Dictamen DNCP/DJ N° 4.007/22

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación
Fecha de Dictamen:	10/5/2022
ID:	395546
Procedimiento de Contratación:	Contratación Directa
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	*"Servicios de mantenimiento y reparaciones de maquinarias varias de la Municipalidad de Nueva Italia"*
Entidad Convocante:	Municipalidad de Nueva Italia.
Denunciante:	Protección al Denunciante/ Caso 129/22
Tema General:	• Ejecución Contractual.
Tema Específico:	• Inconsistencia/ incongruencias en las documentaciones y/o datos.

"RESULTADO

1. Disponer el cierre del Caso 129/22.

2. Remitir los antecedentes al Dpto. de Verificación Contractual de la DNCP.

3. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia transcripta, el denunciante remite a este juzgado de instrucción el 1er. Informe de Auditoria Interna del contrato con ID 395546 en relación a las condiciones y al estado en que se encuentran las maquinarias proveídas en el marco de la contratación de referencia.

Del Informe de Auditoria se desprenden los antecedentes del proceso de contratación, para el "Servicio de Mantenimiento y reparaciones de maquinarias varias", y del inventario de bienes de uso se verifican una serie de observaciones acerca irregularidades llevadas a cabo en el marco de la ejecución del contrato.

Es así, que la Auditoria recomienda un plan de acción inmediata para la mitigación de los daños, y recomienda solicitar ante la DNCP una investigación a fin de determinar los daños y responsables de los supuestos hechos.

Acorde a los hechos denunciados, de la cual se desprende las supuestas irregularidades en el marco de la ejecución contractual, la presunta falta de gestión municipal, indicios de incumplimientos de los trabajos, entregas deficientes sin

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Eugenia Otazú
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

las garantías suficientes, reemplazo y sustitución de piezas sin control. Esta Dirección Jurídica considera oportuno la **remisión de los antecedentes del CASO 129/22 a la Dirección de Verificación de Contratos dependiente de esta Dirección Nacional**, a fin de que la misma constate la existencia o no de irregularidades durante la ejecución del Contrato N° 10/21 suscripto con el Señor Marco Aurelio Galeano Sanchez.

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas con Protección al Denunciante individualizada como Caso N° 129/22 refiere:

"...Me dirijo a Usted a fin de remitir el 1er. Informe del contrato de referencia realizado por la Auditoria Interna acercado en fecha 21/MAR/2022 acompañado del Anexo I "Situación actual de los equipos recibidos por la nueva administración" firmado por el actual responsable del Dpto. de Transporte y Maquinarias Viales, debido a los diferentes reclamos de los usuarios y principales autoridades (Ejecutivo y Junta Municipal) por el estado en el que se encuentran a pesar de la última contratación. El mismo consta de un resumen de los principales antecedentes que obran en la carpeta del llamado y de las recomendaciones sugeridas a fin de llevar adelante las primeras acciones de mejoramiento a nivel institucional.

Objetivo: identificar las vulnerabilidades del sistema de gestión municipal que afectaba a la administración con la mala utilización de los recursos humanos y financieros, e implementación inmediata de controles a los bienes que forman parte del inventario.

Función del Auditor: revisión de cuentas e identificación de los riesgos que afectan al cumplimiento en forma de los procesos de compras, servicios, finanzas y presupuesto Institucional. Elevar los informes y recomendaciones a fin de evaluar su efectividad colaborando en la planificación institucional.

Limitaciones: equipos informáticos obsoletos (Pc, impresoras, escáner), falta de provisión de datos, escaso personal capacitado en el área técnica y administrativa.

Estructura de control y equipo de trabajo: Auditoria Interna recientemente creada en la Municipalidad por Resolución N° 081/2021, en funcionamiento con sus primeras intervenciones e informes desde el 01/Mar/2022.

Metodología de Trabajo: observación en campo, entrevistas, pedidos de informes con antecedentes, revisión de manuales de funciones, procedimientos, etc.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Mª Eugenia Ojeda
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Riesgos: culminación de investigaciones sin sanciones, permeabilidad de vicios anteriores y reiteración ante la ineficacia de los mecanismos de control. Falta de mecanismos de denuncias y mecanismos legales con sanciones a los funcionarios.

Contratación Pública ID 395.546 – Revisión de la carpeta con antecedentes

De los antecedentes del proceso de Contratación Directa para Servicio de Mantenimiento y Reparación de Maquinarias y del inventario de bienes de uso se deprenden las siguientes observaciones.

Proceso de Contratación realizado entre los meses de agosto y setiembre del 2021

i. *Planilla de responsabilidad de bienes y Equipos, no posee.*

ii. *Ficha de Vehículos y rodados (Monto y valor de las maquinarias, titulo, modelo, año, antecedentes de compra, km y/o horas de uso)*

iii. *Pedidos internos de máquinas identificadas con chapa, Chasis N°, código patrimonial, u otros distintivos, deficiente.*

iv. *Especificaciones Técnicas detallando trabajos correctivos y/o preventivos por maquinarias, deficiente.*

v. *Precios Referenciales, si bien los precios provienen de talleres de la talla de GILCO PAR SRL, TRACTO los cuales cuentan con personal técnico capacitado, trayectoria en el mercado, equipamiento y normas ISO 9001 etc. Sin embargo, estos podrían ser insuficientes debido a que el pbc no reúne la protección adecuada en cuanto a las EE.TT., recayendo la adjudicación en talleres de baja calidad y deficiente servicio.*

Evaluación y Adjudicación

1. *Resolución I.M. N° 134/2021 "Comité de Evaluación de Ofertas". Los miembros designados fueron Derlis Figueredo – Jefe de Catastro, Cristian Guillen – Secretario de Obras y Daisy Aguilar – Secretaria de Salubridad y del Medio Ambiente.*

2. *los funcionarios más arriba nominados en carácter de evaluadores provienen de diferentes áreas o unidades de responsabilidad los cuales no poseen la experiencia o conocimientos pertinentes para la evaluación, si bien es atribución del ejecutivo municipal designar a funcionarios también debería constituir una obligación la de haber contado con una mejor capacidad técnica, así como lo establece el propio Art. 27° de la Ley N° 2051 "De Contrataciones Públicas" **...las convocantes deberán constituir un Comité de Evaluación para la calificación de***

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

las propuestas presentadas, el cual deberá estar conformado por los funcionarios que se requieran, pudiendo contar con la asistencia técnica externa que se llegare a estimar conveniente..

Contrato de servicios y entrega de trabajos

i. *Póliza de Fiel Cumplimiento de Contrato, posee Declaración Jurada; folio 313*

ii. *Plazo de entrega, no especifica en el contrato (remitirse al PBC donde si menciona 3 días de plazo para la entrega de trabajos preventivos y 10 días para los correctivos)*

iii. *Carta de Invitación – Bases y Condiciones.*

Anexo "C", numeral 4. Plan de entrega – Servicios, d.) Una vez recibido y verificado los Servicios, la Secretaria de Obras y Maquinarias, labrará el Acta de Recepción de los trabajos realizados, y el Contratista deberá emitir un Informe. Esta unidad se reserva el derecho de rechazar los trabajos y/o servicios, en caso de comprobarse de que no reúnen las condiciones requeridas por la Contratante.

i. *Incumplimiento de los trabajos, entregas deficientes sin las garantías suficientes, reemplazo y sustitución de piezas sin control.*

Historial de Contrataciones de la Motoniveladora CATERPILLAR

Año	***Description***	***Estado***	***Taller***	***Monto***
2021	*Motoniveladora Cartepillar 120B*	*Operativa, en mal estado y con desperfectos, reemplazos y sustitución de piezas*	*Marcos Aurelio Galeano Sanchez*	*50.000.000*
2018	*Motoniveladora Cartepillar 120B*	*No se poseen mayores datos.*	*Taller Integral Diaz*	*96.000.000*
2017	*Motoniveladora Cartepillar 120B*	*No se poseen mayores datos.*	*Taller Integral Diaz*	*67.520.000*

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

2016	*Motoniveladora Cartepillar 120B*	*No se poseen mayores datos.*	*Taller Integral Diaz*	*33.623.000*
2015	*Motoniveladora Cartepillar 120B*	*No se poseen mayores datos.*	*Taller Integral Diaz*	*73.500.000*
2014	*Motoniveladora Cartepillar 120B*	*No se poseen mayores datos.*	*Taller Integral Diaz*	*50.000.000*

Obs.: *se tomaron solamente como referencia los contratos de Motoniveladora CATERPILLAR*

Análisis de la situación - Falta de Gestión Municipal y escaso presupuesto por falta de mecanismos de identificación de las necesidades, planillas de responsabilidad

Debido a la falta de evidencia que respalden los trabajos realizados con el funcionamiento de las maquinarias durante los últimos años, además de que el monto máximo de Gs. 90.000.000 para la reparación de ambas maquinarias (Tractor Agricola – incorp. año 2016 y Motoniveladora – incorp. año2001), más bien, se remitió a una disponibilidad presupuestaria del ejercicio 2021 y no a una necesidad real o ESTADO DE LAS MAQUINARIAS, permitieron que las mismas se vayan deteriorando cada vez más sin recibir el servicio necesario principalmente por la falta de controles. Situación que pone al descubierto la falta de gestión y planificación que privó por décadas al sector agropecuario de una mejor atención, sin cumplir las maquinarias y los funcionarios con el propósito al que estaban destinados a desempeñar, además de la nula intervención de los organismos de control para la identificación de los RIESGOS y avances de procesos de calidad.

Se recomienda que esta situación sea verificada a través de un peritaje externo*, salvo mejor parecer, para la culminación de los trabajos de Auditoria en lo concerniente a la realización de trabajos mecánicos a los equipos.*

Verificación in situ de la Auditoria.

Las maquinarias no cuentan con una ficha histórica de las reparaciones, ni responsables tanto de los trabajos y/o reemplazo de piezas realizadas como, por ejemplo, órdenes de pago, talleres representantes, garantías, técnicos especializados o responsables.

Asimismo, no cuentan con un procedimiento para la utilización racional de dichos vehículos debido a que a lo largo del tiempo fueron utilizados a fin de colaborar con los pequeños agricultores de la zona, llevando adelante el Municipio por

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otaso
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

un lado una labor social bastante onerosa, pero por otra descuidando los mecanismos de control y poniendo en riesgo el patrimonio de la Institución.

Deficiente administración de recursos, Maquinarias y Tractores Agrícolas deteriorados – Nueva Reglamentación para Administración de fondos

*Es importante mencionar, **que no se evidencia la existencia de pagos recibidos** por la administración anterior o solicitudes presentadas en concepto de actividades agropecuarias a fin de retribuir en alguna manera las inversiones debido al desgaste de las maquinarias, las cuales son sometidas constantemente a la preparación del terreno, limpieza de campos, destronque de árboles, etc.*

*Recientemente se ha recibido por parte de la Junta Municipal, una Resolución que reglamenta el uso de las maquinarias estableciendo un canon por m2 y hectárea, el cual deberá ingresar al Municipio en concepto de cobro por trabajos de campo, que anterior a este informe no existían. **Motivo por el cual será de gran valor el establecimiento de mecanismos de comunicación y difusión de este tipo de medidas adoptadas por la Junta en conjunto con el Ejecutivo Municipal para el desarrollo de los sectores más carenciados.***

Plan de Acción de Auditoria inmediato para mitigación de daños.

- *Debido a falta de equipos, insumos y personal se solicita habilitar de manera extraordinaria un fondo fijo para las intervenciones de la Auditoria.*
- *Preparar las especificaciones técnicas contando con la cotización de talleres especializados, de ser posible exigiendo, garantías de piezas, CV Profesional.*
- *Evaluación del Servicio de Rastreo GPS de las maquinarias, seguimiento, ubicación, trazado, emisión de alertas mantenimiento, consumo, etc. Se adjunta presupuesto para las maquinarias.*

ANEXO: Observaciones: a simple vista se notan que las piezas son usadas y no fueron reemplazadas por otras nuevas. En las siguientes imágenes de la galería de fotos se podrá notar la diferencia con la colocación de las nuevas cuchillas niveladoras y bulones; ítem 1.7 Gs. 2.000.000 y su correspondiente Mano de Obra en el ítem 1.8 Gs. 500.000. PIEZAS SUSTITUIDAS: llevan un desgaste avanzado por el estado en el que se encuentran. PIEZAS NUEVAS: se puede notar la diferencia del desgaste de las cuchillas que estaban colocadas con las nuevas adquiridas para la utilización en forma de la Motoniveladora, debido a que la deficiencia de tamaño de las cuchillas hace que la maquinaria sufra golpes y reciba toda la carga de los materiales que van siendo arrastrados. Además, que toda la fuerza del motor pone en riesgo las

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Dra. Ma. Eugenia Lima
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

demás partes de la maquinaria al ser arrastrados piedras u objetos dañinos. REEMPLAZO DE CUCHILLA: se realizó el cambio de las piezas con personal del Departamento de Transporte y Maquinarias además de la colocación de los bulones y demás implementos. Operativa de la Motoniveladora: actualmente con el cambio de cuchilla se están realizando los trabajos, se observa que la misma sigue en buenas condiciones, corroborando que no fueron realizados los trabajos ni la mano de obra. PRUEBA DE LO REALIZADO: se puede verificar el cambio de las cuchillas.

Conclusión y Recomendación de la autoría: *Se recomienda solicitar ante la DNCP una investigación de oficio a fin de determinar los daños y responsables de los supuestos hechos, notificar a la empresa adjudicada a fin de que esta realice su descargo, y paralelamente con la Dirección de Finanzas poner en marcha el plan de acción de la Auditoria.*

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia transcripta se denota las supuestas irregularidades en el llamado con ID 395546 a raíz de la remisión del 1er. Informe de Auditoria Interna del contrato realizado al Municipio de Nueva Italia, indica el informe acerca del estado en el que se encuentran las maquinarias del municipio a pesar de la última contratación.

Del Informe de Auditoria se desprenden los antecedentes del proceso de contratación, para el Servicio de Mantenimiento y reparaciones de maquinarias varias, y del inventario de bienes de uso se verifican una serie de observaciones acerca de las irregularidades llevadas a cabo en la ejecución del contrato.

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Ota
Directora
Dirección Jurídica - DNC

Exponemos algunas de las observaciones: *"...A simple vista se notan que las piezas son usadas y no fueron reemplazadas por otras nuevas. En las siguientes imágenes de la galería de fotos se podrá notar la diferencia con la colocación de las nuevas cuchillas niveladoras y bulones; ítem 1.7 Gs. 2.000.000 y su correspondiente Mano de Obra en el ítem 1.8 Gs. 500.000. PIEZAS SUSTITUIDAS: llevan un desgaste avanzado por el estado en el que se encuentran... **Operativa de la Motoniveladora:** actualmente con el cambio de cuchilla se están realizando los trabajos, se observa que la misma sigue en buenas condiciones, corroborando que no fueron realizados los trabajos ni la mano de obra. **TREN DELANTERO FRONTAL ITEM 1.9.** Reparación de punta de eje completo Gs. 6.000.000 e **ITEM 1.10. Mano de obra**. A simple vista también podemos coincidir que estos trabajos tampoco fueron realizados debido al deficiente estado de los mismos...".*

"...Planilla de responsabilidad de bienes y Equipos, no posee.

Ficha de Vehículos y rodados (Monto y valor de las maquinarias, titulo, modelo, año, antecedentes de compra, km y/o horas de uso)

Pedidos internos de máquinas identificadas con chapa, Chasis N°, código patrimonial, u otros distintivos, deficiente.

Especificaciones Técnicas detallando trabajos correctivos y/o preventivos por maquinarias, deficiente.

Precios Referenciales, si bien los precios provienen de talleres de la talla de GILCO PAR SRL, TRACTO los cuales cuentan con personal técnico capacitado, trayectoria en el mercado, equipamiento y normas ISO 9001 etc. Sin embargo, estos podrían ser insuficientes debido a que el pbc no reúne la protección adecuada en cuanto a las EE.TT., recayendo la adjudicación en talleres de baja calidad y deficiente servicio...".

"...Por Resolución I.M. N° 134/2021 "Comité de Evaluación de Ofertas". Los miembros designados fueron Derlis Figueredo – Jefe de Catastro, Cristian Guillen – Secretario de Obras y Daisy Aguilar – Secretaria de Salubridad y del Medio Ambiente. Los funcionarios más arriba nominados en carácter de evaluadores provienen de diferentes áreas o unidades de responsabilidad los cuales no poseen la experiencia o conocimientos pertinentes para la evaluación, si bien es atribución del ejecutivo municipal designar a funcionarios también debería constituir una obligación la de haber contado con una mejor capacidad técnica, así como lo establece el propio Art. 27° de la Ley N° 2051 "De Contrataciones Públicas...".

"...Incumplimiento de los trabajos, entregas deficientes sin las garantías suficientes, reemplazo y sustitución de piezas sin control...".

Abga. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

"...la falta de gestión y planificación que privó por décadas al sector agropecuario de una mejor atención, sin cumplir las maquinarias y los funcionarios con el propósito al que estaban destinados a desempeñar, además de la nula intervención de los organismos de control para la identificación de los RIESGOS y avances de procesos de calidad..."

"...Las maquinarias no cuentan con una ficha histórica de las reparaciones, ni responsables tanto de los trabajos y/o reemplazo de piezas realizadas como, por ejemplo, órdenes de pago, talleres representantes, garantías, técnicos especializados o responsables. Así mismo, no cuentan con un procedimiento para la utilización racional de dichos vehículos debido a que a lo largo del tiempo fueron utilizados a fin de colaborar con los pequeños agricultores de la zona, llevando adelante el Municipio por un lado una labor social bastante onerosa, pero por otra descuidando los mecanismos de control y poniendo en riesgo el patrimonio de la Institución..."

"...no se evidencia la existencia de pagos recibidos por la administración anterior o solicitudes presentadas en concepto de actividades agropecuarias a fin de retribuir en alguna manera las inversiones debido al desgaste de las maquinarias, las cuales son sometidas constantemente a la preparación del terreno, limpieza de campos, destronque de árboles, etc...

Entonces, de acuerdo a los hechos expuestos en el Informe de la Auditoria Interna, se desprende las supuestas irregularidades en el marco de la ejecución contractual del llamado con ID 395546, la presunta falta de gestión municipal, indicios de incumplimiento de los trabajos, entregas deficientes sin las garantías, reemplazo y sustitución de piezas sin control. Por tanto, esta Dirección Jurídica considera oportuno la **remisión de los antecedentes del CASO 129/22 a la Dirección de Verificación de Contratos dependiente de esta Dirección Nacional**, a fin de que la misma constate la existencia o no de irregularidades durante la ejecución del Contrato N° 10/21 suscripto con el Señor Marcos Aurelio Galeano Sanchez.

Sobre el particular, se trae a colación lo dispuesto en el Artículo 3° del **Decreto N° 7981/06** *"Por el cual se faculta a la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), dependiente de la Sub-Secretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, a efectuar la verificación de la ejecución de los contratos suscritos por los organismos, entidades y municipalidades sujetos al sistema de contrataciones del sector público establecido en la Ley N° 2051/03 De Contrataciones Públicas"*; se establece que cuando la UCNT[1] lo considere conveniente se podrán efectuar verificaciones del cumplimiento de las obligaciones contractuales, pudiendo participar de los actos de recepción de bienes y/u obras y/o verificar los resultados de la prestación de los servicios contratados.

[1] DNCP en adelante, por modificación del art. 1 de la Ley 3439/07.-

Abg. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abg. Ma. Eugenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Igualmente, tienen aplicación las disposiciones del **Decreto N° 8602/06** *"Por el cual se crea el Departamento de Verificación de Ejecución Contractual de la Dirección General de Contrataciones Públicas, dependiente de la Subsecretaria de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda y se establecen sus atribuciones"* y de la **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"*, que en su Artículo 1° modificatorio del Artículo 70° de la Ley N° 2051/03, expresa cuanto sigue: ***FACULTADES DE VERIFICACIÓN****. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) verificará que los procedimientos de contrataciones públicas en cualquier etapa de ejecución, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley, la Ley N° 2051/03...y demás normas reglamentarias, implementando los mecanismos y procedimientos de verificación que considere oportunos o convenientes...///...A los efectos de lo establecido en el primer párrafo del presente artículo, podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) y tendrá acceso directo e irrestricto a los documentos correspondientes a todas las etapas de la contratación (programación, presupuesto, proceso de contratación, ejecución de contrato y erogaciones), contenidos en los archivos de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) institucionales y otras dependencias, referentes a las efectuadas en el marco de la Ley N° 2051/03.*

Continúa indicando la citada Ley en su artículo 71° ***-DE LA VERIFICACIÓN DE CALIDAD-*** *"La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá verificar la calidad de los bienes, servicios y obras contratados, a instituciones públicas o privadas, educativas y de investigación o las personas físicas o jurídicas que determine..."*.

En conclusión, en base a los hechos esgrimidos en la denuncia y la normativa citada en el presente dictamen, la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas dispone la **remisión de los antecedentes del CASO 129/22 a la Dirección de Verificación de Contratos de la DNCP,** a fin de que la misma realice una verificación contractual, en el marco del Contrato N° 10/21.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS.
Jueza Instructora – DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE.
Directora Jurídica - DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS