



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

AGENCIA REGULADORA DE COMPRAS ESTATALES (ARCE)

Informe de Auditoría
(Actuación de seguimiento)

Montevideo, enero de 2023

INFORME EJECUTIVO

OBJETIVO Y ALCANCE

La auditoría abordó 2 objetivos:

- i) Evaluar las acciones implementadas por la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) sobre los hallazgos más significativos informados en expediente N° 2016-5-3-0000545, que fueron evaluadas en oportunidad del seguimiento de auditoría realizado en el año 2019 y contenida en el mismo expediente, relativos a la gestión de la seguridad de la información del Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE).
- ii) Evaluar los controles implementados en el proceso sancionatorio con el fin de garantizar la oportunidad, confiabilidad e integridad de la información relativa al desempeño de los proveedores, contenida en el sistema Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE).

La evaluación se realizó para el período 01/07/2021 – 30/06/2022, sin perjuicio de que para algunos procedimientos se consideró un período más extenso.

CRITERIOS DE AUDITORIA Y METODOLOGIA APLICADA

La auditoría se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011 y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

CONCLUSIÓN – RESULTADOS

Evaluadas las acciones realizadas por la ARCE para mejorar el nivel de madurez de la seguridad de la información relativa al SICE, se concluye que aún se identifican riesgos sin una adecuada mitigación, los que en caso de materializarse podrían comprometer la disponibilidad, integridad y/o confidencialidad de la información relativa al sistema. En resumen, de las acciones realizadas vinculadas a las recomendaciones efectuadas por esta AIN, sobre un total de 10 hallazgos, 2 se encuentran implementados, 5 lo fueron parcialmente, 1 se encuentra en proceso de implementación y 2 permanecen sin implementar. La ARCE deberá continuar con el proceso de implementación de planes de mitigación, con el objetivo de mejorar la seguridad del SICE.

Con respecto a la evaluación de los controles sobre el proceso sancionatorio, ARCE no ha implementado controles sobre la información de desempeño de los proveedores registrada en el RUPE por los organismos compradores, que permita asegurar su confiabilidad, integridad y oportunidad, siendo información de relevancia al momento de definir la contratación de un proveedor por parte de cualquier Unidad de compra del Estado. Se aprecia también una ausencia de definición de pautas técnicas y lineamientos

hacia los organismos compradores en cuanto a la aplicación de las sanciones, con el fin de que las mismas mantengan una relación con el monto del contrato, la gravedad de la infracción y el daño generado al Estado.

I. Generalidades

Marco de Referencia.

La Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE), es un órgano desconcentrado de Presidencia de la República, con autonomía técnica, regulada actualmente por la ley N° 19.889 del 14/07/2020. Fue creada en el año 2008 bajo la denominación inicial de Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE).

Entre sus cometidos se encuentran los siguientes:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación y conducción de la política en materia de compras públicas.
- Asesorar a las entidades estatales dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones y, mediante convenios, a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales, personas públicas no estatales y personas de derecho privado que administren fondos públicos.
- Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) al servicio de las entidades estatales y de las empresas proveedoras, proponiendo al Poder Ejecutivo las pautas técnicas y demás aspectos vinculados a la materia que deban ser objeto de la reglamentación.
- Promover el uso de las tecnologías de la información, como herramientas para la mejora de la gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones en el sector público; como así también desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales, como canal de comunicación y vínculo interactivo entre los proveedores y las entidades estatales.
- Imponer las sanciones de advertencia, multa, ejecución de garantía de mantenimiento de la oferta o de fiel cumplimiento del contrato y suspensión, ante incumplimiento de proveedores.

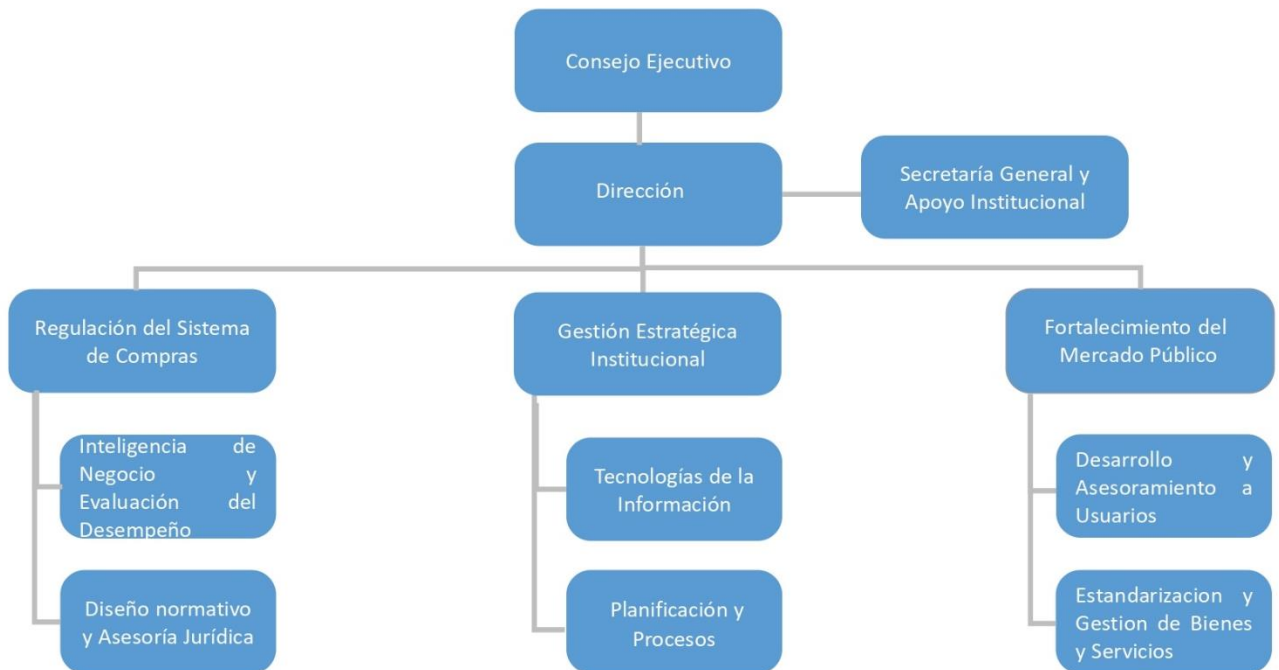
Estructura organizativa

La ARCE está dirigida por un Consejo Ejecutivo de carácter honorario, integrado por un representante de Presidencia de la República que lo presidirá, un representante de Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), un representante de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), un representante de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Conocimiento (AGESIC), y un director quien será designado por el Presidente de la República

Asimismo, según el artículo 132 de la ley N° 19.996 del 9/11/2021, la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA) se transforma en una Unidad organizativa de la ARCE,

cometiéndole el desarrollo y la administración de convenios marco y procedimientos especiales de naturaleza colaborativa.

A continuación, se presenta un resumen de la estructura interna de la agencia de acuerdo con su organización funcional actual:



Regulación del sistema de compras: entre sus actividades se encuentra el diseño regulatorio de los instrumentos que conforman el sistema de contratación pública, evacuación de consultas derivadas de atención al público, activación y validación de proveedores del RUPE, entre otros.

Gestión estratégica institucional: es responsable de realizar el diseño de los procesos institucionales y de negocio de ARCE, así como desarrollar y mantener los sistemas de información de ARCE (SICE, RUPE, etc.), entre otras actividades.

Fortalecimiento del Mercado Público: es responsable de planificar, dirigir y gestionar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los usuarios del sistema de Compras públicas, como ser actividades de asesoramiento, capacitación, confección de materiales, así como la difusión de la normativa aplicable, entre otras actividades.

Sistemas informáticos.

Para el cumplimiento de sus objetivos ARCE dispone de los siguientes sistemas:

- ✓ **Sistema de Información de Compras Estatales (SICE):** A través del cual se gestionan las compras y contrataciones del Estado, desde la generación del pedido, hasta la recepción de la factura. La base de datos del sistema SICE se hospeda en el Datacenter de CGN.
- ✓ **Pregón:** Interfaz para ejecutar el mecanismo de pregón en modalidad electrónica, habilitado para toda la administración pública.
- ✓ **Tienda Virtual:** Se trata del espacio electrónico donde se pueden adquirir el conjunto de productos disponibles correspondientes a los Convenios Marco vigentes, sus condiciones de contratación y los proveedores asociados.
- ✓ **Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE):** permite registrar y mantener actualizada la información vinculada a todos los sujetos interesados en contratar con el Estado. La base de datos del RUPE se hospeda en la nube de Presidencia.
- ✓ **Plan anual de compras:** permite registrar a los organismos públicos sus planes anuales de contratación de bienes y servicios.
- ✓ **Observatorio:** Brinda información a la ciudadanía de los resultados del monitoreo y análisis del mercado público, presentando información estadística sobre las convocatorias, adjudicaciones, montos de las contrataciones por rubro y entidad, proveedores, entre otros.

Proceso sancionatorio.

El Sistema RUPE reglamentado por el Decreto N°155/013, es el instrumento utilizado para registrar y mantener información actualizada de los proveedores interesados en contratar con el Estado, incluyendo su desempeño.

ARCE es el organismo responsable del funcionamiento del RUPE y, en particular, de la preservación de su información y la disponibilidad de acceso a la misma.

Las unidades de compra son las responsables de registrar en el mismo, información respecto al cumplimiento del contrato, así como las sanciones que haya aplicado que revistan el carácter de firmes, teniendo un plazo máximo de 30 días desde que alcance dicho estado. ARCE podrá registrar, además, otros hechos que considere relevantes respecto al desempeño de un proveedor inscripto.

Algunas de las sanciones que se podrán aplicar son: advertencia; suspensión; eliminación del infractor como proveedor del organismo sancionador; otras medidas registrables (multa, ejecución de la garantía de mantenimiento de oferta o de fiel cumplimiento de contrato, etc.).

En todos los casos, según la normativa vigente, la sanción deberá guardar relación con el monto del contrato, la entidad de la infracción y el perjuicio resultante para los intereses del Estado.

Asimismo, ARCE a partir de la aprobación de la ley N°19.889, podrá aplicar las mismas sanciones que los organismos compradores, pero en este caso, se aplican con carácter general. Luego de agotados los efectos de una sanción o de cumplida la misma, ésta debe permanecer publicada en el RUPE, con expresa mención de ese hecho, por un plazo máximo de cinco años.

INFORME DETALLADO

I. Hallazgos de Auditoría

Los hallazgos de auditoría se exponen en dos capítulos, alineados estos a los objetivos de la actuación:

- i) Cuadro de Evaluación de acciones respecto a 10 hallazgos relativos a la Seguridad de la Información;
- ii) Hallazgos relativos al Proceso sancionatorio.

En cada hallazgo se indica su nivel de criticidad, conforme a los criterios adoptados por esta AIN y expuestos en Anexo 1 del presente Informe.

Los criterios adoptados por esta AIN, referentes al nivel de implementación de las acciones adoptadas por el organismo a fin de mitigar los riesgos relativos a los hallazgos de auditoría, se exponen en el Anexo 2.

i) Cuadro de Evaluación

Por Resolución de la Auditoría Interna de la Nación (A.I.N.) de fecha 10 de enero de 2023, se dispuso calificar de reservado los hallazgos N° 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 relativos a la Gestión de la Seguridad del Sistema de Compras Estatales y sus correspondientes papeles de trabajo, de acuerdo al literal A del Art. 9 de la Ley 18.381 de 17/10/2008 (modificado por Art. 1 Ley 19.178 de fecha 27/12/2013) y por la Resolución de la A.I.N. de fecha 03/06/2019.



Hallazgo N° 2		
	Situación año 2016	Situación actual
Hallazgo	Seguimiento y revisión de los servicios prestados por los proveedores. No existe monitoreo sobre la administración ejercida por CGN, lo que implica entre otras cosas, que la ACCE no tenga control sobre los accesos o modificaciones de la base de datos, ni pueda supervisar el uso de recursos, ni proyectar los futuros requisitos de capacidad para asegurar el desempeño requerido del sistema. Esta debilidad de control determinó a modo de ejemplo, que un proveedor no pudiese ofertar en línea a través de una apertura electrónica por falta de espacio suficiente (incidente sucedido el 13/05/16)	Se estableció un monitoreo sobre la administración ejercida por CGN mediante la configuración de alertas de modificaciones y definiciones de la base de datos, permitiría detectar vulnerabilidades en tiempo y forma y adoptar las acciones preventivas correspondientes.
Riesgo	<ul style="list-style-type: none">• Indisponibilidad de los servicios.• Acceso no autorizado a los datos, en particular a las ofertas de proveedores antes de la hora de apertura de ofertas (apertura en línea)• Pérdida de información.	No aplica.
Criticidad (*)	Alto	No aplica.
Recomendación	Implementar en coordinación con CGN un proceso de monitoreo de la base de datos, que permita detectar vulnerabilidades en tiempo y forma, y adoptar las acciones preventivas en caso de que corresponda.	No aplica.
Estado (**)	Implementado	

Hallazgo N° 3		
	<i>Situación año 2016</i>	<i>Situación actual</i>
Hallazgo	Cumplimiento. Si bien el Art. 2 del Dec. 289/02 comete a la CGN la administración informática del SICE, en la actualidad la administración es compartida entre la CGN y la ACCE.	A partir del artículo 331 de la ley N° 19.889 de fecha 9/07/2020, se comete a la ARCE el desarrollo y mantenimiento del sitio web de compras y contrataciones estatales, encontrándose incluido el SICE.
Riesgo	Imposibilidad de delimitar responsabilidades entre los organismos ante eventuales incidentes de seguridad y/o fallas en la prestación de los servicios de los sistemas.	No aplica
Criticidad (*)	Alto	No aplica
Recomendación	Recomendar las modificaciones normativas pertinentes, recogiendo en la misma la distribución de funciones que surgen de la actualidad.	No aplica
Estado (**)	Implementado	

ii) Hallazgos relativos al Proceso sancionatorio

Hallazgo No. 001

Información de sanciones.

ARCE no ha implementado controles sobre la información registrada en el RUPE referente al desempeño de los proveedores, que permita a los organismos compradores disponer de información confiable, íntegra y oportuna, al momento de la contratación del proveedor. Esto se sustenta en las siguientes constataciones:

- No se realizan controles a los organismos compradores que permita asegurar que efectivamente se registren en el sistema la totalidad de las resoluciones sancionatorias dictadas por estos.
- Del análisis de una muestra de 23 sanciones aplicadas por los organismos compradores a los proveedores, se constató que 8 sanciones que determinan la suspensión del proveedor por un período determinado se registraron en el RUPE con posterioridad al inicio del plazo de la suspensión. A modo de ejemplo: se aplicó una suspensión a un proveedor con fecha de inicio el 2/9/2021, pero se registró en el RUPE el 21/12/2021.

- Existen registros de sanciones en el RUPE que no cuentan con la resolución cargada en el sistema respaldando el acto dictado por el organismo.
- Existen resoluciones que disponen más de una sanción, pero solo se registró una de ellas en los campos destinados a tal fin en el sistema informático. A modo de ejemplo: el organismo comprador dispone en el mismo acto la aplicación de una multa y una suspensión a un proveedor, pero sólo se registró en el sistema la multa, siendo una sanción de menor gravedad, distorsionándose de esta manera la entidad del incumplimiento.
- Existen resoluciones cargadas en el RUPE que no cumplen con las formalidades establecidas en la normativa vigente, lo que implica que no se puede asegurar que exista una resolución legítima. A modo de ejemplo: archivos en formato Word, archivos sin firma, entre otros.
- No existe información sobre la fecha en que la resolución queda firme, por lo que no se puede establecer si los organismos cumplen con el plazo máximo para registrar la sanción en el RUPE.

Riesgos

- No contar con información actualizada del proveedor al momento de contratar.
- Pérdidas económicas para el Estado, por contratar con proveedores que reiteradamente incumplen con sus obligaciones.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Diseñar e implementar mecanismos de control que permitan asegurar razonablemente que se registren en el RUPE la totalidad de las sanciones dictadas por los organismos compradores.
2. Implementar controles sobre la información cargada por los compradores en el RUPE, para asegurar que la misma cumpla con lo requerido en la normativa vigente.
3. Evaluar la implementación de modificaciones en el RUPE que permitan determinar la fecha en que una sanción queda firme, a efectos de poder controlar si la misma se carga en forma oportuna, en cumplimiento con la normativa.

Hallazgo No. 002

Intervención de ARCE.

ARCE no ha dado lineamientos a los organismos compradores para la aplicación de las sanciones dispuestas por la normativa vigente, a efectos de que la sanción guarde relación con el monto del contrato, la gravedad de la infracción y el daño generado al Estado, dejando librado al criterio de cada organismo comprador.

De acuerdo con lo informado, se encuentran trabajando en la actualización de la normativa actual, con el fin de establecer un criterio objetivo para graduar las sanciones. Asimismo, desde julio del 2020 con la aprobación de la ley N° 19.889, ARCE está facultada a aplicar sanciones como advertencias, multas, entre otras, brindándole un mayor grado de participación al permitirle aplicar una sanción que se corresponda con la gravedad de la infracción cometida por el proveedor. Sin embargo, en los hechos el criterio adoptado por la ARCE ha sido el de no intervenir ni aplicar sanciones.

Riesgos

- Disparidad de criterios al momento de sancionar infracciones de similar gravedad.
- Pérdidas económicas para el Estado, por contratar con proveedores que reiteradamente incumplen con sus obligaciones.
- Afectación de la imagen del organismo.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Definir pautas técnicas y dar lineamientos a los organismos compradores para aplicar las sanciones previstas en la normativa, que permitan disminuir la discrecionalidad en su aplicación.
2. Adoptar un criterio sancionatorio asumiendo un rol activo en la evaluación del desempeño de los proveedores, a efectos de favorecer el sistema de compras en su conjunto.

Hallazgo No. 003

Cumplimiento normativo.

ARCE no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la ley N° 18.331 de protección de datos personales, la cual establece entre otras obligaciones, la inscripción de la base de datos del RUPE en el registro de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP), así como la definición de un responsable de esta, dado que se trata de una base de datos electrónica que contiene información personal de los proveedores.

Cabe aclarar que, con fecha 25 de octubre de 2022, durante el transcurso de la auditoría, la ARCE realizó formalmente una consulta ante la URCDP a efectos de que la misma se

pronuncie sobre si dicha base de datos se encuentra comprendida en la excepción dispuesta por el lit. C) del art. 3 de la citada ley (“*bases de datos creadas y reguladas por leyes especiales*”).

El 22/12/2022 ARCE informa que debe realizar la inscripción de la base de datos en la URCDP.

Riesgos

- Multas o sanciones por incumplimiento.
- Afectación de la imagen del organismo.

Criticidad del Hallazgo

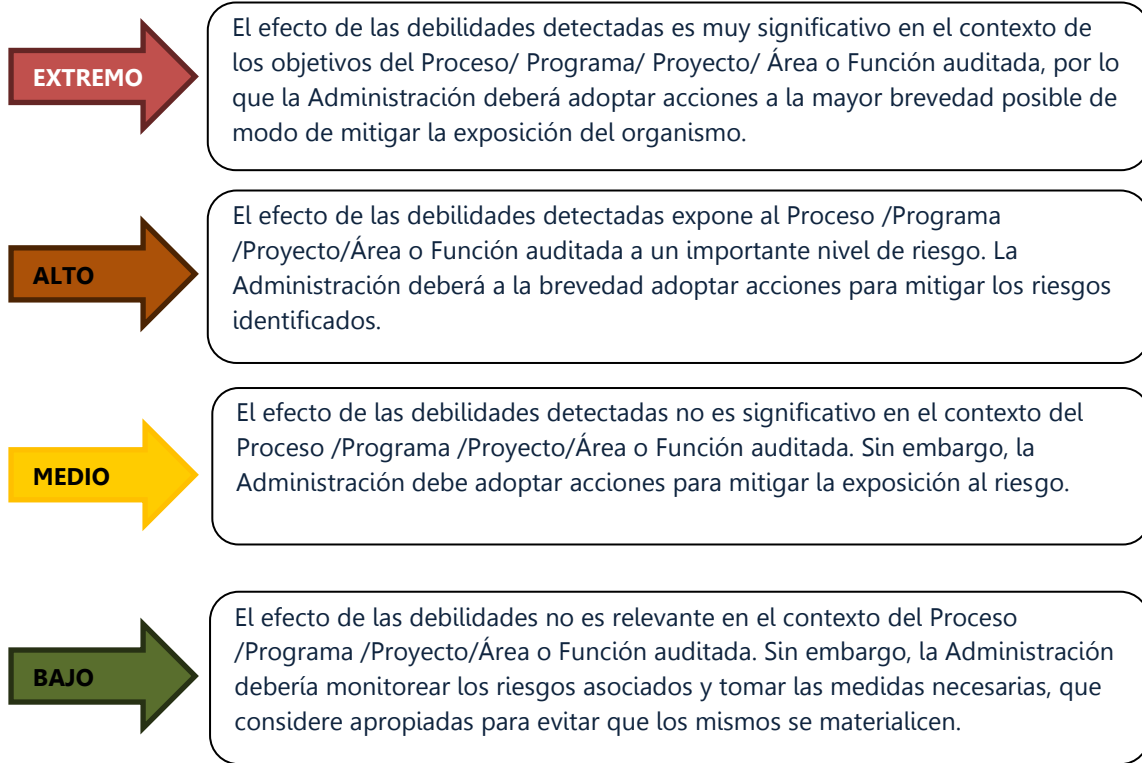


Medio

Recomendaciones

Registrar la base de datos en la URCDP, dando cumplimiento a lo establecido en la ley N° 18.331 de Protección de datos personales.

ANEXO I - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS



ANEXO II - NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES ADOPTADAS POR EL ORGANISMO A FIN DE MITIGAR LOS RIESGOS RELATIVOS A LOS HALLAZGOS DE AUDITORÍA.

Implementado	Las medidas adoptadas por el Organismo mitigan los riesgos a los cuales se encontraba expuesto.
Parcial	Las medidas adoptadas por el Organismo no son suficientes para mitigar los riesgos a los que se encuentra expuesto el Organismo.
En Proceso	Las medidas definidas por el Organismo se encuentran en etapa de implementación, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
No implementado	No se identificaron acciones adoptadas por el Organismo, extremos que continúan exponiendo al Organismo a los riesgos identificados.
El organismo asume el riesgo	Analizado el hallazgo por partes de las autoridades del organismo, se decide mantener los criterios y/o procesos definidos, asumiendo los riesgos a los que encuentra expuesto.