionamiento en general, el encendido del generador, el despliegue del brazo del escaneo, la muestra de la sala de máquinas con servidores informáticos. Se hizo una prueba pasando el SCANVAN por el brazo del scanner, la imagen se observó en la cabina en la computadora, explicando la imagen y que a partir del mismo se genera un informe con o sin observaciones. El Acta fue suscripta por el Coordinador COCNI Luis López; Gustavo Rojas, Visualizador y José Rodas, Chofer Operador y los auditores de la CGR.

3) ACTA N° 3/22 - UNIDAD HCM-e35, serie N° ME2002 AÑO 2015 - Móvil 96 - Marca SMITHS DETECTION

El móvil no se encontraba en el depósito, por tanto, quedó pendiente, por parte del Coordinador COCNI (Coordinación Operativa de Control No Intrusivo), la remisión del estado del mismo vía correo electrónico, con la documentación de respaldo. El Acta fue suscripta por el Coordinador COCNI Luis López y Felicia Céspedes de Auditoría Interna y los auditores de la CGR.

4) ACTA N° 4/22 - UNIDAD SCANVAN 8535, serie N° 121392 - Marca SMITHS DETECTION

El encargado operativo, Señor Juan Carlos Ojeda manifestó que el móvil Scanvan se trajo para verificación, Asimismo, se visualizó el funcionamiento del mismo, en el cual se visualizó la placa con número EAJ 360, el encargado explicó el funcionamiento en general, se pudo notar una computadora en el interior del mismo para el escaneo. Se hizo una prueba pasando un artículo por el scanner. El Acta fue suscripta por el Coordinador COCNI Lic. Luis Humberto López; y el jefe de departamento de la CAIA Juan Carlos Ojeda y los auditores de la CGR.

Reporte de ingreso al taller. En fecha 23/06/22, por Memo DAI N° 111/2022 la Dirección de Auditoría Interna de la DNA, remitió al equipo de auditoría, los antecedentes probatorios del ingreso al taller Halley de las Unidades Móviles 33 y 96.

El reporte enviado es un correo de fecha 20/06/22 de la dirección fcoluchi@funciondigital.com, dirigido al Lic. Humberto López, titular de la unidad de Coordinación Operativa de Control No Intrusivo de la DNA, el cual adjunta algunas fotos de evidencia y menciona que la fecha de ingreso del móvil 33 fue el 26/05/22, adjunta la grilla de trabajos a realizar e indica que *"...la unidad requiere altos cuidados para evitar cualquier daño a los sistemas informáticos lógicos y demás accesorios del Data Center, los avances son relativamente más lentos que los trabajos que se realizan con camiones convencionales. Si necesitan realizar alguna visita técnica para ver el estado de avance de la unidad, favor contactar conmigo para direccionar y solicitar la atención exclusiva del gerente del local"*.