DNCP/DJ N° 11.551 /19

CASO N° 256

Asunción, 16 de septiembre de 2019.-

DENUNCIA RECIBIDA A TRAVES DEL MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE INDIVIDUALIZADA COMO CASO N° 256 EL CUAL REFIERE SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL MARCO DE LLAMADO A LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS N° 06/19 PARA LA 'ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE GESTIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE TALENTO HUMANO', CONVOCADO POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA. ID N° 363144 ----------

A partir de la denuncia recibida en fecha 16 de agosto de 2019 a través del Sistema de Gestión de Denuncias del Portal de Contrataciones Públicas –MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS, Resolución DNCP N° 718/18- e individualizada como Caso N° 256; esta Dirección Jurídica, luego del estudio de la misma realiza este Dictamen Conclusivo, en base a las consideraciones de hecho y derecho que se exponen a continuación: ----------

Cabe recordar, que la identidad del denunciante se encuentra protegida conforme a lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita el 29 de marzo de 1996, en Caracas – Venezuela, aprobada por nuestro país por Ley Nº977/96. ----------

En la citada denuncia recibida se ha expuesto, que: *"veo todos los días que están rifando el dinero del Ministerio, hacen compras dobles de cosas que no necesitamos, o cosas que ya tenemos en la institución, recientemente hicieron lo mismo de vuelta... Lo mismo sucede con compras de municiones e insumos para las penitenciarías".* No hay documentación adjunta a la denuncia. ----------

Que, por **Nota DNCP/DJ N° 10.178/19** de fecha 19 de agosto del 2019, se corrió traslado a la **ENTIDAD CONVOCANTE –MINISTERIO DE JUSTICIA-** de los hechos argüidos en la presente denuncia, a fin de que informen y justifiquen lo referido en ella, adjuntando todas las documentaciones que consideren pertinente para esclarecer tales hechos. ----------

Que, mediante **Expediente DNCP N° 6.375/19** de fecha 22 de agosto del corriente año, ingresado por Mesa de Entrada DNCP, la Lic. Vanessa Vargas Directora de la UOC, en representación de la Entidad Convocante, manifestó entre otras cosas: ----------

"La Contratante aclara el LLAMADO A LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS N° 06/19 PARA LA 'ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE GESTIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE TALENTO HUMANO', CONVOCADO POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA (ID N° 363144) fue realizado en virtud al pedido en fecha 04/04/19 por Nota a la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) en donde se solicita la adquisición de una software de

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Gestión para la Dirección de Talento Humano de carácter URGENTE debido a que el sistema con el que se cuenta presento fallas en múltiples ocasiones dejando inclusive a varios funcionarios sin poder cobrar sus haberes. Entre otra cosa expresa lo siguiente: "...lo preocupante es que toda la base de datos está expuesta a un acceso que la compañía desarrolladora tiene acceso y de esta forma, a toda información confidencial que posea el ministerio...".

Con relación al pedido de la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) en fecha 18/04/2019, la Dirección General de Administración y Finanzas por MEMORANDUM N° 33/19 en virtud al pedido para la adquisición de un software de Gestión para la Dirección de Talento Humano de fecha 04/04/19 solicita un informe técnico del sistema adquirido conforme la LCO N° 03/19 "ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS ID 307189 cuyo proveedor fue la firma VTG SRL según Contrato N° 52/16 suscripto el 12/08/2016.

En fecha 23/04/2019 la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) remite el INFORME TÉCNICO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE TALENTO HUMANO en donde comunica: la REDUNDANCIA DE ESTRUCTURA, LAS FUNCIONALIDADES QUE NO OPERAN, LA SEGURIDAD, LOS PROBLEMAS ADICIONALES PRESENTADOS POR FUNCIONARIOS DE TALENTO HUMANO, LA SOLICITUD EN EL SISTEMA NÓMINA.

En virtud a la NOTA DNCP/DJ N° 10.178/19 EN REFERENCIA A LA DENUNCIA INGRESADA A TRAVÉS DEL MÓDULO DE INVESTIGACIONES ELECTRÓNICAS, CON PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE, INDIVIDUALIZADA COMO CASO N° 256 EN FECHA 16 DE AGOSTO DEL 2019, EL CUAL REFIERE A SUPUESTAS IRREGULARIDADES EN EL MARCO DEL LLAMADO A LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS N° 06/19 PARA LA 'ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE GESTIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE TALENTO HUMANO'(ID N° 363144), la Dirección de Contrataciones por MEMORANDUM UOC N° 440/2019 remite en fecha 20 de agosto el 2019 a la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) para el descargo correspondiente a fin de enviar a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, dentro de los plazos establecidos en la Ley.

En fecha 21 de agosto del 2019 la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) mediante MEMORÁNDUM N° 25/19, expresa cuanto sigue: "... Me dirijo a usted, en respuesta a la nota de la denuncia enviada por la DNCP en cuanto a la adquisición de software por parte del Ministerio de Justicia, con respecto a la compra se remite con este memo algunas de las notas presentadas por la Dirección de Talento Humano en la cual en diversas ocasiones se solicitan cambios en el sistema con el que se cuenta actualmente, si bien el sistema funciona en partes, en otras no podemos dar solución desde la UETIC, por carecer de acceso al código fuente del mismo, lo cual obliga al Ministerio a tener un contrato de mantenimiento del sistema de forma anual, partiendo de esta necesidad se solicitó la compra de un sistema nuevo con el código fuente incluido con una lenguaje de programación y base de datos entendidos por

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

los funcionarios de la UETIC, de esa forma nosotros seremos capaces de brindar el soporte de todos los departamentos implicados en el sistema sin necesidad de contratar un soporte que genere un gasto de forma anual e innecesario al ministerio…". El mismo adjunta varias solicitudes de la Dirección General de Talento Humano, donde informan de los errores del sistema.

Por último en fecha 21 de agosto del 2019, esta Dirección recibe el MEMORÁNDUM D.R N° 70/19 en donde el Departamento de Remuneraciones comunica que el salario correspondiente al mes de agosto del corriente año, aun no se ha podido procesar debido a un inconveniente con el sistema de nóminas, solicitando a la empresa VTG S.R.L una solución no teniendo respuesta positiva a lo peticionado. Por todo lo expuesto, y conforme a la documentación anexa presentada, se demuestra que el bien adquirido es de suma necesidad, para el procedimiento de los salarios y haberes así como de todo aquello que tenga que ver con el personal del Ministerio de Justicia. Por tanto, el llamado en cuestión se adecua a lo establecido en el Artículo 4° inciso a) Economía y Eficiencia de la Ley 2051 de Contrataciones Públicas. La LICITACIÓN POR CONCURSO DE OFERTAS N° 06/19 ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE GESTIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE TALENTO HUMANO. ID 363144 fue adjudicada a la firma A&M ASOCIADOS S.A por un monto total de Gs. 385.000.000 (guaraníes trescientos ochenta y cinco millones) IVA incluido, por ser la oferta más ventajosa, cumplir con las especificaciones técnicas solicitadas, los requisitos legales, financieros y técnicos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones. Con relación a los demás llamados mencionados en la denuncia, cabe resaltar que el Ministerio de Justicia realiza la previsión de sus llamados a contratación, priorizando teniendo en cuenta las necesidades reales y conforme la disponibilidad presupuestaria que se cuenta.----------

Que, del texto de la denuncia, se desprende la disconformidad del denunciante respecto a los llamados que realiza la Entidad Convocante, mencionando que hacen compras que la institución no necesita o realizando compras dobles, para el caso que nos ocupa se refiere a la compra del software de gestión para la Dirección General de Talento Humano. ----------

Con relación a la denuncia, la Entidad Convocante menciona que el llamado fue realizado en virtud al pedido de la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación a cargo del Ing. Juan Manuel Páez en fecha 04/04/2019 mediante nota, en donde solicita la adquisición de un software de gestión para la Dirección de Gestión de Talento Humano con carácter urgente debido a que el sistema con el que cuentan presentó fallas en múltiples ocasiones dejando inclusive a varios funcionarios sin poder cobrar sus haberes, así como presenta fallas a la hora de la impresión de legajos, y por cada modificación que se realiza por cualquier inconveniente que se presente, termina afectando a otros módulos que tiene que ser arreglados nuevamente. La Convocante señala además que lo más preocupante del caso, es que la base de datos se encuentra expuesta y que la misma contiene informaciones confidenciales de la institución.---------

En virtud al pedido realizado la Ing. Berta Maria Cardozo Directora General de Administración y Finanzas en fecha 18 de abril del 2019 mediante **MEMORÁNDUM DIGAFI**

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

N°33/19 solicita al Ing. Juan Manuel Páez Director de la UETIC un **informe técnico** del sistema adquirido conforme a la **LCO N° 03/16 ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA GESTION DE RECURSOS HUMANOS ID 307189** cuyo proveedor es la firma **VTG S.R.L.** según contrato N°52/16 suscripto en fecha 12/08/2016.----------

En fecha 23 de abril del corriente, la UETIC remite a la Dirección General de Administración y Finanzas el informe técnico que fue requerido acerca del Sistema de Gestión de Talento Humano del cual observamos las deficiencias del sistema, entre las que podemos citar: *"El diseño de las base de datos no tiene una estructura única para el Ministerio de Justicia ya que se encontraron tablas que no corresponden a la institución; el diseño de la base de datos carece de secuencia lógica; el sistema no se conecta a los relojes biométricos de marcación; el sistema no calcula de forma automática las horas extras, y adicionales siguiendo los parámetros legales establecidos por el Ministerio de Justicia que fue solucionado por un funcionario de la firma VTG S.R.L en abril del año 2019, pero aún se encuentra en estado de prueba; terceros ajenos tiene acceso a todos los datos de los funcionarios que es de manera confidencial, a raíz de que el servidor donde se encuentra alojado es de la empresa VTG; el motor de base de datos principal dentro del servidor no cuenta con la seguridad correspondiente; el backup de la base de datos en principio no se realizaba de manera correcta ya que solo realizaba una copia de la estructura, entre otros".*----------

Por **MEMORÁNDUM DIGAFI N° 59/19** de fecha 29 de julio del 2019 la Ing. Berta Cardozo, Directora General de Administración y Finanzas informa a la Abg. Carolina Ramírez Directora General de Talento Humano, en referencia a la Nota DGTH N° 159/19 de fecha 29 de julio del corriente que el Sistema Integrado de Nómina – Módulo Talento Humano, fue adquirido mediante la LCO N° 03/16 ADQUISICIÓN DE SOFTWARE PARA GESTION DE RECURSOS HUMANOS, cuya empresa adjudicada fue VTG S.R.L. según contrato N° 52/16 cuyo plazo de vigencia fue hasta el 31/12/2016; por lo que es imposible solicitar modificaciones a la adjudicada acerca de los errores y fallas del sistema. Así mismo comunica que el proceso de adquisición de un nuevo SOFTWARE DE GESTIÓN PARA LA DIRECCION GENERAL DE TALENTO HUMANO, se encuentra en etapa de evaluación.----------

En virtud a la **NOTA DNCP/DJ N° 10.178/19** de fecha 19 de agosto del corriente ingresada al **MINISTERIO DE JUSTICIA** a fin de comunicar la denuncia correspondiente al llamado **LCO N°06/19 ID N° 363144**, la Dirección de Contrataciones dependiente del Ministerio de Justicia por Memorándum UOC N° 44/2018 remite en fecha 20 de agosto a la UETIC para que realice el descargo correspondiente.----------

En fecha 21 de agosto del 2019, la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) remite a la Dirección de Contrataciones del Ministerio de Justicia mediante **MEMORÁNDUM N° 25/19** varias solicitudes de la Dirección General de Talento Humano donde informan los errores que presenta el sistema, comunicando que si bien el sistema funciona en

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

partes, en otros casos no pueden dar soluciones desde la UETIC por carecer de acceso al código fuente del mismo, lo cual obliga al Ministerio a tener un contrato de mantenimiento del sistema de forma anual, y partiendo de esta necesidad se solicitó la compra de un sistema nuevo con el código fuente incluido con un lenguaje de programación y base de datos entendidos por los funcionarios de las UETIC, para que de esa manera sean capaces de brindar el soporte a todos los departamentos implicados en el sistema sin necesidad de contratar un soporte que genere un gasto de forma anual innecesario.----------

Así mismo, en fecha 21 de agosto del 2019, por **MEMORÁNDUM D.R N° 70/19** el Departamento de Remuneraciones a cargo del Lic. Víctor Aguilera comunica al Lic. Luis Miranda de la Dirección Financiera, que el salario correspondiente al mes de agosto del 2019, aún no se ha podido procesar debido a un inconveniente en la carga de nóminas ya que al realizar la carga de multas, genera un mensaje de error.----------

Por lo tanto, a raíz de las argumentaciones expuestas por el Ministerio de Justicia como de las documentaciones adosadas, se ha sustentado la necesidad de la compra de un nuevo software para el Departamento de Gestión de Talento Humano debido a las múltiples fallas que presenta el sistema, y al estar relacionado al procedimiento salarial y haberes de los funcionarios, por lo que no encontramos indicios de irregularidad. Concluimos mencionando que el Ministerio de Justicia realiza la previsión de sus llamados a contratación priorizando las necesidades reales con las que cuenta y conforme disponibilidad presupuestaria. ----------

De la verificación del Portal de Contrataciones Públicas constatamos que todos los actos administrativos realizados por la UOC en el marco del llamado "*ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE GESTIÓN PARA LA DIRECCION DE GESTIÓN DE TALENTO HUMANO*", fueron puestos a disposición del público de manera transparente a través de su difusión en el PORTAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y publicados sin objeciones al respecto. Corresponde mencionar que no se visualizan irregularidades propiamente dichas acerca del proceso de contratación llevado LCO N° 06/19 ID 363144. ----------

Por lo expuesto, esta Dirección Jurídica, no encuentra fundamento suficiente para desacreditar el proceder de la Entidad Convocante, a la realización de un nuevo llamado a contratación en vista al cumplimiento de la Ley 2051/03, no existen elementos suficientes de convicción para recomendar el inicio de una investigación de oficio. ----------

Que, la Convocante tiene potestades discrecionales para interpretar los aspectos técnicos y operativos del pliego, y evaluar la manera más conveniente de satisfacer las necesidades públicas en base al principio de economía y eficiencia. ----------

Es cierto que esa discrecionalidad tiene sus límites y no puede ser invocada por la Convocante para excusarse de justificar sus actos y dejar de explicar que las exigencias técnicas

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Mari Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

se orientan a satisfacer adecuadamente los intereses públicos. Pero ese control sobre las potestades discrecionales por parte de la DNCP debe ser ejercido con prudencia y razonabilidad para no afectar los intereses públicos en juego y no sustituir a la autoridad competente. No se trata de que todos los criterios técnicos de las Convocantes sean puestos en entredicho en el marco de los procedimientos de protestas e investigaciones de oficio, pues ello implicaría que la DNCP sustituya a las Convocantes en el ejercicio de potestades discrecionales. Debe existir un acto arbitrario, desprovisto de toda razonabilidad para dar lugar a la apertura de una investigación de oficio que tenga como consecuencia la nulidad del procedimiento de licitación. ----------

En ese contexto, con la información brindada por la Unidad Especializada Técnica de la Información y Comunicación (UETIC) de la Entidad Convocante no se observa que la justificación de la realización de un nuevo llamado para la adquisición de software sea visiblemente irrazonable o arbitraria, por el contrario, se denota de las documentales arrimadas por la Convocante que la compra deriva de una necesidad real y presente institucional. ----------

Es que todo acto administrativo individual lleva consigo la **presunción de regularidad**, esto es —según Salvador Villagra Maffiodo— "*la presunción de que el mismo verifica las condiciones de legalidad, autorización y competencia, forma y condición de hecho o motivación del acto, que hacen que el acto deba ser cumplido mientras no sea declarada su nulidad. Si bien tal presunción no está establecida expresamente en el ordenamiento positivo, la cuestión deriva de una razón práctica, que no es otra sino la de no enervar el cumplimiento de las resoluciones administrativas con la resistencia de los obligados fundada en la afirmación de que el acto es nulo*"[1]. ----------

En base a todo lo expuesto, a las aclaraciones realizadas al denunciante y el descargo por parte de la Entidad Convocante, esta Dirección Jurídica considera que no existen elementos suficientes para la apertura de una investigación de oficio, en virtud de lo dispuesto en el Art. 13 del Decreto 7434/11, que establece: "*Las investigaciones sólo serán abiertas cuando, a criterio de la DNCP, sea constatada la existencia de méritos o elementos suficientes que indiquen que los hechos que lleguen a su conocimiento sean susceptibles de causar daños o perjuicios al Estado; y cuando la vía pertinente no sea la Protesta*", por lo que, **corresponde desestimar la presente denuncia individualizada como CASO 256**, haciendo la salvedad que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestra competencia. ----------

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora – DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica - DNCP

[1] Salvador Villagra Maffiodo. *"Principios de Derecho Administrativo"*. Ed. El Foro. Asunción. 1983.