Poder Ciudadano
Capítulo Argentino de Transparency International

Observatorio de Compras y Contrataciones Públicas en el marco del COVID-19

Introducción

En emergencias de la magnitud como la que vivimos en la actualidad, los Estados enfrentan consecuencias económicas y sociales que derivan en una mayor demanda de bienes y servicios que deben atenderse de forma urgente. La malversación y la mala administración de los fondos públicos destinados a la emergencia pueden generar impactos que se traducen en mayores afectaciones a la sociedad y, por ende, a la salud pública en su conjunto. Por esto resulta esencial que la ciudadanía pueda ejercer de forma efectiva su derecho al control de los actos de gobierno, para exigir **transparencia y el adecuado uso de los fondos públicos** afectados a las compras y contrataciones durante la emergencia declarada en nuestro país.

Como consecuencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante la propagación global del COVID-19, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia sanitaria, con el fin de tomar las medidas necesarias para mitigar la propagación del virus y su impacto en la salud colectiva en Argentina. Una de esas medidas fue la de generar un sistema de compras públicas que pudiera dar respuesta a las necesidades propias de la pandemia.

Sin desatender la importancia de la agilidad necesaria para encarar múltiples urgencias, **el análisis del funcionamiento del nuevo sistema, muestra preocupantes márgenes de discrecionalidad y bajas exigencias de transparencia y rendición de cuentas**. Por esto resulta necesario que la ciudadanía controle de qué forma está comprando el Estado, a quién le está comprando, cuánto paga y si efectivamente las compras responden a verdaderas exigencias vinculadas con el combate a la pandemia.

El **Observatorio de Compras COVID-19** creado por Poder Ciudadano tiene como objetivo poner a disposición de la ciudadanía, en un único espacio y en un formato accesible, información pública sobre las contrataciones realizadas por los organismos nacionales durante la emergencia sanitaria, con la finalidad de ejercer un **control social** efectivo de cada una de ellas y velar de esta manera por la **integridad** de los fondos públicos afectados, con foco en el refuerzo del acceso, la publicidad e integridad del sistema de compras.

¿Cómo es el sistema de compras públicas en el marco del COVID-19?

A partir de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional el pasado 12 de marzo, se dispuso un nuevo sistema de compras y contrataciones excepcionales para atender las exigencias de la pandemia, distinto al Régimen de Compras para la Administración Pública Nacional establecido por el Decreto Nº 1023/01. Allí se facultó al Ministerio de Salud de la Nación a efectuar la adquisición directa de bienes, servicios o equipamiento necesarios para atender la emergencia, en base a evidencia científica y análisis de información estratégica de salud, **sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Nacional**.

El 17 de marzo, a partir del DNU Nº 287/20 se ampliaron las facultades para efectuar la contratación de bienes y servicios al resto de los Organismos Públicos y Empresas del Estado, entre otras dependencias. La norma dispuso que, en **todos los casos, deberá procederse a su publicación en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial.**

En lo que va de la emergencia -y en parte a raíz de escándalos y sospechas de corrupción y pago de sobreprecios en las adquisiciones realizadas-, se han dictado una serie de normas que modificaron, complementaron y/o ampliaron el esquema de compras públicas en el contexto del COVID-19, complejizando significativamente un procesos que ya eran arduos de trazar por sus amplios niveles de discrecionalidad y bajos mecanismos de rendición de cuentas.

En resumidas cuentas, el procedimiento de contratación está determinado por la Decisión Administrativa N° 409/2020 dictada por la Jefatura de Gabinete Nacional el 18 de marzo de 2020. A su vez, a través de las Disposiciones N° 48/2020, Nº 53/2020 y Nº 55/2020 de la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) se dispusieron parámetros **complementarios** que detallan los pasos a seguir en la implementación práctica de los procedimientos de selección para la contratación de bienes y servicios en el marco de la emergencia, con el fin de facilitar la gestión por parte del personal de las Unidades Operativas de Contrataciones y de todos los actores involucrados en la tramitación de dichos procesos.

Una de las cuestiones centrales en materia de integridad del sistema es que la propia norma establece, **incluso ante la emergencia, la obligación de que todas las compras cumplan con los siguientes principios**:

- *"Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.*
- *Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.*
- *Transparencia en los procedimientos.*
- *Publicidad y difusión de las actuaciones.*
- *Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.*
- *Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes"*[1]

En lo que respecta al **procedimiento de compra**, se establece que al inicio interviene la Unidad Operativa de Contrataciones (que forma parte de la ONC). Previo a realizar una convocatoria, consultará la nómina de proveedores del rubro correspondiente a los bienes y servicios que pretendan adquirir que estén inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO), asociado al Sistema Electrónico de Contrataciones

[1] Decreto N° 1023/2001, Artículo 3.

de la Administración Nacional (COMPR.AR). Estos proveedores deben estar inscriptos en el SIPRO "*al momento de efectuarse las invitaciones*".[2]

Por otro lado, la ONC dispone que todo lo actuado -desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato-, deberá quedar vinculado al expediente electrónico que se genere para tramitar el procedimiento. En tal sentido, se deberán agregarse todos los documentos, correos electrónicos, actuaciones administrativas, informes, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado, ordenados cronológicamente. La propia normativa establece que, cuando por inconvenientes técnicos u otras causas debidamente acreditadas exista la imposibilidad material de utilizar cualquiera de los medios electrónicos a que se hace referencia, las distintas etapas del procedimiento podrán sustanciarse por **medios físicos**, debiendo vincularse al expediente electrónico por el que deberán tramitar las actuaciones, en forma inmediata a partir de solucionado el inconveniente que dio origen a la contingencia.

A su vez, establece un sistema específico de identificación de los procesos de compras realizadas en el marco de la emergencia por la pandemia:

- Cuando la compulsa se sustancie a través del "COMPR.AR" deberá tramitar como "Contratación directa por emergencia" y se numerarán en forma automática por el sistema electrónico, debiendo consignarse como "COMPULSA - COVID-19 Nº XXX OBJETO".
- Cuando no se utilice el COMPR.AR, los procedimientos se numerarán en forma correlativa y dentro de cada Unidad Operativa de Contrataciones, comenzando por el número 1 y deberán denominarse Contratación por emergencia "COVID-19 Nº XXX/AÑO."

Se establece que se deberá invitar como mínimo a 3 proveedores, entre aquellos que se encuentren en estado "Inscripto" en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) asociado al Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional (COMPR.AR). En aquellos casos en que no fuere posible enviar invitaciones

[2] Disposición N°48/2020, Anexo, Punto 3.

exclusivamente a proveedores inscriptos (ya sea por la inexistencia de proveedores incorporados en el rubro específico o por otros motivos), la jurisdicción o entidad contratante, podrá cursar invitaciones a otros interesados que no estén incorporados en el sistema, dejando constancia de dicha situación en el expediente.

La Disposición 55/2020 incorpora que la convocatoria podrá realizarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones "COMPR.AR", y en ese caso con la difusión de la convocatoria, se enviarán automáticamente correos electrónicos **a todos los proveedores incorporados** al SIPRO según su rubro, clase u objeto de la contratación. En ambos casos (tanto para compras electrónicas como para los casos en que no se opte por esa mecánica) podrán presentar ofertas quienes no hubiesen sido invitados a participar, siempre que se encuentren incorporados en el registro y con los datos actualizados antes del dictado del acto de conclusión del procedimiento, como condición para poder ser adjudicados.

Las invitaciones que se realicen deben contener, como mínimo, la siguiente información:

1. *"Especificaciones técnicas, citando el código de catálogo, siempre que el mismo existiera.*
2. *Plazos de entrega, pudiendo preverse entregas parciales.*
3. *Cantidades parciales y totales.*
4. *Lugar y forma de entrega.*
5. *Lugar, día y hora de presentación de la oferta (la Unidad Operativa de Contrataciones podrá habilitar horas y días inhábiles).*
6. *Dirección de correo electrónico institucional donde serán recibidas las ofertas.*
7. *Criterio de selección de las ofertas.*
8. *Plazo y forma de pago.*
9. *Determinar si se exceptúa o no de presentar garantía de mantenimiento de oferta.*

10. *Establecer que se deberá constituir garantía de cumplimiento de contrato.*
11. *Determinar el porcentaje, forma, u plazos para integrar las correspondientes garantías.*
12. *Indicar que no se abonarán montos superiores a los Precios Máximos establecidos por la Resolución N° 100/20 de la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR o aquellos que se dispongan en el futuro.*
13. *Indicar si se van a evaluar las ofertas considerando los incumplimientos de anteriores contratos. En ese caso, se debe determinar en forma precisa la cantidad y tipo de incumplimientos que dará lugar a la desestimación de una oferta."*[3]

La Disposición de la ONC establece además que cuando el procedimiento se realice a través de COMPR.AR, el contenido de las invitaciones deberá publicarse en la plataforma electrónica mencionada como un documento de la convocatoria.

Cuando el monto estimado del procedimiento sea igual o superior al establecido en las escalas definidas en el Régimen del Sistema de Precios Testigos se debe requerir a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), antes de la fecha de presentación de ofertas, **precios testigo o valores de referencia** de los bienes y servicios a adquirir. La SIGEN debe remitir el informe en forma inmediata.

Presentadas las ofertas por parte de los distintos oferentes, se deben agregar al expediente que se hubiere generado para tramitar el procedimiento. En el caso de los procedimientos realizados a través de "COMPR.AR", las ofertas se deberán presentar hasta el día y hora que determine la jurisdicción o entidad contratante en la convocatoria, a través del COMPR.AR utilizando el formulario electrónico que suministre el sistema, y cumpliendo todos los requerimientos de las invitaciones, acompañando la documentación que la integre en soporte electrónico. Dicha oferta presentada, deberá ser confirmada por el oferente, quien podrá realizarlo únicamente a través de un usuario habilitado.

[3] Ídem, ítem d.

En cuanto a los valores ofertados, el procedimiento establecido dispone que:

- Se podrá requerir mejora de precios a la oferta más conveniente. Si la oferta preseleccionada supera el precio informado por la SIGEN por encima del 10%, podrá generarse un mecanismo formal de mejora de precios.
- Si la autoridad competente decide la adjudicación, deberá incluir en el acto administrativo los motivos debidamente fundados que aconsejan continuar con el trámite no obstante el mayor valor sobre el precio informado por la SIGEN.
- En ningún caso considerará ofertas por montos superiores a los Precios Máximos establecidos por la Resolución N° 100/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo, o aquellos que se dispongan en el futuro.
- En caso de que una o más cotizaciones excedan los precios máximos establecidos para los bienes y/o servicios de que se trate, el organismo solicitará mejora de precios a fin de brindar a los oferentes interesados la posibilidad de adecuar sus propuestas; caso contrario resultarán desestimados.

Analizadas las ofertas y previa intervención del servicio permanente de asesoramiento jurídico, se dictará el Acto de Adjudicación y se emitirán la o las Órdenes de Compra correspondientes, incluso en los casos en que se haya presentado una sola oferta.

En cuanto a las medidas tendientes a prevenir ciertas prácticas ilícitas (colusión, sobreprecios, entre otras), la Disposición N° 53/2020 de la ONC establece expresamente la posibilidad de desestimar la/s oferta/s, en cualquier estado del procedimiento, o de la rescisión del contrato, con pérdida de la garantía correspondiente cuando se configure, entre otros, alguno de los siguientes supuestos:

- *"Cuando existan indicios que hicieran presumir que los oferentes han concertado o coordinado posturas en el procedimiento de selección*
- *Cuando existan indicios de simulación de competencia o concurrencia*
- *Cuando exhiban incumplimientos en anteriores contratos, de acuerdo a lo que se disponga en las invitaciones a cotizar."*

Emitida la Orden de Compra, debe notificarse al adjudicatario y dar intervención a la Comisión de Recepción (que podrá ser creada por cada procedimiento en particular). El adjudicatario cuenta con un plazo de 5 días para integrar, si procede, la garantía de cumplimiento de contrato. En caso de que no suceda, la Unidad Operativa de Contrataciones lo puede intimar, otorgándole un nuevo plazo, o podrá propiciar la rescisión del contrato ante la autoridad competente y se deberá intimar al pago del importe equivalente al valor de la mencionada garantía. Si el co-contratante no cumpliera con el contrato la jurisdicción o entidad podrá adjudicar el contrato al que le siga en orden de mérito, previa conformidad del respectivo oferente, y así sucesivamente.

En los casos en los que el procedimiento de contratación de Bienes y Servicios en la Emergencia o alguno de sus renglones en forma total o parcial resulte fracasado o desierto, el titular de la jurisdicción, entidad u organismo podrá seleccionar de forma directa al proveedor o a los proveedores a fin de satisfacer la necesidad.

Finalmente, es importante mencionar que es **obligatoria la publicación del acto administrativo de conclusión del procedimiento en la página web de la ONC y en el Boletín oficial dentro de los 10 días de la notificación al contratante**.

BASE DE DATOS PÚBLICA SOBRE COMPRAS COVID-19

Para el desarrollo de la Base de Datos, el equipo del Observatorio de Compras COVID-19, realizó un relevamiento exhaustivo de toda la información publicada por el Estado en diversos portales web. Entre ellos se utilizaron, el Compr.ar, el Boletín Oficial y las páginas web oficiales de cada organismo nacional, incluidos los Hospitales Nacionales.

De este modo, el equipo de Poder Ciudadano asignado al Observatorio de Compras COVID-19 relevó de forma exhaustiva y transcribió de forma manual la totalidad de la información publicada en estos portales en un único espacio digital público, accesible y en formato abierto.

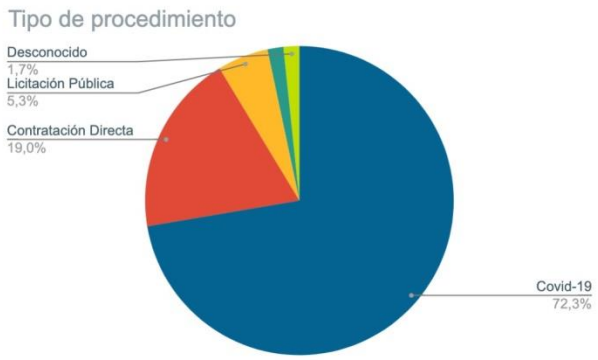
ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA INFORMACIÓN RELEVADA

Procedimientos utilizados

El Observatorio se encuentra monitoreando las contrataciones realizadas por todos los organismos del Estado Nacional que tengan como objeto atender la emergencia sanitaria y todas aquellas contrataciones de emergencia realizadas bajo el régimen de la Decisión Administrativa N° 409/2020. Toda la información compilada, se encuentra disponible en la Base de Datos.

Hasta el 31/05/2020, el Observatorio tiene relevados un total de **300 contrataciones**, iniciadas dentro del período de la emergencia. Del análisis de este universo, se pudieron detectar los siguientes datos preliminares:

Procedimiento	Cantidad de Contrataciones
Covid-19	217
Contratación Directa	57
Licitación Pública	16
Licitación Privada	5
Desconocido	5



Como se puede observar, del total de las compras y contrataciones relevadas, el **72,3%** fueron realizadas a través del régimen especial creado para realizar contrataciones de emergencia en el marco del COVID-19, mientras que el **19%** fueron realizadas a través de contratación directa. Por otro lado, **El 5,3%** fueron realizadas a través de licitación pública y el **1,7%** bajo el sistema de licitación privada.

Organismos involucrados

Los datos recopilados muestran la cantidad de compras y contrataciones efectuadas por las distintas dependencias públicas bajo el procedimiento de emergencia por COVID-19 explicado anteriormente. Como se observa en el gráfico, del total de las contrataciones de emergencia que fueron publicadas y relevadas por el Observatorio para el período bajo análisis, se observa que la mayoría se encuentran concentradas en Universidades y Fuerzas de Seguridad, seguidas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo de la Nación, y Hospitales Nacionales.

Organismo	Cantidad de contratos
Universidad Nacional de San Martín	33
Estado Mayor General de la Armada	22
Estado Mayor General del Ejército	16
Ministerio de Salud	15
Ministerio de Desarrollo Social	13
Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas	13
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur "Dr. Juan Otimio Tesone	12
Departamento de Administración de Bienes - ANLIS	11
Hospital Nacional "Dr Baldomero Sommer"	10
Gendarmería Nacional	10

Empresas participantes

Otros de los datos que arroja el Observatorio, se refiere a los oferentes participantes en cada proceso de compra. Para contar con dicha información, y comprarla con aquellas que resultan luego adjudicatarias, se realizó un desglose de todas las compras relevadas, a fin de contar información detallada, de acuerdo a la cantidad de productos o servicios se intentan adquirir por parte de las entidades públicas correspondientes.

Oferentes participantes	Total adjudicado	Promedio por contrato
TECME SA	$ 383.568.015	$ 383.568.015
GENBIOTECH SRL	$ 306.934.960	$ 153.467.480
CHEMTEST ARGENTINA SA	$ 259.576.800	$ 259.576.800
VIALERG SA	$ 182.695.600	$ 91.347.800
KOLLOR PRESS IMPRESORA DE PUBLICACIONES Y EDICIONES SA	$ 138.013.950	$ 34.503.488
OPORTUNIDADES SA	$ 133.898.260	$ 33.474.565
TECNOLAB SA	$ 92.583.658	$ 23.145.914
INSTITUTO DE PUBLICACIONES Y ESTADISTICAS SA	$ 77.650.000	$ 19.412.500
RA INTERTRADING SA	$ 72.600.000	$ 72.600.000
UNIFIBERS SA	$ 70.785.000	$ 70.785.000

PROBLEMÁTICAS ENCONTRADOS AL REALIZAR EL RELEVAMIENTO

Al realizar el relevamiento, el equipo del Observatorio de compras COVID-19 se encontró con una serie de inconvenientes, no sólo en relación con el caudal de información disponible, sino con la dificultad para acceder debido a la diversificación de dicha información en distintos sitios webs oficiales. Entre las problemáticas más relevantes en estas dos dimensiones se encontraron:

- **Falta de sincronización entre portales que contienen información sobre compras y contrataciones de emergencia**: tanto el Boletín Oficial de la República Argentina como “Compr.ar” están desincronizados. Durante el relevamiento, en numerosas ocasiones, el Observatorio encontró en Compr.ar

información sobre la adjudicación de una contratación que aún no estaba publicada en el Boletín Oficial, o viceversa.

- **Ausencia de criterios uniformes para la publicación de la información:** en numerosos casos, las compras sólo se encuentran publicadas en sus páginas web oficiales y la cantidad de información publicada varía sustancialmente. A esto se suma que no resultan de fácil acceso dentro de los propios sitios. En el caso de los Hospitales Nacionales, existen diversos criterios de publicidad de la información sobre las compras públicas.
- **No aplicación de estándares en materia de datos abiertos:** la información no se encuentra publicada en formato abierto, por lo que se dificulta su reutilización con fines de control social.

Problemáticas vinculadas al Boletín Oficial:

- **Cantidad reducida de información respecto a los procedimientos publicados**: en numerosas ocasiones, en el BORA se publica información muy reducida de una adjudicación o un dictamen de evaluación, obligando a la búsqueda del resto de los datos que hacen comprensibles al procedimiento en otros portales (como por ejemplo, el Compr.ar). En BORA no adjunta a la publicación el acto administrativo al que hace referencia, ni facilita algún enlace directo.
- **Bajos niveles de usabilidad de sitio desde la experiencia usuaria**: en relación al aspecto visual y práctico, el ingreso inicial aporta mínima información (las publicaciones del día, el organismo involucrado y el número de resolución), desde todo punto de vista insuficiente para acceder a una noción básica del contenido de la resolución. Esto obliga a un ingreso caso por caso, para contar con datos algo más detallados, sobre todo si se considera que en el BORA se realizan más de 30 publicaciones diarias por sección.

Problemáticas vinculadas a la plataforma de Compr.ar:

- **Problemas técnicos en el motor de búsqueda:** el mismo no permite, por ejemplo, tras la solicitud de una búsqueda para un organismo determinado, abrir las páginas que contienen información en pestañas diferentes. Al obligar

al ingreso en la misma ventana, cuando se quiere continuar con el sondeo de la información, es preciso realizar nuevamente la búsqueda general.

- **Déficit de información disponible**: al momento de visualizar las ofertas presentadas en una contratación, en repetidas ocasiones en la columna "Detalles" sólo es posible visualizar una leyenda que dice "Ver anexo adjunto", siendo estos inaccesibles para la ciudadanía, y limitando el acceso a la información sobre, por ejemplo, los detalles técnicos del producto que la mayor parte de los casos, definen si una oferta es adjudicada o no.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En base al análisis general efectuado por el Observatorio de Compras COVID-19, tanto del marco normativo, como de la información pública disponible sobre las compras y contrataciones efectuadas por distintas dependencias nacionales, se puede arribar a la conclusión de que **no se encuentran garantizados estándares mínimos de transparencia y rendición de cuentas sobre las compras que realizó el Gobierno Nacional para combatir los efectos de la pandemia por el COVID-19**.

En lo que se refiere al procedimiento de compras públicas de emergencia, se detectó una serie de riesgos, que pueden implicar mayores vulnerabilidades del procedimiento de excepción. En este sentido, se pueden mencionar:

- **Amplios márgenes de discrecionalidad desde el punto de vista procedimental**, ya que se puede optar por realizar la compra a través del sistema compr.ar o fuera de él.
- **Facilidad con la que la normativa deja entender que se puede aplicar el sistema papel ante cualquier tipo de dificultad con el sistema electrónico**.
- **Ambigüedad en la determinación de la invitación a proveedores en el marco de procedimientos de emergencia.** Cuando una contratación se realiza por fuera del compr.ar, la normativa indica que debe invitarse a mínimo 3

proveedores. Esta disposición genera el riesgo de que los proveedores sean elegidos particularmente para beneficiar a un proveedor en particular.

- **Ausencia de acto formal de apertura de ofertas ni una etapa de evaluación.** Tampoco existe la oportunidad de impugnar la decisión por parte de los proveedores porque no se emite dictamen de evaluación.
- **La normativa permite que la compra se adjudique incluso si sólo se presentó una sola oferta.**
- **Margen temporal para la publicación de la contratación que atenta contra la posibilidad de controles sociales concomitantes de los procesos.** La publicación de la contratación pasados los 10 días de completada, implica que la ciudadanía no tiene ninguna facultad de control o monitoreo del procedimiento de la contratación.

En lo que hace a los canales oficiales relevados por el Observatorio, **no existe información completa ni oportuna que permita un efectivo y adecuado control social sobre la gestión de los recursos públicos**. Si bien la Oficina Nacional de Contrataciones ha creado una base de datos en su sitio web oficial con compras y contrataciones públicas efectuados en el marco del COVID-19, se encontraron las mismas falencias y obstáculos que en el resto de los sitios web oficiales (información parcial, falta de criterios uniformes para la carga de información, etc.).

Si a esto se suman los amplios márgenes de discrecionalidad existentes para la realización de compras de emergencia y los limitados mecanismos de control previstos, **se observa un debilitamiento estructural en todo el sistema de integridad que debe imperar en un proceso de compras y contrataciones de emergencia, como la diseñada para atender a los impactos del COVID-19**. Esta situación de debilitamiento genera las condiciones propicias para que aumenten los riesgos de corrupción e irregularidades (tanto desde las órbitas públicas como del sector privado)

en los procesos de compras y contrataciones, impactando negativamente en las políticas públicas destinadas a limitar los efectos de la pandemia.

Es por ello, que desde Poder Ciudadano se considera prioritario:

I. **Mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas sobre las compras y contrataciones que el Gobierno realiza en el marco del COVID-19**, aumentando la disponibilidad de la información, preferentemente en un único sitio web, de modo accesible a la ciudadanía en general, y que permita contar con un conocimiento real y oportuno sobre el modo en que se están gestionando los recursos públicos para combatir al COVID-19.

II. **Poner en pleno funcionamiento los diversos organismos de control internos y externos**, con el objetivo inmediato de auditar las compras de emergencia que se están realizando con motivo del COVID-19, de forma tal que se garantice la transparencia, el uso adecuado de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

III. **Establecer criterios claros y homogéneos sobre qué contrataciones deben ser realizadas bajo el régimen especial**, con el objetivo de garantizar el uso excepcional de este sistema y evitar que pueda ser utilizado para eludir los correspondientes controles.