REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Justicia Electoral
Custodio de la Voluntad Popular

JUSTICIA ELECTORAL
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

REF: Solicitud de Dictamen. ----------

DICTAMEN AUDITORÍA Nº 1 /2020

Asunción, 11 de agosto de 2020

SEÑOR
MARCELO A. DENIS T.
DIRECTOR DE LA UNIDAD EJECUTORA DE CONTRATOS
PRESENTE

Con relación al procedimiento de la Licitación Pública Nacional SBE Nº 21/2019 para la "Remodelación y Ampliación del Bloque D para el Depósito y Resguardo de Máquinas de Votación Electrónica en el marco de las Elecciones Municipales 2020 - Plurianual 2019/2020", ID N° 369642, la Dirección de Auditoría Interna de la Justicia Electoral expresa cuanto sigue:

I) ANTECEDENTES

1. Nota de la Dirección de Logística Administrativa de fecha 31 de julio de 2020, remitido por la Dirección de Logística Administrativa a la Unidad Ejecutora de Contratos, por el cual se solicita la ampliación de monto y del plazo de ejecución del Cronograma de Obras del Contrato Nº107/2019, suscrito con la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L.; derivado del procedimiento de Licitación Pública Nacional SBE Nº 21/2019 para la "Remodelación y Ampliación del Bloque D para el Depósito y Resguardo de Máquinas de Votación Electrónica en el marco de las Elecciones Municipales 2020 - Plurianual 2019/2020", ID N° 369642; adjuntado al mismo la solicitud de la Dirección de Patrimonio y el Informe de los Fiscales de Obra que justifican la modificación señalada.

2. Contrato Nº107/2019, de fecha 22 de noviembre de 2019, celebrado entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L. con RUC Nº 80013551-2, por un precio total de Gs. 11.506.043.848.- (Guaraníes Once Mil Quinientos Seis Millones Cuarenta y Tres Mil Ochocientos Cuarenta y Ocho), incluido todos los impuestos y un plazo de ejecución de 180 (ciento ochenta) días. por

3. Resolución DGAF/PRESIDENCIA Nº 853/2019 de fecha 28 de noviembre de 2019, por la cual el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral resolvió designar a los funcionarios Antonio Valdés Kubina y Roque Hermosilla Torres, como fiscalizadores de obras de los servicios adjudicados en el marco del Contrato Nº 107/2019 suscripto con la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L.

4. Acta de Inicio de Obra de fecha 21 de enero del año 2020, suscrita entre la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L. y los Fiscales de Obra Arq. Roque Hermosilla Torres y el Ing. Antonio Valdés Kubina, a la fecha en ejecución.

5. Que por Decreto Nº 3442 de fecha 09 de marzo de 2020, se dispone la implementación de acciones preventivas ante el riesgo de expansión del coronavirus (COVID-19), al territorio nacional.

6. Resolución DGAF/Presidencia Nº 354/2020 de fecha 09 de abril de 2020, por la cual se resuelve la suspensión de los plazos de ejecución del Cronograma de Obra del Contrato N° 107/2019, suscrito con la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L., desde el 21 de marzo de 2020, hasta que las medidas sanitarias de restricción de movilidad y logística dispuestas por el Poder Ejecutivo en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada ante

Lic. Elvira Ynsfrán
Directora
Dirección de Auditoría Interna

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Dirección

el riesgo de expansión de Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional permitan su continuidad.

7. Adenda N° 1 del Contrato N° 107/2019 de fecha 04 de mayo de 2020, suscrita con la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L., reanudando el plazo de ejecución de obra a partir del 05 de mayo del corriente, conforme a la recomendación del Administrador del Contrato, en conjunto con los Fiscales de Obras.

8. Resolución DGAF/Presidencia N° 363/2020, por la cual se aprueba el procedimiento para la reanudación de actividades en la Justicia Electoral en el marco de la Emergencia Sanitaria por la pandemia del Coronavirus.

9. Memorando U.E.C. de fecha 04 de agosto de 2020, por el cual la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos (UEC) solicitó a la Dirección de Presupuesto el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) para hacer frente a la solicitud de ampliación del Contrato N° 107/2019.

10. Memorando D.P. N° 150/2020 de fecha 14 de agosto de 2020, por el cual la Dirección de Presupuesto remitió a la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos (UEC) el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP).

11. Nota U.E.C. N° 270/2020 de fecha 14 de agosto de 2020, por la cual la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos (UEC) de la Justicia Electoral, solicitó a la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L., su conformidad y aceptación para proseguir con los trámites administrativos tendientes a la ampliación del plazo de ejecución del Cronograma de Obra y la ampliación de monto del Contrato N° 107/2019 con base en el diseño elaborado por la Institución con aprobación de la Fiscalización correspondiente.

12. Nota de fecha 14 de agosto de 2020, por la cual la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L. comunicó su conformidad y aceptación para la formalización del acto administrativo tendiente a la ampliación de monto y del plazo de ejecución del Cronograma de Obra del Contrato N° 107/2019, manteniendo invariable los costos unitarios y demás condiciones establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones, del Contrato.

13. Providencia de fecha 14 de agosto de 2020, por la cual la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos (UEC) de la Justicia Electoral, remitió a la Dirección de Auditoría Interna, los antecedentes del Contrato N° 107/2019 suscrito en fecha 22 de noviembre de 2019, y la modificación del mismo, a fin de solicitar el dictamen correspondiente.

II) CUESTIONES

Conforme a la verificación de los antecedentes, ésta Dirección tomó conocimiento de la solicitud realizada por la dependencia administradora del contrato, que remitió el Informe de los Fiscales de Obra en el cual recomiendan autorizar el pedido de ampliación de monto y plazo de ejecución del Contrato N° 107/2019, fundado en la necesidad institucional imperante de optimizar espacios y lograr un mayor aprovechamiento de las áreas disponibles de la sede central, conforme a lo expuesto por la Dirección de Patrimonio.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Dirección

Lic. Diana Insfran
Directora
Dirección de Auditoría Interna

III) NORMATIVA APLICABLE

Al respecto, la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas" en su Artículo 62º - CONVENIOS MODIFICATORIOS EN OBRAS- expresa: *"En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la Auditoria General correspondiente, los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo convenio; y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma de un convenio. Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato".*

En el mismo sentido, las Condiciones Generales del Contrato (CGC), en la cláusula 19.1, que forma parte del contrato suscripto, menciona: *"Si fuere necesario realizar trabajos complementarios que no se hallen previstos en el contrato original, éstos serán acordados entre las partes previa firma de un convenio modificatorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03."*

IV) FUNDAMENTO Y RECOMENDACIÓN

Ante el análisis del marco normativo transcripto y lo expuesto en los antecedentes, se mencionan las siguientes consideraciones:

Que, primeramente se debe señalar que la solicitud de ampliación de monto y plazo es realizada dentro del plazo de ejecución de la obra, y de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Asimismo, cabe mencionar que la obra de remodelación y ampliación del bloque D de la sede central es de gran importancia para el buen funcionamiento institucional, atendiendo a que dicho predio fue diseñado originalmente a objeto de ser destinado para el depósito y resguardo de las máquinas de votación electrónica en el marco de las Elecciones Municipales que debían llevarse a cabo en el presente año, pero que debido a la Emergencia Sanitaria declarada ante el riesgo de expansión del Coronavirus (COVID-19) en todo el territorio nacional, que derivo en la suspensión de la realización de dichas elecciones para el próximo año y a la fijación de un nuevo Cronograma Electoral, conforme a lo establecido en la Ley Nº 6318/2019, que dispone un nuevo sistema electoral que trae consigo la utilización de máquinas de votación electrónica a partir de los siguientes comicios.

Sin embargo, nuevas necesidades institucionales, derivadas de la modificación del marco legal que establece los mecanismos de control del financiamiento político, obligan a la Institución a tomar medidas tendientes a dar cumplimiento a los mandatos contenidos en dicho marco, buscando la manera más eficiente de ubicar las diferentes dependencias para su correcto funcionamiento.

Es así que el pedido de ampliación de monto del Contrato N° 107/2019 encuentra su fundamentación en los siguientes documentos y antecedentes que tenemos a la vista.

1- La nota remitida por la Dirección de Patrimonio, que menciona que debido a la recientemente promulgada **Ley N° 6501/2020 "Que modifica la Ley Nº 4743/2012 "Que Regula el Financiamiento Político, que fuera modificado por Ley Nº 6167/2018 y Modifica la Ley Nº 834/1996 Que establece el Código Electoral Paraguayo"** surge la obligación, por parte del TSJE, de crear una Unidad Especializada de Fiscalización de Financiamiento Político con rango de Dirección, por lo que resultará necesario disponer de espacios físicos para la instalación de las oficinas de dicha Unidad,

Yma Ynsfrán
Director
de Auditoría Interna

la que debe idealmente funcionar de manera coordinada con la Unidad Técnica de Financiamiento Político, de tal manera a asegurar la calidad en el desempeño de las funciones que le fueran encomendadas por ley y así responder de manera efectiva a las necesidades que surgen de los avances en materia legal y regulatoria para el control del financiamiento político.

2- Igualmente, los antecedentes dan cuenta de la necesidad de que estas dependencias cuenten con una amplia mesa de entrada para la recepción de documentaciones, que serán de gran volumen, debido al aumento en la cantidad de candidatos, derivados del nuevo sistema electoral vigente, que están obligados por las nuevas normativas legales a realizar dichas presentaciones y a la necesidad de contar con amplia sala que será compartida por ambas Unidades y destinada para las capacitaciones correspondientes a los miembros y representantes de las agrupaciones políticas, a los funcionarios de la Institución y a la ciudadanía en general, lo que hace que el readecuado bloque D propuesto sea ideal para ello, dada su cercanía con la entrada de la Institución y el amplio espacio físico del mismo, considerando la necesidad de extremar las medidas protocolares sanitarias emanadas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, para la contención de la expansión de la enfermedad pandémica.

3- Cabe acotar, que la promulgación de la Ley N° 6501/2020 es sobreviniente a la adjudicación del procedimiento que nos ocupa, por lo que la modificación a realizar en el contrato y en plano original deriva de una causa técnica sobreviniente al momento en que se formalizó el Contrato N° 107/2019, lo cual se enmarca en las razones técnicas previstas en el Artículo 62° de la Ley N° 2051/03.

4- Otra circunstancia que justifica a la presente ampliación, es la necesidad de reasignar nuevas oficinas a las Coordinaciones Departamentales, ya que las oficinas de las citadas dependencias anteriormente situadas en el Bloque G de la sede central, han sido reacondicionadas para el depósito y resguardo de la primera tanda de máquinas de votación electrónica que ha llegado a la institución a fin de su utilización para capacitación a divulgadores, funcionarios y técnicos. Esta disposición, ha generado que las Coordinaciones Departamentales queden provisoriamente, operando en zonas dispersas, lo cual no es lo más recomendable en cuanto a la funcionalidad y seguridad para los trabajos que estarán a cargo de las mismas en el proceso electoral, ya que cumplen un rol fundamental para la logística de la preparación de los materiales electorales que son distribuidos a nivel país, para la realización del acto comicial, que conlleva una gran responsabilidad en lo que respecta a la preparación y custodia de los mismos.

5- Asimismo, el Director de la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicación, como responsable de la administración de las máquinas de votación resguardadas en el Bloque G, ha solicitado a la Dirección de Recursos Electorales que las mismas queden almacenadas en dicho predio, por la lógica razón de que ya cuenta con el acondicionamiento (que fuera realizado a instancias de la recepción de la primera tanda de máquinas recibidas que fueron destinadas para las capacitaciones correspondientes) necesario para garantizar la seguridad de los equipos y de esa manera evitar su manipulación excesiva, además de su proximidad con el Bloque D, que facilitará enormemente su manejo y operación; por lo que la Dirección de Patrimonio, como encargada de la distribución y asignación de oficinas y depósitos de la Institución, ha solicitado la modificación del diseño original de la obra en ejecución del Contrato N° 107/2019 a fin de reacomodar las oficinas y depósitos de la manera más funcional y segura para llevar a cabo las actividades asignadas a la institución en la Constitución y en las Leyes.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Dirección

Lic. Erwins Insfran
Director
Dirección de Auditoría Interna

Tal como se puede ver, el pedido de modificación del Contrato se justifica en la reciente promulgada Ley de Financiamiento Político, que obliga al TSJE a contar con una oficina que reciba los reportes y rendiciones de cuenta del financiamiento de los movimientos y partidos políticos, lo que obligo a la Dirección de Patrimonio a proponer que tales oficinas sean instaladas en el reformado bloque D, aprovechando la ejecución de obras, lo que se conseguirá a través de la instalación de divisorias, modificación de la climatización, instalación de cableado estructurado y demás medidas tendientes a que las dependencias encargadas del control y fiscalización del financiamiento político cumplan de una manera eficiente sus labores.

Esta decisión, justifica que el Bloque G sea mantenido como depósito de las máquinas de votación electrónica y que las Coordinaciones Departamentales, que anteriormente estaban ubicadas en el mismo (y que provisoriamente fueron dispersas en la Sede Central), sean ubicadas en el reformado Bloque D, en donde estarán mejor distribuidas para cumplir con sus labores de organización de la logística y los materiales electorales en las próximas elecciones. La funcionalidad se hace más patente con la instalación de una pasarela que unirá a ambos edificios (Bloque D y G) lo que permitirá que las máquinas y demás materiales electorales sean mejores administrados en el proceso de logística.

Con tal justificación, ésta Auditoría entiende que se encuentran presentes los presupuestos previstos en la normativa vigente que autorizan la modificación de un Contrato de Obra.

Que los motivos expuestos, han sido analizados por los Fiscales de Obra, quienes por Nota de fecha 29 de julio de 2020, han manifestado que todos los cambios citados han sido previamente verificados, y resultan necesarios en virtud a los requerimientos institucionales del momento, haciendo la salvedad de que no se realizarán modificaciones en cuanto a precio unitario pactado originalmente en el Contrato conforme se detalla en la planilla remitida por los mismos.

Cabe mencionar, que de acuerdo al Informe de los Fiscales de Obra, por requerimientos técnicos propios de la ejecución de los trabajos adicionales, en el presente procedimientos, se deberán incluir nuevos ítems no previstos originalmente (desde el Ítem N°262 al 335 detallado en la planilla), manifestando que los precios correspondientes de dichos ítems se encuadran en los valores del mercado, conforme consta que los presupuestos solicitados a otras empresas constructoras del país que se adjunta al Informe remitido por los mismos.

Asimismo, los Fiscales de Obra han manifestado que se deberá igualmente ampliar el plazo de ejecución del contrato por el término de 36 (treinta y seis) días, a fin de poder llevar a cabo la ampliación requerida y culminar los trabajos adicionales objeto del presente procedimiento.

Es necesario resaltar, que el monto total de la ampliación y que se detalla en la planilla, representa el 19,9% del Monto Total del Contrato Original, y el plazo de ejecución a ser ampliado es por el término de 36 (treinta y seis) días, que equivale al 20% del plazo originalmente pactado de seis meses, por lo que el presente procedimiento se encuadra dentro de los parámetros permitidos en el Artículo 62° de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

En ese sentido, se ha emitido el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (CDP) de fecha 14 de agosto de 2020 por la suma de Gs. 2.289.866.593.- (Guaraníes Dos Mil Doscientos Ochenta y Nueve Millones Ochocientos Sesenta y Seis Mil Quinientos Noventa y Tres), por lo tanto, se cuenta con los fondos necesarios para hacer frente a la ampliación solicitada.

Que, la Dirección de Auditoría Interna, señala que el pedido de modificación del Contrato se justifica en la reciente adecuación de la Ley de Financiamiento Político, que obliga a la Justicia Electoral a contar con oficinas para la recepción de reportes; declaraciones juradas y rendiciones de cuentas de candidatos así como de los Movimientos y Partidos, situación sobreviniente a la ejecución del contrato analizado, así como para la reubicación de las Coordinaciones Departamentales, concluyendo que de la verificación efectuada a los antecedentes del proceso administrativo y a la luz de lo dispuesto en el artículo 62° de la

Ing. Ymsfrán
Director
Dirección de Auditoría Interna

Ley N°2051/03 de Contrataciones Públicas, la ampliación del monto no supera el 20% del total del contrato y la prórroga se ajusta a dicho porcentaje, sin otorgar al contratista condiciones más favorables respecto a las señaladas originalmente en el Contrato N° 107/2019, dando el parecer favorable para la prosecución de los trámites correspondientes a la ampliación del monto y del plazo de ejecución del Contrato suscrito con la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L. y la Justicia Electoral.

Que, ante tales consideraciones de hecho y derecho, y aclarando que con el presente procedimiento no se estará otorgando al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en el Contrato, no oponemos reparo para que el Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, dicte Resolución autorizando a la Dirección de la Unidad Ejecutora de Contratos, a proseguir con los trámites correspondientes para ampliar el monto y plazo de ejecución del Contrato Nº 107/2019 de fecha 22 de noviembre de 2019, suscrito con la empresa METALÚRGICA VERA S.R.L., conforme a la solicitud remitida a esta Dirección y a las normativas legales citadas.

Asimismo, una vez autorizada la ampliación mencionada, se deberá solicitar a la empresa Contratista, el endoso de la Póliza de Garantía de Fiel Cumplimiento por el monto y plazo ampliado, conforme a las condiciones establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones.

Es mi Dictamen.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
Dirección

Ynsfran
Directora
Dirección de Auditoría Interna