Dictamen DNCP/DGAJ N°4442/23

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Investigación Preliminar
Fecha de Dictamen:	08/05/2023
ID:	268241
Procedimiento de Contratación:	Licitación Publica Nacional.
Modalidad Complementaria:	No aplica.
Nombre de la Licitación:	Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos.
Entidad Convocante:	Policía Nacional/Ministerio del Interior.
Denunciante:	Mesa de entrada DNCP; Caso N°91/23.
Tema General:	Ejecución Contractual.
Tema Específico:	Incumplimiento del plazo de entrega de bienes/servicios Modificaciones contractuales (Ley N°2051/03, Art. 63)

RESULTADO

1. Recomendar la apertura de una investigación de oficio.

2. Comunicar a quienes corresponda, y cumplida archivar

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La presente investigación a partir del oficio remitido por el Ministerio Público por el cual solicita se informe si esta Dirección Nacional ha iniciado proceso de investigación en el marco del llamado Licitación Pública Nacional N°67/2014 "*Por subasta a la baja electrónica para la Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos de la Republica del Paraguay-Plurianual (ID268241)*".

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a luz de las competencias conferidas por la Ley 2051/2003 y sus concordantes ha iniciado una investigación preliminar solicitando a la entidad convocante informe el estado de ejecución del llamado, así como los pagos realizados en el presente procedimiento.

La entidad convocante informa que el saldo del Contrato N°359/14 de Gs. 5.000.000.000 (guaraníes cinco mil millones) se encuentra totalmente pagado, según lo establecido en la Resolución N°1135 de la Comandancia de la Policía Nacional "Por la cual se ratifica el Convenio de Avenimiento resultante del procedimiento solicitado por la Empresa WINNER SRL. ante la DNCP, en el marco del contrato N°359/2014 suscrito entre la Policía Nacional y la Firma WINNER SRL, en relación a la LPN N°

Abg. Tania Lodesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Virginia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

las demás disposiciones aplicables, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos recomienda la apertura de una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado y de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes.

OTRAS PARTES INTERVINIENTES:

WINNER S. R. L.

INTERPOSICION/ANTECEDENTE:

Ingresa denuncia a través del Sistema de Tramite Jurídico Electrónico a partir del Expediente Mesa de Entrada DNCP N°1695 e individualizada como Caso N°91/23, en los siguientes términos:

"Abg. LUIS SAID, Agente Fiscal de la Unidad N°4 Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción, se dirige a usted a fin de manifestar cuanto sigue:

En el marco de las investigaciones llevadas en la causa N°27/2023, esta fiscalía viene a solicitar tenga bien informar si ante la Dirección a su cargo se ha iniciado proceso de investigación referente a las siguientes licitaciones:

1) Licitación Pública Internacional N°1/2017 "MEJORAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACIONES Y EMISIÓN DE CÉDULAS Y PASAPORTE ELECTRÓNICOS EN PARAGUAY AD REFERÉNDUM - PLURIANUAL", siendo convocante el Ministerio del Interior.

2) Licitación Pública Nacional N°67/2014 'POR SUBASTA A LA BAJA ELECTRÓNICA, PARA LA ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE IDENTIFICACIÓN DE CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUA Y - PLURIANUAL (D 268241)"

En caso afirmativo, remita copias certificadas de las documentaciones obrantes ante la D.N.C.P. relacionadas a las citadas licitaciones públicas, referencias y antecedentes de las firmas oferentes, las conclusiones de la investigación y cualquier otro dato que importe dichos procesos licitatorios".

APERTURA:

Nota DNCP DGAJ N.º 3233/23 de fecha 04 de abril del 2023, por la cual se dio apertura a la investigación preliminar.

ACUMULACIONES:

No aplica.

Abg. Tania Fonseca
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

64/2014, por Subasta a la Baja Electrónica, para la Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos de la República del Paraguay —Plurianual- ID 268241" y que el monto correspondiente al Objeto del Gasto 914 Multas y Recargo de Gs. 3.500.000.000 (guaraníes tres mil quinientos millones) se encuentra pendiente de pago por falta de disponibilidad presupuestaria.

Según la documentación anexada por la Convocante, si bien el plazo correspondiente a la entrega de los programas fuentes y migración de datos en los repositores del departamento de identificaciones, fue realizada en fecha 28 de abril de 2015, es decir dentro de los seis meses posteriores a la orden de compra, la implementación de la misma recién fue realizada en fecha 10 de marzo de 2023, varios años posteriores al plazo de ejecución establecido en las bases concursales e incluso vigencia del contrato respectivo.

Así también se denota que en el Acuerdo entre partes suscrito entre la convocante y la firma WINNER S.R.L, ha establecido responsabilidades a la firma Winner S.R.L. como ser la implementación del software; la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de equipos; soporte técnico por 24 meses y asimismo, así como un descuento de los intereses por mora el monto a pagar en concepto de capital e intereses, cuestiones que no fueron objeto en el marco del avenimiento. Debiendo la convocante haber realizado modificaciones contractuales mediante la suscripción de una adenda respecto al plazo de ejecución contractual, así como la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de hardware para los escáneres biométricos, cámaras fotográficas y escáneres de documentos.

La adenda es el documento emitido por las convocantes, mediante el cual se modifican aspectos establecidos en la convocatoria y/o en las bases de la licitación y/o en los contratos suscritos, a los efectos legales, la adenda será considerada parte integrante del documento cuyo contenido modifique.

La Convocante debió remitirlos convenios modificatorios al contrato, antes de la finalización del plazo de ejecución contractual, con los actos administrativos de las autoridades que las aprueben, en el módulo de modificaciones contractuales del SICP, a fin de que la Dirección General de Normas y Control las verifique y publique.

Por tanto, ante los indicios de irregularidad en cuanto a la ejecución contractual y falta de suscripción de convenios modificatorios al Contrato N°359/2014, por parte de la entidad Convocante y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

AMPLIACIONES/MODIFICACIONES/RESTRICCIONES:

No aplica.

NOTIFICACIONES:

Notificación Inicial Nota DNCP/DGAJ N°3233/23 de fecha 04 de abril de 2023, dirigida a Policía Nacional / Ministerio del Interior.

Notificación Inicial Nota DNCP/DGAJ N°3234/23 de fecha 04 de abril de 2023, dirigida a WINNER S. R. L.

Notificación Nota DNCP/DGAJ N°3453/23 de fecha 14 de abril de 2023, dirigida a Policía Nacional / Ministerio del Interior.

OTRAS PRESENTACIONES:

Fecha: 18/04/2023. Parte: Policía Nacional.

*"Subcomisario Intd. **IGNACIA BRITEZ DE MORENO**, Jefa Interina del Departamento de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Policía Nacional, en nombre y representación de la Policía Nacional, que acredito con la Resolución de la Comandancia N°75 de fecha (15.01.2019) "Por la que se rectifica la Resolución N°414, de fecha 11.05.2017, de la Comandancia de la Policía Nacional, por la cual se nombró Jefa Interina del Departamento Unidad Operativa de Contrataciones" que se acompaña, con domicilio en la calle El Paraguayo Independiente Nº289 e/ Chile y Nuestra Señora de la Asunción (Comandancia de la Policía Nacional), respetuosamente se dirige a usted a efectos de contestar la providencia de fecha 14-04-2023, del CASO N°91/23:*

En relación a lo peticionado, se informa que se ha realizado convenios modificatorios, resultado del Avenimiento solicitado por WINNER S.R.L.

Se adjunta a la presente:

- *Acta de Avenimiento*
- *Resolución N°1135, de fecha 17/12/2021, de la Comandancia de la Policía Nacional*
- *Acuerdo de Partes en el marco del Contrato N°359/2014.*

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Para lo que hubiera lugar.

Atentamente".

CONTESTACIONES:

Descargo por parte de WINNER S.R.L ingresada a través del Sistema de Tramite Jurídico Electrónico en fecha 10 de abril de 2023, expresando:

"Tenemos el agrado de dirigirnos a usted en relación a la nota DNCP/DGAJ N.° 3234/23 del 04 de Abril de 2023, emitida en el marco del CASO N.° 91/23 sobre una Investigación Preliminar surgida a partir del Expediente mesa de entrada DNCP N.° 1675 remitida por la Fiscalía Unidad N.° 4 e ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónicas como Casos 91/23 sobre Supuestas Irregularidades en relación al procedimiento de Licitación Pública Nacional para la "Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos" 268241, a fin de informar sobre el estado de ejecución contractual y detallar los pagos efectuados.

Aclaración previa:

Antes de dar cumplimiento a lo peticionado, es importante resaltar que la nota de referencia solicita tres cuestiones bien definidas:

1. *Justificar lo expresado en la denuncia;*
2. *Informar el estado de ejecución contractual, y;*
3. *Informar de los pagos efectuados en el marco del procedimiento de contratación.*

Al respecto, nos permitimos advertir que, según los links remitidos a los efectos de presentar la contestación, agregar documentos y dar seguimiento al proceso, como así también del propio texto de la nota remitida, se hace referencia a una denuncia recibida por parte del Ministerio Público que "se adjunta en PDF". Sin embargo, ninguno de los documentos adjuntos, en ninguna de las pestañas, da noticia sobre el contenido de la referida denuncia. En consecuencia, al no tener conocimiento sobre los términos de la referida denuncia, nos reservamos el derecho de "justificar lo expresado en la denuncia", hasta tanto el documento sea puesto a nuestro conocimiento.

Entre los documentos acompañados sólo tenemos acceso a los siguientes:

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

1. *Nota N.° 20 de fecha 04 de abril de 2023, con mesa de entrada N.° 00001675, dirigida al Abg. Pablo Seitz, por el Abg. Luis Said, Agente Fiscal de la Unidad N.° 04 Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción, emitida en el marco de la causa N.° 27/2023, y por la cual solicita informe sobre si la Dirección a su cargo ha iniciado proceso de investigación referente a las siguientes licitaciones:*

- *Licitación Pública Internacional N.° 01/2017 "MEJORAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACIONES Y EMISIÓN DE CÉDULAS Y PASAPORTES ELECTRÓNICOS EN PARAGUAY AD REFERÉNDUM - PLURIANUAL", siendo convocante el Ministerio del Interior.*

- *Licitación Pública Nacional N.° 67/2014 "POR SUBASTA A LA BAJA ELECTRÓNICA PARA LA ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE IDENTIFICACIÓN DE CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY - PLURIANUAL (ID 268241)"*

Y por la cual se solicita remitir documentaciones respaldatorias.

2. *Nota DNCP/DGAJ N.° 3233/23 dirigida a la Unidad Operativa de Contrataciones de la Policía Nacional/Ministerio del Interior, por la cual se solicita informe sobre el llamado LPN N.° 67/2014;*

3. *Nota DNCP/DGAJ N.° 3234/23 dirigida a Winner S.R.L. por la cual se solicita informe sobre el llamado LPN N.° 67/2014.*

Todas las documentaciones señaladas, se encuentran bajo las siguientes Descripciones: Apertura de Investigación N.° 3233 Policía Nacional/ Ministerio del Interior; Apertura de Investigación N.° 3233 Policía Nacional y Apertura de Investigación N.° 3234 WINNER S.R.L.; sin que ninguna de las pestañas contenga el PDF citado en la Nota ni el texto de la denuncia presentada por el Ministerio Público, lo cual permite suponer que la denuncia a la cual hace referencia, sería el pedido de informes remitido por el Ministerio Público e identificado con el número de mesa de entrada 00001675 de fecha 04 de abril del 2023.

No obstante, ello, aclaramos que estaremos recurriendo al Ministerio Público a fin de solicitar copia y formular las aclaraciones que sean pertinentes por las supuestas irregularidades detectadas y denunciadas en el marco del presente procedimiento de contratación.

Informar sobre el estado de ejecución contractual:

Dando cumplimiento a la Nota DNCP/DGAJ N.°3234/23 del 04 de abril de 2023 y dentro del plazo de ley, venimos a informar brevemente sobre el estado de ejecución contractual.

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

El presente llamado a licitación pública fue realizado por la Policía Nacional y se identifica con el N.°268.241, para la adquisición de un software de identificación de ciudadanos de la República del Paraguay.

En fecha 10 de diciembre del año 2014, la Comandancia de la Policía Nacional dicta la Resolución N.°1234 en virtud de la cual se aprueba el resultado y la adjudicación de la LPN N.°67/2014.

En fecha 15 de diciembre del año 2014 se suscribe el Contrato N.° 359 entre la Convocante y la firma Adjudicada, Winner S.R.L.

En fecha 28 de abril del año 2015, se procede a la recepción de los programas fuentes en los repositorios del Departamento de Identificaciones, se finaliza el proceso de migración de datos y se certifica que todos los servicios recepcionados se ajustan al Pliego, a las especificaciones técnicas y al Contrato N.° 359/2014, cumplen satisfactoriamente las inspecciones y pruebas, presentan buen funcionamiento y se otorga la conformidad de recepción final.

Si bien es cierto los bienes fueron debidamente entregados al Departamento de Identificaciones, el software adquirido no pudo ser implementado debido a que la Convocante no emitió la autorización correspondiente para el uso del software. Esta falta de autorización se debió a los cambios de administraciones de la época y - según lo manifestado por los Jefes de Departamento de la época - también se fundaba en una orden superior emitida por quien fuera Jefe de Gabinete del Poder Ejecutivo, Juan Carlos López Moreira, lo cual no fue informado de manera formal a nuestra Empresa, sino simplemente la Convocante omitió dar respuesta a ningún requerimiento presentado por nuestra parte.

Ante la falta de respuesta por parte de la Convocante y debido al retraso en los pagos del Contrato, pese a haber entregado la totalidad de los bienes, nuestra Empresa inició un proceso de Avenimiento ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, a fin de solicitar el pago del capital y los intereses generados por la mora en el cumplimiento de sus obligaciones.

Como resultado del proceso de avenimiento, la Convocante aceptó abonar el saldo contractual, pero solicitó la implementación del Software adquirido; la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de equipos; soporte técnico por 24 meses y asimismo, solicitó un descuento de los intereses por mora.

Luego de un proceso de verificación técnica del estado del software instalado en el Departamento de Identificaciones, la firma Winner S.R.L. aceptó lo peticionado por la Convocante y en fecha 17 de diciembre del año 2021, se suscribió un

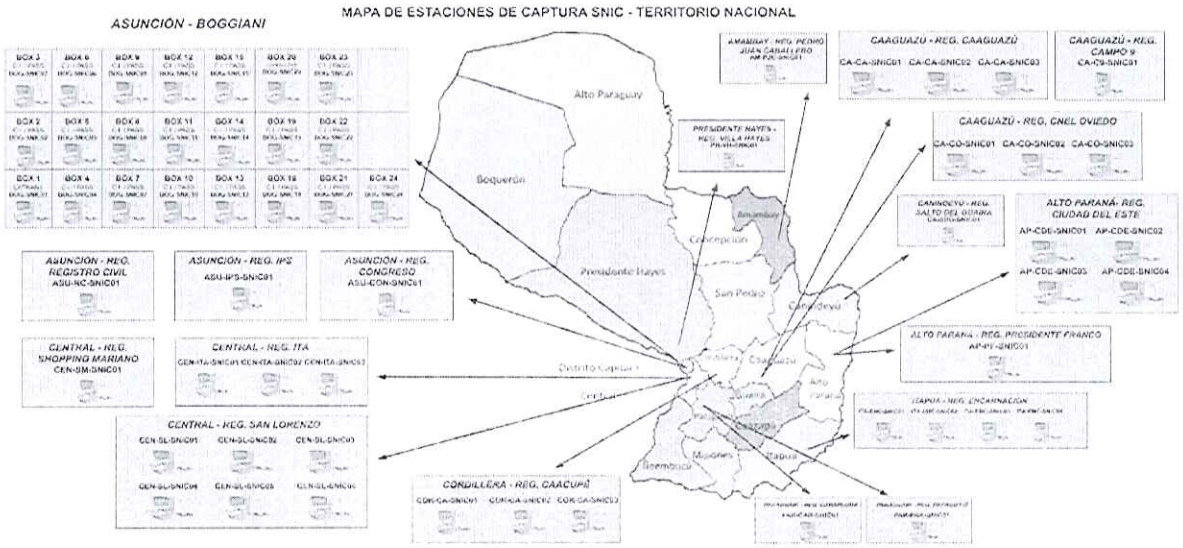
Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Acuerdo de Partes en el marco del Contrato N.°359/2014 en virtud del cual se estableció el monto a pagar en concepto de capital e intereses y se establecieron las responsabilidades de la firma Winner S.R.L. como ser la implementación del software; la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de equipos ; soporte técnico por 24 meses y asimismo, la Policía Nacional solicitó un descuento de los intereses por mora, según lo establecido en las especificaciones técnicas y en el Contrato N.°359/2014.

En fecha 10 de marzo de 2022 la Comandancia de la Policía Nacional dictó la Resolución N.°225 en virtud de la cual se autoriza al Departamento de Identificaciones la puesta en producción del nuevo Sistema Nacional de Identificación de Ciudadanos (SNIC).

En fecha 14 de marzo del año 2022 el sistema SNIC fue implementado en sede central del Departamento de Identificaciones, y la implementación de dicho sistema fue extendiéndose a otras sedes regionales del país, según lo indicado por el Departamento de Identificaciones y según la disponibilidad de equipos que fueron proveídos por la Convocante, quedado hoy día totalmente implementado en las siguientes sedes regionales del país, con 117 estaciones de trabajo.



En fecha 10 de marzo del año 2023, se suscribió el Acta de Recepción Final de Implementación del Sistema de Identificación de Ciudadanos de la República del Paraguay (SNIC), quedando a la fecha en etapa de garantía de soporte técnico, según lo exigido en el Pliego de Bases y Condiciones.

En definitiva, a la fecha el Contrato ha sido totalmente ejecutado, a plena satisfacción de la Convocante.

Abg. [illegible]
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Informar sobre los pagos efectuados en el marco del procedimiento de contratación:

Es importante señalar que el monto de la adjudicación fue por guaraníes Diez Mil Millones (Gs. 10.000.000.000), los cuales debían ser abonados de la siguiente forma:

- *30 % en concepto de anticipo;*
- *20 % contra entrega de los programas fuentes y migración de datos en los repositorios del Departamento de Identificaciones;*
- *25 % con el Acta de inicio de las tareas de implementación y puesta en funcionamiento y;*
- *25 % luego de la aceptación final de las tareas de implementación, o en un tiempo no mayor a los 60 días posteriores a la finalización del plazo de entrega indicado en la orden de compra.*

Como el Acuerdo de Partes del 17 de diciembre de 2021 incluyó el pago parcial de intereses, se previó el pago de guaraníes Tres Mil Quinientos Millones (3.500.000.000), a la suma que se debía en concepto de Capital, por tanto, el monto total a pagar en concepto del presente contrato debe ser de Guaraníes Trece Mil Quinientos Millones de Guaraníes, de los cuales fueron registrados, hasta la fecha, los siguientes pagos:

N.º DE FACTURA	FECHA DE PAGO	MONTO DE LA FACTURA GS	MONTO PERCIBIDO GS
002-001-0000533	26/12/2014	2.110.410.000	2.006.961.539
002-001-0000647	13/05/2015	889.590.000	845.983.916
002-001-0000648	13/05/2015	1.310.410.000	1.246.176.084
001-001-0000428	01/09/2016	689.580.000	655.787.552
001-001-0004975	02/02/2022	900.000.000	846.940.909
001-001-0005384	28/07/2022	1.000.800.000	470.522.727
			470.522.727
001-001-0005391	01/12/2022	1.500.000.000	1.411.568.182
001-001-0006084	02/02/2023	800.000.000	752.836.364
001-001-0006213	04/04/2023	800.000.000	752.836.364

Total, facturado a la fecha: guaraníes Diez Mil Millones (Gs. 10.000.000.000), quedando pendiente el pago de guaraníes Tres Mil Quinientos Millones (Gs. 3.500.000.000).

Se acompañan los documentos que respaldan las etapas de ejecución contractual indicadas y los pagos recibidos.

Abg. [illegible]
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Habiendo dado cumplimiento a lo solicitado, nos despedimos cordialmente".

- **Descargo por parte de la POLICIA NACIONAL ingresada a través del Sistema de Tramite Jurídico Electrónico en fecha 13 de abril de 2023, expresando:**

"Subcomisario Intd. ***IGNACIA BRITEZ DE MORENO****, Jefa Interina del Departamento de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Policía Nacional, en nombre y representación de la Policía Nacional, que acredito con la Resolución de la Comandancia N°75 de fecha (15.01.2019) "Por la que se rectifica la Resolución N°414, de fecha 11.05.2017, de la Comandancia de la Policía Nacional, por la cual se nombró Jefa Interina del Departamento Unidad Operativa de Contrataciones" que se acompaña, con domicilio en la calle El Paraguayo Independiente Nº289 e/ Chile y Nuestra Señora de la Asunción (Comandancia de la Policía Nacional), respetuosamente se dirige a usted a efectos de contestar lo requerido en la Nota DNCP/DGAJ N°3233/23, del CASO N°91/23:*

Que, mediante nota UOC N°331/2023, se ha remitido a la Actividad 08 Servicio de Identificación de Personas, administrador del Contrato, la notificación recibida a través del Sistema de Tramite Jurídico Electrónico de la Dirección de Contrataciones Públicas, en relación a la Investigación Preliminar caratulada como "DENUNCIA SURGIDA A PARTIR DE MESA DE ENTRADA DE EXPEDIENTE MESA DE ENTRADA DNCP N°1675 REFERIDA AL PROCEDIMIENTO LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL; "ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE IDENTIFICACIÓN DE CIUDADANOS" CONVOCADO POR LA UNIDAD DE CONTRATACIÓN POLICIA NACIONAL; ID 268241"

Que, en contestación a la misma, la Tesorería de la Actividad 08 - Servicio de Identificación de Personas, ha remitido Nota Nº142/2023, en la que realiza las aclaraciones pertinentes, la cual se adjunta a la presente como Anexo del 01 al 04, con páginas foliadas desde 01 al 406; así también se adjunta el Acta de Avenimiento solicitado por WINNER S.R.L., Resolución N°1135, de fecha 17/12/2021, de la Comandancia de la Policía Nacional y el Acuerdo de Partes en el marco del Contrato N°359/2014.

Para lo que hubiera lugar. Atentamente"

NOTA 142/23.

"Tengo el honor de dirigirme a esa Superioridad, y por su intermedio al Departamento de la Unidad Operativa de Contrataciones de la Policía Nacional, en referencia a la Nota Nº 331/2023 de fecha 10 de abril del corriente, a los efectos de remitir lo solicitado en Nota DNCP/DGAJ N°3233/23, emanada en el marco de la "DENUNCIA SURGIDA A

Abg. Tania Vallejos
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

PARTR DE NESA ENTRADA DE EXPEDENTE DNCP N°1675 REFERDA AL PROCEDIMIENTO LICITACION PUBLICA DE SOFTWARE DE IDENTIFICACION DE CIUDADANOS ID 268241".

A la fecha, el saldo del Contrato N°359/14 de Gs. 5.000.000.000 (guaraníes cinco mil millones) se encuentra totalmente pagado, según lo establecido en la Resolución N°1135 de la Comandancia de la Policía Nacional "Por la cual se ratifica el Convenio de Avenimiento resultante del procedimiento solicitado por la Empresa WINNER SRL. ante la DNCP, en el marco del contrato N°359/2014 suscrito entre la Policía Nacional y la Firma M'INNER SRL ·,en relación a la LPN N° 64/2014, por Subasta a la Baja Electrónica, para la Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos de la República del Paraguay —Plurianual- ID 268241" El monto correspondiente al Objeto del Gasto 914 Multas y Recargo de Gs. 3.500.000.000 (guaraníes tres mil quinientos millones) se encuentra pendiente de pago por falta de disponibilidad presupuestaria".

NORMAS APLICABLES AL PROCESO:

Ley 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"*.

Decreto N°2992/2019 *"Por la cual se establecen ciertas reglamentaciones para los procesos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)"*. Capítulo I. Artículo 134° Carga de las pruebas. Capítulo II. De la Sustanciación de las Investigaciones: Artículo 142° Inicio de la Investigación. Artículo 145° De la Investigación Preliminar. Traslado. Artículo 146°. Facultades Investigativas. Artículo 147° Dictamen de la Investigación Preliminar.

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" crea la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y le otorga facultades para dictar disposiciones para el adecuado cumplimiento de la Ley y su reglamento.

Resolución DNCP N°572/20 de fecha 06 de febrero de 2020, "Por la cual se reglamenta los procedimientos sustanciados en la Dirección Jurídica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y se abroga la Resolución DNCP N°5702/2019".

OTRAS ACTUACIONES:

En fecha 14 de abril de 2023, mediante Nota DNCP/DGAJ N°3453/23, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos, ha dictado providencia, expresando cuento sigue:

Abg. Tania Lesme
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

*"Como medida de mejor proveer, **solicítese** a la Convocante **POLICIA NACIONAL** para que en el plazo de **2 (dos) días hábiles** informen si en el marco del presente procedimiento fueron suscrito convenios modificatorios, y de ser así remitan tales documentos con sus respectivos actos administrativos".*

ANÁLISIS:

La presente investigación se inició del oficio remitido por el Ministerio Público identificado como Nota N° 20 de fecha 04 de abril de 2023 suscripto por el Abg. Luis Said, agente fiscal de la Unidad Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción para solicitar que se informe si esta Dirección Nacional ha iniciado proceso de investigación en el marco del llamado Licitación Pública Nacional N° 67/2014 *"Por subasta a la baja electrónica para la Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos de la Republica del Paraguay-Plurianual (ID 268241)"*.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas a luz de las competencias conferidas por la Ley 2051/2003 y sus concordantes ha iniciado una investigación preliminar solicitando a la entidad convocante justifiquen lo expresado en la denuncian e informen el estado de ejecución del llamado, así como los pagos realizados en el presente procedimiento.

En su defensa, la firma WINNER S.A refiere que, en ninguno de los documentos adjuntos, ni pestañas, da noticia sobre el contenido de la referida denuncia por lo que estarían recurriendo al Ministerio Público a fin de solicitar copia y formular las aclaraciones que sean pertinentes por las supuestas irregularidades detectadas y denunciadas en el marco del presente procedimiento de contratación.

En cuanto al estado de ejecución contractual, informan que en fecha 28 de abril del año 2015, se procede a la recepción de los programas fuentes en los repositorios del Departamento de Identificaciones, finalizando el proceso de migración de datos y certificando que todos los servicios recepcionados se ajustan al Pliego, a las especificaciones técnicas y al Contrato N.°359/2014, cumpliendo satisfactoriamente las inspecciones y pruebas, por lo que se otorga la conformidad de recepción final.

Alegando además que si bien es cierto los bienes fueron debidamente entregados al Departamento de Identificaciones, el software adquirido no pudo ser implementado debido a que la Convocante no emitió la autorización correspondiente para el uso del software.

Abg. Fabia Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Olazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Solicitando así un proceso de Avenimiento ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas[1], ante a la falta de respuesta por parte de la Convocante y debido al retraso en los pagos del Contrato, pese a haber entregado la totalidad de los bienes a fin de solicitar el pago del capital y los intereses generados por la mora en el cumplimiento de sus obligaciones.

Continúan exponiendo que como consecuencia de dicho avenimiento[2], en fecha 17 de diciembre del año 2021, ha suscrito un Acuerdo de Partes en el marco del Contrato N.°359/2014 en virtud del cual se estableció el monto a pagar en concepto de capital e intereses y se establecieron las responsabilidades de la firma Winner S.R.L. como ser la implementación del software; la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de equipos ; soporte técnico por 24 meses y asimismo, así como un descuento de los intereses por mora, según lo establecido en las especificaciones técnicas y en el Contrato N.°359/2014.

Dictando la Comandancia de la Policía Nacional en fecha 10 de marzo de 2022 la Resolución N.°225 en virtud de la cual se autoriza al Departamento de Identificaciones la puesta en producción del nuevo Sistema Nacional de Identificación de Ciudadanos (SNIC) e implementándose el sistema SNIC en fecha 14 de marzo del año 2022 en sede central del Departamento de Identificaciones, extendiéndose a otras sedes regionales del país, según lo indicado por el Departamento de Identificaciones y según la disponibilidad de equipos que fueron proveídos por la Convocante, quedado hoy día totalmente implementado.

Por último, refieren que en fecha 10 de marzo del año 2023, fue suscrito el Acta de Recepción Final de Implementación del Sistema de Identificación de Ciudadanos de la República del Paraguay (SNIC), quedando a la fecha en etapa de garantía de soporte técnico, según lo exigido en el Pliego de Bases y Condiciones.

Referente a los pagos efectuados en el marco del procedimiento de contratación, señala que el monto de la adjudicación fue por guaraníes Diez Mil Millones (Gs. 10.000.000.000), pero a consecuencia del Acuerdo de Partes del 17 de diciembre de 2021 se incluyó el pago parcial de intereses, previéndose el pago de guaraníes tres mil quinientos millones (3.500.000.000), a la suma que se debía en concepto de Capital.

Por su parte la entidad convocante, al momento de su descargo informa que el saldo del Contrato N°359/14 de Gs. 5.000.000.000 (guaraníes cinco mil millones) se encuentra totalmente pagado, según lo establecido en la Resolución N°1135 de la Comandancia de la Policía Nacional "Por la cual se ratifica el Convenio de Avenimiento resultante del

[1] RESOLUCIÓN DNCP N°5155 /21.
[2] RESOLUCIÓN DNCP N°5900/21.

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

procedimiento solicitado por la Empresa WINNER SRL. ante la DNCP, en el marco del contrato N°359/2014 suscrito entre la Policía Nacional y la Firma WINNER SRL, en relación a la LPN N° 64/2014, por Subasta a la Baja Electrónica, para la Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos de la República del Paraguay —Plurianual- ID 268241" y que el monto correspondiente al Objeto del Gasto 914 Multas y Recargo de Gs. 3.500.000.000 (guaraníes tres mil quinientos millones) se encuentra pendiente de pago por falta de disponibilidad presupuestaria.

Así las cosas, cabe señalar que mediante Resolución N°1234 de fecha 10 de diciembre de 2014 se resuelve APROBAR el resultado y la adjudicación de la Licitación Pública Nacional N°67/2014, por subasta a la baja electrónica, para la Adquisición de Software de Identificación de ciudadanos de la República del Paraguay - plurianual, a la firma: WINNER S.R.L., por importe de G. 10.000.000.000- (guaraníes diez mil millones), siendo esta una adjudicación plurianual cuyo monto correspondiente al Ejercicio Fiscal 2014 es de G. 4.600.000.000.- (guaraníes cuatro mil seiscientos millones) y el monto sujeto a la aprobación de la partida presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2015 es de G. 5.600.000.000.- (Guaraníes cinco mil seiscientos millones).

En efecto, en fecha 15/12/2014 se suscribió el Contrato N°359/2014 entre la POLICIA NACIONAL y la firma WINNER S.A., para Adquisición de Software de Identificación de Ciudadanos de la Republica del Paraguay Plurianual, con vigencia desde la suscripción el Contrato hasta el 31 de diciembre de 2015. El Contrato dispone las siguientes cláusulas:

7. PLAZO, LUGAR Y CONDICIONES DE LA PROVISION DE BIENES.

Los bienes a ser entregados dentro de los plazos establecidos en el punto "C" PLAZO DE ENTREGA de la Sección III del Pliego de Bases y Condiciones, es la siguiente dirección:

Dirección	Teléf.
Programa 2.2.5 Servicio de Identificación de Personas: Avda. Guido Boggiani esq. R.I2 Ytororo- Dto. de Identificaciones.	(021) 605.461

El Plazo de Entrega estipulado en el punto "C" del PBC establece: *"dentro de los seis meses posteriores a la orden de compra".*

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Mientras que el PLAN DE PAGOS estipulado en el punto "D" indica: *"• 30% en concepto de anticipo. • 20% contra la entrega de los programas fuentes y migración de datos en los repositorios del Departamento de Identificaciones. • 25% con el Acta de inicio de las tareas de implementación y puesta en funcionamiento • 25% luego de la aceptación final de las tareas de implementación o en un tiempo no mayor a los 60 días posteriores a la finalización del PLAZO DE ENTREGA indicado en la orden de compra".*

Así las cosas, el plazo para la entrega y recepción de suministros correspondientes a fenecido en fecha 15 de junio de 2015.

Por lo tanto, según la documentación anexada por la Convocante, si bien el plazo correspondiente a la entrega de los programas fuentes y migración de datos en los repositores del departamento de identificaciones, fue realizada en fecha 28 de abril de 2015, es decir dentro de los seis meses posteriores a la orden de compra, la implementación de la misma recién fue realizada en fecha 10 de marzo de 2023, varios años posteriores al plazo de ejecución contractual establecido en las bases concursales e incluso vigencia del contrato respectivo.

Por lo que esta Dirección General de Asunto Jurídicos, ha solicitado a la entidad convocante como medida de mejor proveer informen si en el marco del Contrato N°359/2014, se ha suscrito algún Convenio Modificatorio, informando la misma que como resultado del avenimiento solicitado por WINNER S.R.L se ha formalizado un Acuerdo de partes de fecha 17 de diciembre de 2021.

En ese contexto, cabe destacar que, de los datos obrantes en el SICP se observa que mediante Resolución DNCP N°5900/21, de fecha 28 de diciembre de 2021, esta Dirección Nacional señaló: *"En el marco de este avenimiento, la firma Winner S.R.L., solicitó la intervención de la DNCP a los efectos de exponer la falta de pago por parte de la Contratante y, en consecuencia, el reclamo de los intereses moratorios. En la audiencia de avenimiento, las partes arribaron a un acuerdo en torno a la cuestión relativa al pago reclamado por la firma recurrente. Posteriormente, la Policía Nacional remitió la ratificación del acuerdo arribado el 02 de diciembre del 2021 conforme a la Resolución N° 1135 de fecha 17 de diciembre del 2021 emitida por la Máxima Autoridad de la Entidad Contratante, por lo que corresponde el cierre de este procedimiento, por acuerdo".*

Mientras que el Acuerdo de partes dispone las siguientes cláusulas:

"PRIMERA. Objeto.

Abg. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

Abg. Paola Talavera
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los derechos y obligaciones de las partes, que resultan de la ejecución del Contrato N^{O} 359/2014 suscrito en el marco de la LICITACION PÚBLICA NACIONAL N^{O} 67/2014, "POR SUBASTA A LA BAJA ELECTRÓNICA, PARA LA ADQUISICIÓN DE SOFTWARE DE IDENTIFICACIÓN DE CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY PLURIANUAL - ID N^{O} 268.241", el que abarca los siguientes puntos:

1.1. Implementación del Sistema Nacional de Identificación de Ciudadanos (SNIC) en el Departamento de Identificaciones.

1.2. Pago del saldo contractual equivalente a Gs. 5.000.000.000 (Guaraníes cinco mil millones), a favor del Proveedor;

1.3. Pago de intereses moratorios por un total de Gs. 3.500.000.000 (Guaraníes tres mil quinientos millones), a favor del Proveedor, y;

1.4. Desistimiento de derechos por parte del Proveedor de percibir la diferencia en intereses adeudados hasta la fecha y equivalentes a Gs. 4.175.000.000 (Guaraníes cuatro mil ciento setenta y cinco millones)".

Mientras que la cláusula CUARTA dispone las siguientes Obligaciones al Proveedor: *"4.1 Implementar el Sistema Nacional de Identificación de Ciudadanos (SNIC) en un plazo no mayor a 3 (tres) semanas posteriores la firma del presente Acuerdo: deberá realizar el mantenimiento del sistema, implementar los cambios funcionales, instalar y configurar los servidores, configurar el sistema, actualizar la arquitectura de alta disponibilidad y balanceo de carga, la activación de migración dinámica y el restablecimiento de subsistemas periféricos. 4.2 Proveer la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de hardware para los escáneres biométricos, cámaras fotográficas y escáneres de documentos hasta un máximo de 220 (doscientas veinte) estaciones de captura según lo establecido en el PBC, con vigencia por un período de 24 (veinticuatro) meses. Las licencias deberán estar activas a partir de 48 horas posteriores a la fecha del presente acuerdo hasta la finalización del periodo citado. 4.3 Proveer una garantía de mantenimiento del sistema y soporte técnico por el plazo de 24 (veinticuatro) meses contados a partir de las 48 horas posteriores a la fecha del presente Acuerdo. Deberá proveer por el mismo plazo, mantenimiento correctivo a errores de funcionamiento en los programas; atención de reclamos o consultas operativas o funcionales que puedan generarse sobre el software y sus componentes por parte de los usuarios; proveer un número telefónico y dirección de correo electrónico que la Contratante utilizará para solicitar el/los pedido(s) de soporte técnico, asignar a 2 (dos) técnicos residentes en la oficina central del Departamento de Identificaciones en el siguiente horario: de 08:00 a 13:00 hs, de lunes a viernes. 4.4 Activar el Sistema Nacional de Identificación de Ciudadanos con la puesta a punto del stack tecnológico y actualización de la arquitectura de alta*

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Director General de Asuntes Jurídicos
DNCP

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Aboga Instructora

disponibilidad y balanceo de carga con al menos las siguientes versiones y especificaciones de componentes de software:....".

Conforme a lo expuesto se denota que la Convocante a más de haber iniciado los trámites de acuerdo entre partes posterior a la fecha vencimiento del contrato, y al plazo de ejecución contractual establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, ha establecido responsabilidades a la firma Winner S.R.L. como ser la implementación del software; la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de equipos ; soporte técnico por 24 meses y asimismo, así como un descuento de los intereses por mora el monto a pagar en concepto de capital e intereses, cuestiones que no fueron objeto en el marco del avenimiento. Debiendo la convocante haber realizado modificaciones contractuales mediante la suscripción de una adenda respecto al plazo de ejecución contractual, así como a la renovación de las suscripciones correspondientes a las licencias de librerías de capa de abstracción de hardware para los escáneres biométricos, cámaras fotográficas y escáneres de documentos.

No esta demás mencionar que habiendo realizado un comparativo de las EETT de los bienes establecidas en el PBC, así como las establecidas en el Acuerdo entre partes se desprende que las mismas no guardan relación.

La adenda es el documento emitido por las convocantes, mediante el cual se modifican aspectos establecidos en la convocatoria y/o en las bases de la licitación y/o en los contratos suscritos, a los efectos legales, la adenda será considerada parte integrante del documento cuyo contenido modifique.

La Convocante debió remitirlos convenios modificatorios al contrato, antes de la finalización del plazo de ejecución contractual, con los actos administrativos de las autoridades que las aprueben, en el módulo de modificaciones contractuales del SICP, a fin de que la Dirección General de Normas y Control las verifique y publique.

En este sentido, resulta importante recordar que la Ley 2051/03 en su art. 3° menciona que la DNCP es la institución administrativa facultada para diseñar y emitir policitas generales, que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y municipalidades, y que en su art. 64° establece que la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en adelante Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente.

Abg. Tania Ledesma
Dirección Jurídica - DNCP
Jueza Instructora

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Abg. Ma. Eugenia Otazo A.
Directora General de Asuntos Jurídicos
DNCP

La DNCP tiene a su cargo la administración del SICP que es la plataforma informática que permite automatizar las distintas etapas de los procesos de contrataciones, desde la difusión de los requerimientos de bienes, locación, servicios, consultorías u obras públicas hasta el cumplimiento total de las obligaciones contractuales y la elaboración de datos estadísticos.

Es decir, surge la ineludible necesidad de que las Convocantes provean toda información referente a la realización de contrataciones que caen bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 2051/2003 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" a esta Dirección Nacional, a fin de que puedan ser verificadas, y en efecto, sen observadas y retenidas hasta tanto sean subsanas las observaciones, en caso de corresponder, en cumplimiento a lo establecido en la normativa.

Asimismo, los principios de transparencia y publicidad buscan garantizar el libre acceso a la información y el control público de los procesos de contrataciones estatales. La implementación efectiva de estos principios constituye un indicador clave de la buena gestión de las Administraciones Contratantes, además de ser un criterio imprescindible para el desempeño de las funciones y la toma de decisiones adecuadas del personal interviniente en los procesos de contrataciones.

Por tanto, ante los indicios de irregularidad en cuanto a la ejecución contractual y la falta de suscripción de los convenios modificatorios al Contrato N°359/2014, por parte de la entidad Convocante y teniendo en cuenta que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se encuentra facultada a intervenir de oficio en los procedimientos de contratación que realice los organismos, entidades y municipalidades, cuando existan indicios de que los actos de dichos procedimientos podrían haberse llevado en contravenciones de las disposiciones de las leyes, los reglamentos y las demás disposiciones aplicables, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos recomienda la apertura de una investigación de oficio a los efectos de realizar un análisis pormenorizado y de otorgar mayores garantías procesales a las partes intervinientes.

ABG. TANIA LEDESMA.
Dpto. de Investigaciones - DNCP

DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS

ABG. MARIA EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Dirección General de Asuntos Jurídicos - DNCP