

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1201

Impreso el día 13 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes a la Universidad Nacional de Cuyo, sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen realizado a fines de evaluar el ambiente de control y la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2012 y 1^{er} cuatrimestre de 2013 mediante el análisis de los componentes de mayor significación económica vinculados con las áreas de presupuesto, compras y contrataciones. (222-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse a la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen realizado a los fines de evaluar el ambiente de control y la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2012 y 1^{er} cuatrimestre de 2013 mediante el análisis de los componentes de mayor significación económica vinculados con las áreas de presupuesto y compras y contrataciones.

2. Comuníquese a la Universidad Nacional de Cuyo, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.

Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) comunica la resolución AGN 51/15 por la cual aprueba el informe referido al examen realizado en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), con el objeto de evaluar el ambiente de control y la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2012 y 1^{er} cuatrimestre de 2013 mediante el análisis de los componentes de mayor significación económica vinculados con las áreas de presupuesto y compras y contrataciones.

Las tareas de auditoría fueron realizadas hasta abril de 2014.

En el apartado “Alcance de las tareas” la AGN explicita los procedimientos de auditoría llevados a cabo.

Por otra parte, en el apartado “Aclaraciones previas”, realiza un pormenorizado detalle referido a la creación de la universidad, organización, estatuto, carreras que se desarrollan en ella, ejecución presupuestaria por fuente de financiamiento y por inciso, etcétera.

En el apartado 4, “Comentarios y observaciones”, realiza las siguientes consideraciones:

4.1. Estructura organizativa

4.1.1. No se han establecido las responsabilidades y acciones de algunas unidades orgánicas que figuran en el organigrama de la estructura organizativa aprobada por ordenanza 96/2004 CS y modificatorias.

4.1.2. Se verifica una incorrecta segregación de funciones toda vez que diferentes áreas que dependen de las distintas secretarías del rectorado tienen asignadas funciones similares. A modo de ejemplo, menciona que el Departamento de Compras y Suministros que depende de

la Dirección General dependiente a su vez de la Secretaría Administrativa tiene asignadas funciones que se superponen con las de la Dirección General de Contrataciones dependiente de la Secretaría Económico-Financiera.

4.1.3. La estructura organizativa prevé que de la Dirección General de Contrataciones dependan dos direcciones a saber: 1) Dirección de Programación de Compras y Suministros y 2) Dirección de Control de Contrataciones. No obstante ello, en los hechos las mismas no han tenido principio de ejecución alguna, es decir que todas las funciones están centralizadas y son llevadas a cabo en la Dirección General de Contrataciones.

4.2. Ejecución presupuestaria

Del análisis de la ejecución presupuestaria ha verificado incumplimientos de las disposiciones de la ley 24.156 y de la resolución 1.397/95 MCyE: con fecha 30/12/2011 mediante ordenanza 63/11, el rector procede a aprobar y distribuir los créditos para la universidad conforme al presupuesto aprobado para el ejercicio 2012, por ley 26.728 del Congreso Nacional, del 27/12/2011.

4.2.1. Los montos de los recursos recaudados al 31/12/2012 de todas las fuentes de financiamiento que surgen del listado de ingresos por fuente de financiamiento obtenido del sistema contable SIU-PILAGÁ, difieren de los expuestos en el “Estado de recursos” -cuadro 10.1.3, que integra la información de cierre del ejercicio. Puntualizar que dichas diferencias no fueron conciliadas por el organismo.

4.2.2. Con relación a la integración del crédito vigente al cierre del ejercicio 2012, señala lo siguiente:

4.2.2.1. El organismo no ha presentado las constancias de haber comunicado a la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) los actos normativos dictados por las autoridades de la universidad que han modificado el crédito inicial.

4.2.2.2. Se han detectado modificaciones al crédito inicial, en las distintas fuentes de financiamiento, sin el dictado de los actos administrativos por autoridad competente, que sustente tales registraciones, a saber:

a) Modificaciones cuantitativas del crédito inicial en las distintas fuentes de financiamiento.

b) Modificaciones cualitativas del crédito, consistente en una compensación entre las fuentes de financiamiento 11 –Tesoro nacional– y 14 –transferencias internas–, por un monto de \$ 160.585,24.

4.2.2.3. En la ordenanza 70/12-CS, se omitieron incluir las planillas analíticas que distribuyen los créditos incorporados a la fuente de financiamiento 16 –a nivel de inciso y partida principal– de los compromisos no devengados y de los preventivos no comprometidos, por un valor de \$ 40.969.545,26 y \$ 30.512.913,61, respectivamente.

4.2.2.4. Si bien la integración de la fuente de financiamiento 16 –aprobada por ordenanza 70/12-CS–,

incluyó los remanentes de ejercicios anteriores de todas las fuentes de financiamiento, el sistema contable SIU-PILAGÁ no registra tal operación sino que, para las fuentes de financiamiento 21 y 22, sus remanentes del ejercicio 2011 han pasado a incrementar los saldos de esas mismas fuentes para el ejercicio 2012. Si bien tal circunstancia constituye un error de exposición –pues el saldo final del crédito vigente no ha variado–, debe apuntarse que vulnera los principios consagrados por la resolución 1.397 –MCyE–, norma que regula la materia.

4.2.2.5. A efectos de conciliar las diferencias entre el crédito inicial que surge de los actos administrativos que establecen decisiones en materia presupuestaria con el registrado en el sistema contable SIU-PILAGÁ, el organismo ha considerado importes que no se conciben con los del propio acto administrativo.

4.2.2.6. Con relación a la fuente de financiamiento 12 –recursos propios–, menciona que el crédito inicial, distribuido por la ordenanza 63/11-R, no fue registrado como tal en el sistema contable SIU-PILAGÁ, sino que fue registrado como modificaciones al mismo, al cierre del ejercicio 2012.

4.2.3. Comprobó para el ejercicio 2012, sub-ejecuciones en los incisos 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de las fuentes de financiamiento con que opera la universidad, la que registró un promedio del 24,66 % con extremos que van del 5,85 % (inciso 1: “Gastos en personal”) al 84,32 % (inciso 4: “Bienes de uso”).

4.2.4. El ente cuenta con información parcial sobre la ejecución de metas físicas del ejercicio 2012, verificándose desvíos cuyas causas no están claramente identificadas.

4.2.5. Con relación a la ejecución presupuestaria del gasto, en general, y a raíz del análisis realizado de las bases de datos del sistema contable SIU-PILAGÁ, se efectúan las siguientes consideraciones:

4.2.5.1. Tal como surge de la estructura orgánica de la UNCuyo, del rectorado dependen una serie de secretarías que presupuestariamente se plasman como unidades ejecutoras del gasto, a saber:

- a) Secretaría de Extensión Universitaria.
- b) Secretaría de Bienestar Universitario.
- c) Secretaría de Gestión Administrativa, Económica y de Servicios.
- d) Secretaría Académica.
- e) Secretaría de Relaciones Institucionales.
- f) Secretaría de Relaciones Internacionales y de Integración Regional.

Asimismo y siempre dependiendo del rectorado, se observan coordinaciones de programas que reportan directamente al rector, como lo son entre otras:

- g) Coordinación General de Planeamiento y Logística de Infraestructura.
- h) Programa de Vinculación y Territorialización.
- i) Programa de Polo Audiovisual.

j) Programa FUNDAR.

Por último, el rectorado, cuenta con tres unidades ejecutoras habilitadas para la ejecución de gastos que son comunes a dos o más unidades organizativas, pero que por su naturaleza no pueden ser imputadas a las unidades de origen, a saber:

k) 39 –a distribuir.

l) 69 –a distribuir– actualmente en desuso.

m) 99 –a distribuir.

Gastos rectorado	
Rectorado	1.943.009,64
A distribuir	5.030.012,51
FUNDAR	1.114.525,03

4.2.5.2. Efectuada dicha aclaración, del análisis de la ejecución presupuestaria que surge del sistema contable SIU-PILAGÁ correspondiente a las áreas que dependen del rectorado así como de los actos administrativos dictados por el rector y/o vicerrector durante el ejercicio 2012, se han detectado incumplimientos de la normativa vigente en algunos casos, como errores de imputación en otros, los que seguidamente se detallan:

4.2.5.2.1. Casos en los que se imputó erróneamente la partida presupuestaria (0,45 % \$ 58.580,00 del total de la muestra \$ 12.963.922,16). Sobre el particular, entiende que responden a defectos de forma, pero dada su incidencia sobre una correcta asignación de los recursos disponibles, merecen ser tenidos en cuenta a efectos de mejorar el grado de efectividad del sistema de control interno.

4.2.5.2.2. Casos en los que se imputó a una de las unidades ejecutoras “A distribuir” (U.E. 39 o 99), cuando en realidad el gasto estaba claramente definido como originario de otra unidad ejecutora presupuestaria (36,65 % \$ 4.751.590,97 del total de la muestra de \$ 12.963.922,16). Con relación a ello, señala que no es ajustado a normas la constitución de un saldo crediticio sin una finalidad determinada o definida. Si bien es cierto que este recurso es aplicable a un gasto que no puede ser apropiado adecuadamente por cada una de las unidades ejecutoras, como lo sería, por ejemplo, la contratación de un seguro por accidentes de todas las personas de la universidad, no corresponde imputar bajo este concepto, por ejemplo, los viáticos de un profesor de una facultad (unidad ejecutora específica) que participa en un congreso de su especialidad.

4.2.5.2.3. Se ha detectado que, a través de diferentes modalidades, se realizan erogaciones por conceptos similares y en ocasiones por el mismo objeto, ya sea a través de reconocimientos de gastos, anticipos de fondos y procedimientos licitatorios.

Al respecto, señala que la adquisición de bienes, sin haber cumplimentado la normativa aplicable y procedimientos vigentes cuyo pago se solicita y se reconoce como

“hechos consumados”, produce un efecto negativo en el orden presupuestario y altera los mecanismos administrativos que repercuten en la contabilidad del Estado, por lo que deben ser tramitados considerándolos procedimientos excepcionales y restrictivos.

Al respecto, menciona que de la ejecución presupuestaria del ejercicio 2012 surgen gastos por \$ 5.237.358,58 por tales conceptos; de los cuales: a) \$ 4.622.881,05 constituyen reconocimientos de gastos del rectorado por la adquisición de bienes y servicios sin la formalización de un proceso licitatorio, según el listado de órdenes de compra suministrado oportunamente por la UNCuyo, habiéndose imputado \$ 3.477.826,55 a las unidades ejecutoras “A distribuir” 39 y 99 y \$ 1.145.054,50 a otras unidades ejecutoras dependientes del rectorado y b) \$ 614.477,53 constituyen pagos de facturas por gastos de similar naturaleza a los descriptos precedentemente, correspondientes a dependencias de la universidad distintas del rectorado (por ejemplo, unidades académicas, institutos, etcétera) imputados también a las unidades ejecutoras “A distribuir” 39 y 99. Agrega que sobre este último caso, debido a la descentralización de la gestión de compras y contrataciones en las distintas dependencias de la UNCuyo y a pesar de que los actos administrativos compulsados que aprueban dichos gastos no hagan mención expresa a la formalización de procesos licitatorios, no pudo precisar si dichas erogaciones constituyen reconocimientos de gastos (legítimo abono).

4.2.5.2.4. De los actos administrativos compulsados surgen pagos de servicios, sin identificar a qué tipo de servicios se refiere (1,30 % \$ 169.078,93 del total de la muestra \$ 12.963.922,16). En ese sentido debe puntualizarse que los detalles pormenorizados de los datos que dan lugar a la ejecución del gasto, más allá de su exigencia legal, brindan la posibilidad de imputar dicho gasto de manera precisa disminuyendo de esta forma la posibilidad de cometer errores de interpretación y aumentando, al mismo tiempo, la confiabilidad del sistema de control interno del circuito administrativo-contable.

4.2.5.2.5. Casos en los que se asignan fondos para hacer frente a los gastos de distintos eventos sin exigir la correspondiente rendición de cuentas (11,36 % –\$ 1.472.823,13– del total relevado de \$ 12.963.922,16).

4.2.5.2.6. Del análisis de la ejecución presupuestaria de la UNCuyo, así como de los actos administrativos dictados por el rector y/o vicerrector durante el ejercicio 2012, surge que dentro del marco general del acuerdo entre la UNCuyo y la Fundación de la Universidad Nacional de Cuyo (FUNC), se han autorizado pagos a favor de esta última, con el fin de que pueda cancelar gastos generados por distintas dependencias del rectorado. Con las mismas características, se ha observado el otorgamiento de fondos a la mencionada fundación, para la realización de la obra “Construcción y remode-

lación Hospital Universitario” como así también para la compra de equipos médicos destinados al mismo nosocomio. En todos los casos tal operatoria constituye, en términos presupuestarios, la tercerización de la etapa del pago; en términos operativos, se trata de la tercerización de la operación de compra y, en términos de gestión, le quita transparencia, puesto que todo este tipo de gastos queda excluido de la normativa que regula las contrataciones del Estado. En efecto, la ejecución de tal procedimiento impide la intervención del área competente y principal responsable de esa función, como lo es la Dirección General de Contrataciones, restándole de esta forma un eslabón importante en la escala jerárquica de responsabilidades para la actividad dentro de la organización incluyendo el sistema de control interno del circuito económico-financiero. Agrega que tal situación cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, para el ejercicio 2012, el total de importes transferidos a la FUNC ascendió a la suma de \$ 11.861.125,98 por estos conceptos.

Por otra parte, del estatuto de la FUNC, no surge que funciones como las aquí comentadas estén previstas en el mismo, por lo que su cumplimiento estaría excediendo el marco de sus facultades. Al respecto, manifiesta que la creación de la fundación tenía como objetivo el desarrollo y promoción de la investigación y el fortalecimiento de la relación entre UNCuyo con los distintos referentes sociales y culturales, pero nunca la función de co-administrar los fondos públicos puesto que, entre los más importantes impedimentos, puede mencionarse que esta institución no está alcanzada por las normas que regulan la gestión de los organismos públicos, ni tampoco las que regulan el control de los mismos.

Con respecto a los adelantos de fondos otorgados a la FUNC con cargo a rendir cuentas, agrega lo siguiente:

Algunos adelantos datan desde mayo de 2012, encontrándose a marzo de 2014, pendientes de rendición. Otros consisten en adelantos de fondos que fueron otorgados durante los ejercicios 2009, 2010 y 2011 para la construcción del Hospital Universitario y recién en el año 2012 fueron autorizados mediante resolución del rector. En este caso, además de tratarse de gastos que fueron realizados sin contar con la autorización formal para ello, se trata de gastos devengados y no contabilizados al cierre del período correspondiente, con lo cual no sólo se verifica una incorrecta apropiación del gasto sino también se estaría disminuyendo la disponibilidad crediticia del ejercicio 2012 con gastos no previstos presupuestariamente en el mismo.

4.2.6. Cuentas bancarias

Se verifica la falta de depuración de los registros de cuentas bancarias en el sistema contable SIU-PILAGÁ, debido a que permanecen registradas cuentas bancarias cuyo cierre fue oportunamente solicitado por la UNCuyo al Banco de la Nación Argentina y comunicado a la Tesorería General de la Nación. Sin perjuicio de ello, destaca que dichas cuentas no registran saldo en el período auditado.

4.3. Circuito administrativo compras y contrataciones:

4.3.1. La Dirección General de Contrataciones no cuenta con un manual de procedimientos aprobado por autoridad competente para las adquisiciones de bienes y/o servicios que permitan conocer adecuadamente las rutinas operativas, afectando tanto a la generación como la ejecución y control de las operaciones. Hasta el dictado del decreto 893/2012, el organismo utilizó el Manual Práctico para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado nacional aprobado por la resolución 515/2000 de la Secretaría de Hacienda.

4.3.2. Tampoco cuenta con un reglamento que determine el plazo máximo de intervención de cada uno de los sectores involucrados en la gestión de compras.

4.3.3. En lo que respecta al plan anual de compras correspondiente al ejercicio 2012, informa lo siguiente:

- No ha sido aprobado por la máxima autoridad del organismo.

- Para su confección, cerca del final de cada año, la Dirección General de Contrataciones solicita a las distintas áreas dependientes del rectorado la estimación de insumos que han de necesitar para el año siguiente, en base a la estadística del año anterior, a los efectos de planificar y programar compras futuras. Sin embargo, esta mecánica suele verse afectada porque algunas de las áreas consultadas no responden en tiempo y forma tal requerimiento generando situaciones imprevistas en la adquisición de los bienes y servicios.

- No se obtuvo evidencia sobre la ejecución del respectivo plan de compras y de los desvíos producidos, sino que el organismo simplemente se limitó a informar que las previsiones en el plan anual de compras se fueron ajustando en el transcurso del ejercicio en base a las distintas necesidades de las dependencias.

4.3.4. El ente no cuenta con un área de depósito y/o almacenes. Consecuentemente los elementos son recepcionados por los usuarios que los solicitan. Dicha circunstancia denota la ausencia de una política definida sobre niveles de inventario. Sobre el particular, destaca que la ordenanza 66/2006 CS en su anexo I prevé, entre las acciones del Departamento de Compras y Suministros, la de organizar y mantener un almacén mínimo de elementos y materiales para el funcionamiento permanente del rectorado y sus secretarías.

4.3.5. Verificó casos de falta de agrupamiento de las compras y contrataciones en un solo trámite, y que si bien no se estaría frente a uno de los supuestos previstos en el artículo 51 del decreto 436/00 y artículo 37 del decreto 893/12 del régimen de contrataciones, en cuanto prescribe la prohibición de fraccionar una contratación para eludir la aplicación de los montos máximos fijados para la elección de los procedimientos de selección, considera necesario advertir que el ente por razones de economía debió prever la contratación del servicio con la suficiente antelación a fin de cubrir

la prestación en forma anual o semestral, en los casos en que corresponda.

4.3.6. La Comisión de Evaluación y la Comisión de Recepción Definitiva son constituidas en cada contratación. Los miembros son designados –a propuesta del área solicitante– para cada caso en particular, incluyéndose un técnico idóneo en el objeto de la contratación y siempre se incluye un integrante perteneciente a la Dirección General de Contrataciones, lo cual en el caso de la Comisión de Recepción Definitiva no se condice con una adecuada segregación de funciones.

4.3.7. – No existe reglamentación interna que establezca las funciones de la Comisión Evaluadora y de la Comisión de Recepción Definitiva para el ejercicio 2012.

4.3.8. Recién a partir de fines del año 2013, un ejemplar del acta de recepción definitiva es archivado en el área de contrataciones, aunque la intervención de esta última se limita hasta la emisión de la respectiva orden de compra sin ejercer ningún control o seguimiento de la misma con posterioridad.

4.3.9. No se ha desarrollado en la Dirección General de Contrataciones un sistema informático que permita el control integral de la gestión de contrataciones. El área cuenta con registros manuales donde asienta la entrada de solicitudes de contratación de las distintas áreas de su dependencia hasta la emisión de los órdenes de compra –por modalidad de contratación–. La entrada y salidas de expedientes iniciados por otras áreas de la universidad también se llevan en registros manuales.

4.3.10. Un caso particular lo constituye la Dependencia Hospital Universitario, la cual posee un área de contrataciones propia e independiente de la Dirección General de Contrataciones del rectorado la que, a su vez, delega en la FUNC toda la gestión de la contratación de obras y suministros para ese sector; de hecho, la Dirección General de Contrataciones del rectorado no interviene en ninguna de las contrataciones realizadas a través de la FUNC.

4.3.11. Análisis de la muestra de expedientes de tramitación de compras.

4.3.11.1. La AGN detalla expedientes de contrataciones en los que existen constancias referidas a:

a) Los mecanismos y antecedentes de referencias de precios que permitan establecer si la estimación del gasto en los distintos procesos licitatorios ha sido efectuada de acuerdo con las cotizaciones de plaza. En el 76,92 % de la muestra se encontró dicha observación.

b) La consulta al catálogo del sistema de identificación de bienes y servicios de utilización común implementado por la Oficina Nacional de Contrataciones como paso previo a la formulación del pedido (D.A. 344/97). En el 84,61 % de la muestra se encontró dicha observación.

c) La formulación de los pedidos de elementos o servicios de conformidad con la solicitud de gastos establecida por la Oficina Nacional de Contrataciones

conteniendo los requisitos establecidos en el Manual para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado nacional. En el 53,84 % de la muestra se encontró dicha observación.

d) El acto administrativo dictado por autoridad competente autorizando el gasto. En el 15,38% de la muestra se encontró dicha observación.

e) El pliego único de bases y condiciones generales aprobado por la resolución 834/00-ME. En el 7,69 % de la muestra se encontró dicha observación.

f) La acreditación de la publicidad y difusión del pliego único de bases y condiciones generales y del pliego de bases y condiciones particulares en carteleras o carpetas ubicadas en lugares visibles del organismo contratante, su comunicación a la Oficina Nacional de Contrataciones para su difusión en el sitio de internet y a las asociaciones que nuclean a los prestadores (artículos 13, 14, 15 y 17 del decreto 436/00, artículo 3° de la resolución 834/00 M.E. y artículo 53 del decreto 893/12). En el 76,92 % de la muestra se encontró dicha observación.

g) Los elementos necesarios a los fines de constatar la existencia de facultades delegadas vigentes del rector hacia otro funcionario del organismo que lo autorice a aprobar el procedimiento de contratación. En el 38,46 % de la muestra se encontró dicha observación.

h) La consulta al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) previo a la adjudicación, con el fin de obtener datos sobre los oferentes que se presentan en los procedimientos de selección. En el 53,84 % de la muestra se encontró dicha observación.

i) La intervención de la ex Subsecretaría de la Gestión Pública a través del área competente en materia de bienes informáticos según lo dispuesto por los decretos 856/98, 357/02 y modificatorios. En el 7,69 % de la muestra se encontró dicha observación.

j) La constitución de la Comisión Evaluadora y por ende del acta de evaluación de ofertas. En el 7,69 % de la muestra se encontró dicha observación.

k) La constitución de la Comisión de Recepción. En el 76,92 % de la muestra se encontró dicha observación.

l) Una cláusula en los pliegos de bases y condiciones particulares y generales, relativa a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista. En el 15,38 % de la muestra se encontró dicha observación.

m) La notificación fehaciente del dictamen de la Comisión Evaluadora a todos los oferentes, para que los interesados puedan interponer impugnaciones dentro del plazo previsto por la normativa vigente. En el 23,07 % de la muestra se encontró dicha observación.

n) El remito y recibo del proveedor en la actuación de pago. Sólo consta agregada la factura en la cual se suscribe que “recibe de conformidad el importe de la presente factura”. En el 15,38 % de la muestra se encontró dicha observación.

4.3.11.2. Con relación a la Comisión Evaluadora, señala lo siguiente:

– La designación de los miembros integrantes de la Comisión Evaluadora no fue hecha por autoridad con competencia para ello. Del documento de designación no surgen los cargos que ostentan los funcionarios designados.

– La Comisión Evaluadora fue constituida con tres miembros titulares, no revistiendo ninguno de ellos el carácter exigido por el artículo 77 del decreto 436/00. Tampoco fueron elegidos los miembros suplentes. En el 30,76 % de la muestra se encontró dicha observación.

4.3.11.3. No se respeta el plazo de 30 días, a partir de la presentación de la factura, para el pago de la misma de acuerdo a lo exigido por el artículo 117 del decreto 893/12. En el 7,69 % de la muestra se encontró dicha observación. Por otra parte, en las actuaciones de pago correspondientes a los expedientes 15.332/11 y 15.623/11 si bien las facturas tienen fecha de emisión no consta la fecha de recepción por parte de la UNCuyo que permita verificar el cumplimiento del plazo de 30 días para proceder al pago conforme lo establecido en el artículo 32 del pliego de bases y condiciones generales. En el 15,38 % de la muestra se encontró dicha observación.

4.3.11.4. Con respecto a la tramitación de la licitación privada 03/11 - expediente 17.723/11, menciona lo siguiente:

a) Si bien se ha dado cumplimiento con lo dispuesto por los artículos 52 y 53 del decreto 436/00 en cuanto a la presentación de las garantías de oferta, una de las empresas oferentes presentó un pagaré por la suma de \$ 10.291,00 cuando, por el monto, esta forma de constitución no estaba permitida (artículo 53, inciso g) del decreto 436/00).

b) De las actuaciones surgen atrasos muy significativos por parte del adjudicatario en la ejecución de los trabajos objeto de la contratación, sin la aplicación por parte de la universidad de las penalidades previstas en el artículo 144 del decreto 436/00, debido a que según lo informado la demora en el inicio de los trabajos y consecuentemente la entrega no fueron imputables al contratista, sino a problemas de programación de la casa de altos estudios. No obstante ello, mientras que la orden de compra preveía la atención de 29 calderas, en la actuación consta documentación por la atención de 27 –faltan las correspondientes a: una (1) de la Facultad de Odontología y una (1) de la Facultad de Filosofía y Letras–, siendo que el pago se tramitó y ejecutó por el total, es decir, por los trabajos de las 29 calderas. Asimismo, no consta ninguna de las actas de recepción definitiva con la conformidad de los trabajos realizados en la atención de la totalidad de las calderas.

4.3.11.5. Con respecto a la tramitación de la licitación privada 02/11 - expediente 12.231/11, menciona lo siguiente:

1. El pliego de bases y condiciones particulares no contempla acabadamente los requisitos mínimos que prevé el artículo 35 del pliego de bases y condiciones generales aprobado por resolución 834/00 ME (artículo 45 del decreto 436/00).

Al respecto, señala las consideraciones efectuadas por la Dirección General de Contrataciones: “La contratación fue encuadrada en las normas del decreto 1.023/2001 artículo 25, inciso c). Para este tipo de contrataciones el decreto 368/2000 estableció el formato estándar de los pliegos de bases y condiciones particulares que debe utilizarse, formato que no se ha respetado en los pliegos utilizados en el llamado. Consecuentemente los pliegos carecen de la información mínima requerida por el artículo 35 del pliego único de bases y condiciones generales para la contratación de bienes y servicios del Estado nacional como ser: tipo, número, ejercicio, clase y modalidad del procedimiento de selección; lugar, día y hora de apertura de las ofertas...”.

2. Los oferentes no cumplimentan en su totalidad la documentación exigida en los pliegos de bases y condiciones, no surgiendo de la actuación observación alguna al respecto por parte de la Comisión Evaluadora.

El órgano de control externo informa que el presente informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado mediante nota 120/14-AG5 de fecha 1º/12/2014 a fin de que produzca los comentarios y aclaraciones que considere pertinentes, siendo reiterado por nota 07/15 PCSCNF de fecha 25/02/2015 –Act. 61/13 AGN, no habiéndose recibido respuesta alguna hasta la fecha de su informe.

En el apartado 6, “Recomendaciones”, manifiesta que de acuerdo a las consideraciones efectuadas en los puntos precedentes recomienda impulsar a la brevedad las acciones que se enumeran a continuación, y que referencia con relación a cada observación efectuada:

6.1. Estructura organizativa

6.1.1. La organización y estructura del ente es el marco necesario donde deben tener cabida los controles. Es por ello que la estructura organizativa debe ser compaginada como un solo cuerpo normativo y surgir de manera acabada, las responsabilidades, misiones y funciones de los agentes, así como de cada modificación que se efectúe sobre éstas (4.1.1. y 4.1.3.).

6.1.2. Modificar la estructura vigente a los fines de implementar una adecuada segregación de funciones de las distintas áreas que dependen de las distintas secretarías del rectorado (4.1.2.).

6.2. Ejecución presupuestaria

6.2.1. Controlar y conciliar los datos que surgen del sistema contable SIU-PILAGÁ con los volcados en los estados, cuadros y anexos de cierre de ejercicio (4.2.1.).

6.2.2. Se deberá dar estricto cumplimiento de la comunicación de todos los actos normativos que modificaron el crédito inicial, a la Secretaría de Políticas

Universitarias, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, en tiempo y forma (4.2.2.1.).

6.2.3. Establecer, mediante actos administrativos del Consejo Superior, la toma de decisiones en materia presupuestaria a los efectos de evitar situaciones como las que se plantean en los puntos 4.2.2.2. del presente informe.

6.2.4. Incluir en las ordenanzas las planillas analíticas que distribuyen los créditos incorporados a la fuente de financiamiento 16 –a nivel de inciso y partida principal– de los compromisos no devengados y de los preventivos no comprometidos. Se deberá dar estricto cumplimiento con lo establecido por la resolución 1.397/95 del Ministerio de Cultura y Educación en cuanto a la integración de los recursos que financia la fuente de financiamiento 16 (4.2.2.3. y 4.2.2.4.).

6.2.5. Controlar y conciliar las diferencias entre el crédito inicial s/actos administrativos con el registrado en el sistema contable SIU-PILAGÁ (4.2.2.5.).

6.2.6. Efectuar la incorporación y distribución administrativa de los créditos aprobados por autoridad competente, de la fuente de financiamiento 12, “Recursos propios”, en el sistema contable SIU-PILAGÁ, al inicio del ejercicio sobre la base de la estimación que realicen las distintas dependencias del rectorado y/o unidades académicas (cálculo de recursos) (4.2.2.6.).

6.2.7. Se deberán analizar, y eventualmente corregir, las fallas de seguridad que presenta el sistema contable SIU-PILAGÁ, en cuanto a la integridad, veracidad y legalidad de todas y cada una de las operaciones registradas en él, asegurándose un aceptable nivel de control interno y el máximo grado de confiabilidad del mismo (4.2.2.6.).

6.2.8. Se deberán extremar las medidas tendientes a evitar la subejecución de los créditos fijados en el presupuesto (4.2.3.).

6.2.9. Analizar la gestión de la ejecución física de metas, ajustando los procesos y procedimientos a fin de poder contar con la totalidad de la información vinculada con la ejecución de metas físicas, los desvíos entre la programación y ejecución y sus causas (4.2.4.).

6.2.10. En cuanto a la ejecución presupuestaria, se recomienda ajustar y corregir la imputación presupuestaria del gasto, tanto en la partida asignada por el Manual de Clasificación Presupuestaria para el Sector Público Nacional, como en la unidad ejecutora del mismo, exigiendo la rendición de toda la documentación –en tiempo y forma– que respalda dicha inversión (4.2.5.2.1.).

6.2.11. Se recomienda extremar los controles acerca de la imputación de la ejecución presupuestaria de las unidades ejecutoras “A distribuir”, procurando siempre asignar el gasto que se trate a la unidad específica que dio origen al mismo (4.2.5.2.2.).

6.2.12. Ajustar la operatoria relacionada con la adquisición de bienes y/o servicios a la normativa vigente en la materia, teniendo presente que el reconocimiento

de gastos que en la práctica constituye “legítimo abono” (erogaciones por adquisición de bienes y servicios, sin haber cumplimentado la normativa vigente cuyo pago se solicita y se reconoce como hechos consumados) deberá ser tramitado sólo como un procedimiento excepcional y restrictivo.

Asimismo, se deberán imputar los gastos al ejercicio, en el que fueron devengados, evitando castigar a un ejercicio que no corresponde e imputar los gastos con cargo a la dependencia que le dio origen a fin de evitar una indebida apropiación del gasto y consiguiente distorsión de la real ejecución del presupuesto (4.2.5.2.3.).

6.2.13. Se deberá propender a especificar detalladamente el concepto del gasto en el rubro “Servicios” para asignar la correcta imputación presupuestaria, evitando conceptos generales que dificultan dicha tarea (4.2.5.2.4.).

6.2.14. A los fines de un adecuado sistema de control interno, se deberá tener en cuenta que el sector compras es el encargado de efectuar las gestiones necesarias para los bienes y servicios, así como el seguimiento de la ejecución de las órdenes de compra (4.2.5.2.6.).

6.2.15. Se recuerda que existen funciones que resultan propias de las instituciones que conforman la Administración Pública Nacional e indelegables, puesto que su operatividad hace al control, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos al tiempo que transparentan los procesos ejecutivos por excelencia; entre ellos, se encuentra el proceso de contrataciones. Es por ello que se recomienda llevar a cabo los procesos de contrataciones en todas las dependencias de esa casa de altos estudios, evitando operatorias por fuera del marco normativo aplicable que rige la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado nacional (4.2.5.2.6.).

6.2.16. El ente deberá acotar su accionar en materia de anticipos de fondos con sujeción a lo dispuesto en las normas de administración financiera y de los sistemas de control público. Sin perjuicio de ello, todo adelanto de fondos deberá realizarse con cargo de rendir cuenta documentada de la inversión que se trata. El área de rendición de cuentas deberá contar con información oportuna y registros que le permitan realizar el control de los plazos de las presentaciones de las rendiciones de cuentas de los fondos entregados en carácter de anticipos y realizar controles destinados a verificar la rendición de cuentas o en su defecto el recupero de los fondos transferidos (4.2.5.2.5. y 4.2.5.2.6.). Cuentas bancarias.

6.2.17. Depurar en el registro contable SIU-PILAGÁ las cuentas bancarias cerradas (4.2.6.).

6.3. Compras y contrataciones

6.3.1. Circuito administrativo y análisis de la muestra de expedientes de tramitación de compras.

6.3.1.1. Establecer un manual de normas y procedimientos actualizado para el área de contrataciones aprobado por autoridad competente, en el cual se en-

cuentren adecuadamente expuestos los procedimientos de autorización, ejecución, control y custodia de los bienes económicos involucrados en las operaciones o actividades aplicables y que permita conocer adecuadamente las rutinas operativas (4.3.1.).

6.3.1.2. Dictar –por autoridad competente– un reglamento de compras que establezca el plazo máximo de intervención de cada uno de los sectores involucrados en la gestión de compras (4.3.2.).

6.3.1.3. Dictar por autoridad competente la normativa o instructivo para la confección del plan de compras. Confeccionar y aprobar por autoridad competente planes de compras anuales y/o servicios analizando los desvíos y las causas que los ocasionaron, lo que redundaría en una gestión de compras más eficaz, eficiente y económica (4.3.3.).

6.3.1.4. Crear formalmente un área de depósito y/o almacenes, responsable de la recepción provisoria y custodia de los elementos y/o bienes adquiridos (no sólo papelería y elementos de librería). Dicho sector deberá contar con acceso restringido y establecer controles que permitan asegurar la integridad de los bienes en inventario, así como deberá implementar un sistema que brinde información que permita determinar el stock crítico y la necesidad y oportunidad de las compras (4.3.4.).

6.3.1.5. Planificar adecuadamente las compras y contrataciones a efectos de evitar la tramitación de distintos procesos licitatorios consecutivos de un mismo rubro con el consiguiente dispendio de recursos y tiempo. Asimismo, con relación a desdoblamientos de pedidos, se deberá tener en cuenta que la viabilidad de la exclusión de la limitación prevista por la normativa vigente estará condicionada a que existan razones concretas en reiterar una contratación, las cuales deberán estar debidamente acreditadas y fundadas por la autoridad competente que las invoque (4.3.5.).

6.3.1.6. Constituir formalmente por acto administrativo dictado por autoridad competente la Comisión Evaluadora, la que deberá intervenir en todos los procedimientos de contratación. A los fines de su constitución sus integrantes deberán revestir el carácter exigido por la normativa vigente (artículo 80 del decreto 893/12, ex artículo 77 del decreto 436/00) y establecer normas internas, debidamente aprobadas por autoridad competente, para la función de la Comisión Evaluadora (4.3.6. y 4.3.7.; 4.3.11.1.j. y 4.3.11.2.).

6.3.1.7. Designar los responsables de la recepción definitiva de los bienes en cumplimiento de las disposiciones la normativa vigente (artículo 109 y 110 del decreto 893/12, ex-91 del decreto 436/00). A los fines de un adecuado sistema de control interno se deberá regular con normas internas debidamente aprobadas por autoridad competente el funcionamiento de la recepción definitiva, debiendo dichas funciones estar segregadas de las funciones de compra (4.3.6, 4.3.7. y 4.3.11.1.k).

6.3.1.8. Implementar la emisión de actas de recepción definitiva con numeración preimpresa, habilitar un registro y archivo de las mismas a los fines de verificar la secuencia y orden cronológico de dichas actas (4.3.8.).

6.3.1.9. En las actuaciones deberá quedar constancia de los controles efectuados por: a) los responsables de la recepción provisoria: teniendo en cuenta que la recepción de los bienes en los lugares establecidos en el contrato tienen el carácter de provisional, los jefes de depósito u otros que hagan sus veces deben certificar la recepción provisoria limitando su responsabilidad únicamente al contralor físico de los elementos, es decir, peso, volumen, medida y cantidad; los remitos o recibos que se firmen quedan sujetos a los requisitos establecidos por la reglamentación para la recepción definitiva y b) los responsables de la recepción definitiva: que avalen que los elementos recibidos respondan en cantidad y calidad a las especificaciones de la orden de compra. Asimismo, se deberá evitar que aspectos fundamentales del proceso de recepción (provisional y definitiva) queden concentrados en una misma persona o sector, a los fines de reducir el riesgo de errores, o actos ilícitos, y aumentar la probabilidad de que, de producirse, sean detectados (4.3.8.).

6.3.1.10. Sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior, el funcionario responsable de prestar la conformidad de recepción definitiva, al momento de efectuar la recepción de los elementos y/o servicios, deberá enviar copia de las correspondientes actas a los siguientes sectores: a) Liquidaciones: para que previo cotejo de toda la documentación en su poder (orden de compra, remito y factura) proceda a confeccionar la liquidación y registración correspondiente y se encuentre en condiciones de determinar en todo momento los informes de recepción no procesados; b) Patrimonio: cuando se trate de la recepción de bienes de inventario, para que éste realice la registración e identificación de dichos bienes, y c) Compras: para posibilitar el seguimiento de la ejecución de las órdenes de compra y la evaluación del grado de cumplimiento de los proveedores (4.3.8.).

6.3.1.11. Desarrollar un sistema informático que permita a la división Compras efectuar el control integral de la gestión de contrataciones (4.3.9.).

6.3.1.12. Son válidas las recomendaciones efectuadas en el punto 5.2.15 (4.3.10.).

6.3.1.13. Respecto a las observaciones relativas a los expedientes analizados se deberá cumplimentar en todos sus aspectos el régimen general de contrataciones vigente para la administración pública nacional, debiendo además, tenerse en cuenta lo siguiente (4.3.11.1.):

– Implementar mecanismos sistemáticos para estimar adecuada y oportunamente el costo de las compras e incluir en los distintos procedimientos de contratación los antecedentes tenidos en cuenta para establecer los costos estimados de cada uno de ellos (4.3.11.1.a).

– Efectuar la consulta al Catálogo del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común implementado por la Oficina Nacional de Contrataciones como paso previo a la formulación del pedido (4.3.11.1.b).

– Efectuar la formulación de los pedidos de elementos o servicios de conformidad con la solicitud de gastos establecida por la Oficina Nacional de Contrataciones conteniendo los requisitos establecidos en el Manual para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado nacional (resolución 515/00-SH) y a lo exigido por el decreto 893/12, artículo 39 inciso *e*) (4.3.11.1.c).

– Dictar el acto administrativo, firmado por autoridad competente, autorizando los procedimientos de selección (4.3.11.1.d).

– Adjuntar en las actuaciones una copia del pliego único de bases y condiciones generales aprobado por la resolución 834/00 ME (4.3.11.1.e).

– Dar cumplimiento a los medios de difusión previstos en los artículos 13, 14, 15 y 17 del decreto 436/00, artículo 3° resolución 834/00 ME y artículo 53 del decreto 893/12, así como la acreditación de la publicidad del acto licitatorio en el Boletín Oficial (4.3.11.1.f).

– Adjuntar las constancias que permitan constatar la existencia de facultades delegadas vigentes del rector hacia otro funcionario del organismo que lo autorice a aprobar el procedimiento de contratación (4.3.11.1.g).

– Efectuar consultas al SIPRO para determinar si los oferentes están habilitados para contratar con el Estado (4.3.11.1.h).

– En las contrataciones de bienes y servicios de carácter informático se deberá dar intervención a la Subsecretaría de Gestión Pública a través del área competente en cumplimiento a las disposiciones de los decretos 856/98, 357/02 y modificatorios (4.3.11.1.i).

– El pliego de bases y condiciones particulares deberá incluir cláusulas que permitan establecer fehacientemente los derechos y obligaciones de los adjudicatarios a efectos de evitar perjuicios legales y/o económicos para el auditado o frente a terceros (4.3.11.1.l).

– La Comisión Evaluadora deberá comunicar su dictamen en forma fehaciente a los oferentes y respetar el plazo previsto en la normativa vigente para que los interesados puedan impugnarlo (4.3.11.1.m).

– Agregar a las actuaciones por las que tramitan contrataciones de bienes y/o servicios, la documentación relacionada con el pago (4.3.11.1.n).

6.3.1.14. Efectuar un estricto control de los plazos de ejecución de las contrataciones teniendo en cuenta los comentarios y observaciones formuladas al analizar la licitación privada 07/09 (expediente 13.877/12) y licitación privada (expedientes 15.332/11 y 15.623/11) (4.3.11.3. y 4.3.11.4.b).

6.3.1.15. Con respecto a la licitación privada 03/11, expediente 17.723/11, se deberán cumplir las disposicio-

nes de los artículos 52 y 53 del decreto 436/00 en cuanto a la presentación de las garantías de oferta (4.3.11.4.a).

6.3.1.16. Con respecto a la licitación privada 02/11, expediente 12.231/11:

– Los pliegos de bases y condiciones generales y particulares utilizados deberán ajustarse a las disposiciones reglamentarias en vigor (4.3.11.5.a).

– La Comisión Evaluadora, deberá efectuar un control estricto de la documentación que deben presentar los oferentes según las cláusulas de los pliegos de bases y condiciones, dejando constancia en la actuación de las verificaciones efectuadas (4.3.11.5.b).

6. Conclusiones

De las tareas realizadas en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo, según el detalle efectuado en el capítulo de alcance del presente informe, se han obtenido evidencias tales como: *a*) deficiencias del marco formal de autoridad y responsabilidad en el cual se desarrollan las actividades de la institución debido a la falta de definición de responsabilidades en la estructura formal y manuales de misiones y funciones; *b*) importantes irregularidades en la ejecución presupuestaria, las que invariablemente conllevan a definir dos aspectos esenciales: en primer lugar, la legalidad de los actos con los que se inviste a la autoridad competente para que ejecute el presupuesto asignado por la ley; y en segundo lugar, la integridad y correspondencia entre dichos actos y su ejecución en los hechos. Sobre el primero de los aspectos, puede decirse que se han detectado omisiones y/o errores que de alguna manera vician el sostenimiento legal de los hechos. En efecto, proceder a registraciones que no cuentan con un acto administrativo que así lo ordena es lisa y llanamente prohibitivo para el administrador. Con relación al segundo de los aspectos, procedimientos de este tipo impactan en forma directa sobre el sistema de control interno, no sólo por el hecho en sí mismo, sino por la posibilidad de llevarlo a cabo, lo que pone de manifiesto la carencia de controles y funciones de procesamiento adecuados del sistema contable, afectando la confiabilidad de la información de la ejecución presupuestaria generada por el mismo; y *c*) importantes deficiencias de control e incumplimiento de la normativa aplicable en la gestión de compras, que denotan la inexistencia de controles claves y de herramientas de gestión necesarias para el adecuado funcionamiento de los sistemas de control vigentes en la Universidad Nacional de Cuyo.

Las observaciones expuestas requieren su subsanación por parte de las autoridades, a través de la elaboración e implementación de los instrumentos necesarios, así como de encarar las acciones tendientes al fortalecimiento del sistema de control interno, a efectos de brindar un marco que garantice el desarrollo de la gestión acorde con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y

*Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. –
Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli.
– Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-83/15, Auditoría General de la Nación (AGN) comunica resolución 51/15, aprobando el informe de auditoría realizado en el ámbito de la Universidad de Cuyo que tuvo por objeto el ambiente de control y ejecución presupuestaria del ejercicio 2012 y 1° cuatrimestre de 2013; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse a la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) solicitándole informe sobre las medidas

adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen realizado a los fines de evaluar el ambiente de control y la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2012 y 1° cuatrimestre de 2013 mediante el análisis de los componentes de mayor significación económica vinculados con las áreas de presupuesto y compras y contrataciones.

2. Comuníquese a la Universidad Nacional de Cuyo, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. –
José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y
Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. –
Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli.
– Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.*

2

Ver expediente 222-S.-2016.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.