



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

"2017 – Año de las Energías Renovables"

INFORME DE AUDITORIA N° 043/2017
MINISTERIO DE DEFENSA
ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA
CONTRATACION DIRECTA POR URGENCIA N° 56/2016
ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE BIENES DE CONSUMO PARA CARGA
Y ESTIBA DE LOS BUQUES PARTICIPANTES DE LA C.A.V. 2016/2017.

Tabla de Contenidos

Informe Ejecutivo	1
Informe Analítico	4
Objetivo	4
Alcance y Tarea Realizada	4
Marco Normativo	4
Procedimientos de Auditoria	5
Marco de Referencia	5
Hallazgos	7
Conclusión	11



Informe Ejecutivo

**INFORME DE AUDITORIA N° 043/2017
MINISTERIO DE DEFENSA
ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA
CONTRATACION DIRECTA POR URGENCIA N° 56/2016
ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE BIENES DE CONSUMO PARA CARGA
Y ESTIBA DE LOS BUQUES PARTICIPANTES DE LA C.A.V. 2016/2017.**

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en procesos de adquisición de bienes y servicios efectuados por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de manera centralizada y a través de sus Dependencias. El presente acto contractual fue incorporado al proceso de evaluación sobre la base de muestreo, en el marco de los proyectos de auditoría incorporados en la planificación del año en curso.

La Contratación Directa por Urgencia N° 56/16 tuvo por objeto la adquisición de elementos de bienes de consumo para carga y estiba de los buques participantes de la C.A.V. 2016/2017.

Hallazgos

Hallazgo Nro. 1:

Desde lo estrictamente formal, se ha podido constatar que el expediente administrativo adolece de los requisitos previstos en el artículo 9° del Decreto N° 1759/72, reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549. La forma constituye un elemento de certeza del acto y al mismo tiempo una garantía para los particulares.

Entre los defectos de forma a los que se refiere este hallazgo se señalan como ejemplos, los tres folios que se agregan entre fojas 1 y fojas 2, que carecen de foliatura. Así como también el que se encuentra entre fs. 6 y fs. 7, el que se agrega entre fs. 135 y 136 y el que se puede observar entre fs. 437 y 438; que tampoco han sido foliados.

Hallazgo Nro. 2:

A fojas 20/28 se encuentra agregada la Solicitud de Gastos N° 42/16 y en la misma se puede observar que la fecha de confección se halla incompleta, solo consignándose mes y año, no así el día, por lo cual dicho acto adolece de fecha cierta.



Hallazgo Nro. 3:

De los antecedentes obrantes en el expediente, no se advierte que la Unidad Requirente haya acreditado la existencia de necesidades apremiantes y objetivas que permitan justificar el trámite de compulsión abreviada por urgencia previsto en el artículo 54 de la Disposición N° 62 – E/2016 O.N.C.

En las Notas de fecha octubre de 2016 (fs. 8/10) remitidas por el Secretario de Servicios Logísticos para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, se expresa que "*por razones de índole jurídica (...) administrativas, planeamiento operacional (...) y teniendo en cuenta el alto grado de incertidumbre e inconvenientes que generaron dichas razones, se arribó a la situación actual ...*", indicándose posteriormente en el Memorandum N°589/J IV LOG/COFFAA/16 de fecha 12/12/2016 (fs. 3/5) producido por el Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas: "*... resultando el tiempo disponible hasta la oportunidad en que está prevista la ejecución de las mismas, insuficiente para la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno.*" (fs. 4).

Las circunstancias invocadas por el auditado para justificar un procedimiento por urgencia o emergencia no se corresponden con los casos de emergencia que describe el artículo 19 del Decreto N° 1030/2016¹, ya que invoca situaciones previsibles.

Cabe mencionar que si bien el Dictamen N° 605/AJUR/16 (fs. 136/137) invoca como sustento de la emergencia razones de riesgo ambiental, remitiéndose a las "... Notas de fecha 11 y 17 de octubre del corriente año...", la Nota de fecha 11/10/16 (fs. 8/9) y la Nota de octubre de 2016 (fs. 10) en ningún momento mencionan el riesgo ambiental. En el texto de las Resoluciones N° 215/16 (fs. 140/143) por la que se autoriza el procedimiento de Contratación Directa N° 56/16 y Resolución N° 248/16 (fs. 525/530) por el que se aprueba lo actuado en la Contratación Directa, no se hace mención en forma expresa al riesgo ambiental.

Finalmente cabe señalar que la nota que hipotéticamente correspondería a la de fecha 13/10/16 no se encuentra agregada en estas actuaciones.

De lo expuesto en este hallazgo surge que los motivos de urgencia en los que se funda la presente contratación no se encuentran acreditados en el expediente administrativo *sub examine*.

Hallazgo Nro. 4:

Si bien a fs. 570/578 se agregan las Actas de Recepción correspondientes al adjudicatario A y M D'ESPOSITO, el Acta de Recepción correspondiente a la

¹El artículo 19 del Decreto 1030/2016 –Procedencia del Procedimiento por Urgencia o Emergencia– establece: "*... Se entenderá por casos de emergencia: los accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que creen una situación de peligro o desastre que requiera una acción inmediata y que comprometa la vida, la integridad física, la salud, la seguridad de la población ...*".



adjudicación de Mario GUTIERREZ CASTAÑO no se encuentra agregada al expediente.

Conclusión

De las verificaciones realizadas en las presentes actuaciones se han identificado defectos de distinta naturaleza y relevancia, que evidencian la existencia de puntos débiles en el sistema de control interno del auditado.

El análisis llevado a cabo ha denotado el parcial cumplimiento de la normativa vigente durante el procedimiento contractual, particularmente respecto:

- a. Defectos en la foliatura del expediente.
- b. Carencia de Fecha en la Solicitud de Gastos.
- c. No se encuentran acreditados en el expediente los motivos de urgencia por los que se fundamenta la contratación
- d. Acta de Recepción no agregada al expediente.

Sin embargo, siendo que una de las observaciones planteadas ha sido parcialmente compartida por el auditado, se recomienda acentuar la aplicación de la normativa establecida e implementar las acciones correctivas necesarias a efectos de la correcta aplicación del artículo 19 del Decreto 1030/16 respecto de la procedencia de este tipo de contrataciones por cuestiones de urgencia o de emergencia.

A todo efecto se recomienda aplicar las medidas correctivas correspondientes tendientes a evitar en el futuro los desvíos señalados.

Dr. Pablo L. Lestingi
Auditor Interno
Ministerio de Defensa

BUENOS AIRES, Agosto de 2017



Informe Analítico

INFORME DE AUDITORIA N° 043/2017
MINISTERIO DE DEFENSA
ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA
CONTRATACION DIRECTA POR URGENCIA N° 56/2016
ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE BIENES DE CONSUMO PARA CARGA
Y ESTIBA DE LOS BUQUES PARTICIPANTES DE LA C.A.V. 2016/2017.

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en procesos de adquisición de bienes y servicios efectuados por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de manera centralizada y a través de sus Dependencias. El presente acto contractual fue incorporado al proceso de evaluación sobre la base de muestreo, en el marco de los proyectos de auditoría incorporados en la planificación del año en curso.

La Contratación Directa por Urgencia N° 56/16 tuvo por objeto la adquisición de elementos de bienes de consumo para carga y estiba de los buques participantes de la C.A.V. 2016/2017.

Alcance y Tareas realizadas

Las tareas fueron desarrolladas durante el mes de junio del año en curso, en dependencias del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS - Edificio Libertador – Azopardo 250 - C.A.B.A., conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental aprobadas por Resolución SGN N° 152/02, realizándose el análisis sobre el proceso correspondiente a la contratación referida en el párrafo anterior, elaborada por la JEFATURA IV LOGISTICA/COFFAA perteneciente al Estado Mayor Conjunto de las FF.AA.

Se deja constancia que se ha dado cumplimiento al Instructivo de Trabajo Nro. 4/2014 de SIGEN.

Marco Normativo

- Ley N° 24.156 – Ley de Administración Financiera.
- Decreto N° 1.023/01 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.



- Decreto N° 1030/16 - Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición N° 62 –E/2016 O.N.C.
- Resolución SGN N° 152/02 - Normas de Auditoría Gubernamental.
- Resolución N° 122/16 SGN Sistema del Precio Testigo.
- Instructivo de Trabajo Nro. 4/2014 de SGN.

Procedimientos de auditoría

En esta primera etapa el análisis contempló entre otros los siguientes ítems:

- **Origen y motivación:** verificando que el acto contractual cuente con un requerimiento debidamente autorizado, correctamente documentado y razonablemente expuesto.
- **Razonabilidad de la adquisición:** cotejando que los bienes a adquirir surjan de necesidades contempladas, haya sido realizada en tiempo oportuno, cumpla con el precio testigo exigido por SIGEN, en caso de corresponder, y se encuentre dentro de un Plan Anual de Contrataciones aprobado por la Organización.
- **Análisis de las distintas etapas del procedimiento de las actuaciones:** Verificando que dichas etapas cuenten con los respectivos actos administrativos de autorización y aprobación y estos con la correspondiente intervención del Servicio Jurídico Permanente del organismo, como así también de la Comisión Evaluadora.
- **Razonabilidad de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares:** Constatando que se encuentren aprobados por acto administrativo emanados de autoridad competente y no contraríen ni modifiquen de alguna manera el espíritu de los Decretos Nos. 1023/01 y 1030/16.
- **Existencia de resguardos contractuales en las ofertas y en la adjudicación:** con la consecuente verificación de garantías, seguros y pólizas de caución, cotejando la existencia de antecedentes en el legajo sobre su cumplimiento.

Marco de Referencia

El análisis cuyo resultado se desarrolla en el presente informe se efectuó sobre documentación remitida por el Estado Mayor Conjunto de las FFAA., consistente en ejemplar original de la Contratación Directa por Urgencia N° 56/16 que tuvo por objeto la adquisición de Elementos de Bienes de Consumo para Carga y Estiba de los Buques Participantes de la C.A.V. 2016/2017 y que



consta de TRES (3) cuerpos y QUINIENTOS SETENTA Y OCHO (578) fojas útiles.

Inicio de Actuaciones: Solicitud de Gasto N° 42/16(fs. 20/28), en la suma estimada de PESOS DIECIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO (\$ 18.493.868,00).

Autorización del procedimiento: Por Resolución del Sr. Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. N° 215/16 de fecha 15 de diciembre de 2016. (fs. 140/143).

Control del Sistema de Precios Testigo: En la presente contratación no aplica la Solicitud de Precios Testigo a la Sindicatura General de la Nación, de conformidad con lo normado por la Resolución SIGEN N° 122/16, artículo 4°.

Comunicación a proveedores y asociaciones: A fojas 207/236, se dio cumplimiento a lo prescripto por el artículo 44 del Decreto N° 1030/16 inciso b), en lo atinente a la publicación de la convocatoria a presentar ofertas.

Las comunicaciones a los proveedores y a las asociaciones que nuclean proveedores, productores, fabricantes y comerciantes del rubro, se detallan a continuación:

Proveedor/Asociación	Tipo de Comunicación	Constancia y fecha de recepción
OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES / TRANSPARENCIA	MAIL	Constancia de envío: Fs. 241
REGISTRO DE EFECTORES SOCIALES	MAIL	Constancia de envío: Fs. 202
UNIÓN ARGENTINA DE PROVEEDORES DEL ESTADO (UAPE). CAMARA ARGENTINA DE COMERCIO.	MAIL	Constancia de envío: Fs. 201/204
A. y M. D'ESPOSITO S.R.L. BOVIO, JUAN JOSE PIACENTINO, NESTOR OSVALDO PINTURERIA ROSMAR S.A. TRIGLIA, CLAUDIO	MAIL	Constancia de envío: Fs. 209/236



Presentaron oferta las siguientes firmas:

Proveedor	Foja
EXPORT EXPRESS INTERNACIONAL S.A.	255
A y M D'ESPOSITO S.R.L.	255
MARIO ANDRES GUTIERREZ CASTAÑO	255

Acta de Apertura: De fecha 22 de DICIEMBRE de 2016, a las 10.30 hs (fs.255).

Adjudicación:

Fue realizada mediante Resolución de Adjudicación N° 248/2016 del Señor Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FFAA. (fs. 525/530), a favor de:

Adjudicatario	Monto	Orden de Compra
MARIO GUTIERREZ CASTAÑO	\$ 274.840,00	N°442/16
A y M D'ESPOSITO S.R.L.	\$ 16.874.271,00	N°441/16

Hallazgos

Hallazgo N° 1:

Desde lo estrictamente formal, se ha podido constatar que el expediente administrativo adolece de los requisitos previstos en el artículo 9° del Decreto N° 1759/72, reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549. La forma constituye un elemento de certeza del acto y al mismo tiempo una garantía para los particulares.

Entre los defectos de forma a los que se refiere este hallazgo se señalan como ejemplos, los tres folios que se agregan entre fojas 1 y 2, que carecen de foliatura. Así como también el que se encuentra entre fs. 6 y 7, el que se agrega entre fs. 135 y 136 y el que se puede observar entre fs. 437 y 438; que tampoco han sido foliados.



Opinión del Auditado: De Acuerdo.

Los defectos de foliaturas (ausencia) observados responden a que las fojas presentes refieren a meros hechos administrativos internos (de control), que no conforman elementos objetivos del expediente en sí mismo.

Descripción del Curso de Acción a Seguir:

Se procederá a evitar mantener esta constancia como parte del expediente al momento de la clausura del procedimiento instado y/o estarse a la foliatura correspondiente de los documentos de controles internos que se incorporen al expediente en cuestión.

Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:

Se mantiene el hallazgo.

Recomendaciones:

Sin perjuicio de la opinión del Auditado se insiste en la estricta aplicación de los requisitos previstos en el artículo 9º del Decreto N° 1759/72, reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549. La forma constituye un elemento de certeza del acto y al mismo tiempo una garantía para los particulares.

Hallazgo N° 2:

A fojas 20/28 se encuentra agregada la Solicitud de Gastos N° 42/16 y en la misma se puede observar que la fecha de confección se halla incompleta, solo consignándose mes y año, no así el día, por lo cual dicho acto adolece de fecha cierta.

Opinión del Auditado: De Acuerdo

Sobre el particular, solo resta expresar el hallazgo como un error material involuntario, toda vez que del análisis integral de la documentación de marras se desprende, sin hesitación fáctica, la correlatividad de los hechos, respetándose en todo momento el orden cronológico de los eventos materiales que constituyen la formalidad debida del procedimiento.

Descripción del Curso de Acción a Seguir:

Mayor control sobre las formalidades debidas y previstas procedimentalmente.

Opinión de la Unidad de Auditoría Interna:

Se mantiene el hallazgo.

Recomendaciones:

A efectos de evitar esta clase de falencia, se recomienda al auditado acentuar el control en cada una de las actuaciones que sustentan el expediente.



Hallazgo N° 3:

De los antecedentes obrantes en el expediente, no se advierte que la Unidad Requirente haya acreditado la existencia de necesidades apremiantes y objetivas que permitan justificar el trámite de compulsión abreviada por urgencia previsto en el artículo 54 de la Disposición N° 62 – E/2016 O.N.C.

En las Notas de fecha octubre de 2016 (fs. 8/10) remitidas por el Secretario de Servicios Logísticos para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, se expresa que "*por razones de índole jurídica (...) administrativas, planeamiento operacional (...) y teniendo en cuenta el alto grado de incertidumbre e inconvenientes que generaron dichas razones, se arribó a la situación actual ...*", indicándose posteriormente en el Memorandum N°589/J IV LOG/COFFAA/16 de fecha 12/12/2016 (fs. 3/5) producido por el Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas: "*... resultando el tiempo disponible hasta la oportunidad en que está prevista la ejecución de las mismas, insuficiente para la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno.*" (fs. 4).

Las circunstancias invocadas por el auditado para justificar un procedimiento por urgencia o emergencia no se corresponden con los casos de emergencia que describe el artículo 19 del Decreto N° 1030/2016², ya que invoca situaciones previsibles.

Cabe mencionar que si bien el Dictamen N° 605/AJUR/16 (fs. 136/137) invoca como sustento de la emergencia razones de riesgo ambiental, remitiéndose a las "... Notas de fecha 11 y 17 de octubre del corriente año...", la Nota de fecha 11/10/16 (fs. 8/9) y la Nota de octubre de 2016 (fs. 10) en ningún momento mencionan el riesgo ambiental. En el texto de las Resoluciones N° 215/16 (fs. 140/143) por la que se autoriza el procedimiento de Contratación Directa N° 56/16 y Resolución N° 248/16 (fs. 525/530) por el que se aprueba lo actuado en la Contratación Directa, no se hace mención en forma expresa al riesgo ambiental.

Finalmente cabe señalar que la nota que hipotéticamente correspondería a la de fecha 13/10/16 no se encuentra agregada en estas actuaciones.

De lo expuesto en este hallazgo surge que los motivos de urgencia en los que se funda la presente contratación no se encuentran acreditados en el expediente administrativo *sub examine*.

Opinión del Auditado: Parcialmente de Acuerdo

La CD N° 56/16 se erigió conforme el procedimiento reglado por el artículo 25, inciso d) apartado 5 del Decreto Delegado N° 1023/01, concordantes con los

²El artículo 19 del Decreto 1030/2016 –Procedencia del Procedimiento por Urgencia o Emergencia– establece: "*... Se entenderá por casos de emergencia: los accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que creen una situación de peligro o desastre que requiera una acción inmediata y que comprometa la vida, la integridad física, la salud, la seguridad de la población ...*".



artículos 19 del Decreto N° 1030/169 y 54 del Manual de Procedimientos (Disposición 62-E/2016) – "URGENCIA".

Conforme las notas suscriptas por el señor Secretario de Servicios para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias (fs. 8/11 – CD N° 56/16), se ordenó a esta instancia adoptar los procedimientos contractuales correspondientes para la adquisición de diversos y múltiples bienes y servicios, en orden a su competencia primaria respecto del Programa 20 – Sostén Logístico Antártico -, argumentándose la premura en la adquisición habida cuenta la proyección del inicio de la campaña con fecha mes de diciembre del año 2016, no habiéndose sustanciado las mismas por esa Secretaria Logística.

Que la adquisición en cuestión (CD N° 56), devino complementaria y/o accesoria de otras contrataciones para la campaña de verano CAV 2016/2017. No se esgrimió el riesgo ambiental como razón de emergencia", sino como un hecho concreto, probado y objetivo de la urgencia", conforme se distingue, en el último párrafo de la nota del 11 OCT 16, respecto a la necesidad del servicio de transporte y disposición de residuos oleosos, "...es urgente su concreción debido a razones de riesgo ambiental...".

Por lo expuesto, esta instancia encuentra fundada razón para sostener que:

1° La Unidad Requirente acreditó la necesidad apremiante y objetiva / (fs.3/5) de la contratación auditada. (Factor tiempo apremiante, a riesgo de malograr un propósito de absoluta necesidad).

2°) Si bien la situación fáctica que constituye objeto de la contratación es previsible, desde el marco planeamiento operacional, no debe soslayarse que la misma devino como consecuencia de una disposición del Ministerio de Defensa sobre este Organismo auditado, entrado el mes de octubre del 2016 y para ser ejecutada en diciembre 2016, instrumentando y ajustándose la UOC a los procedimientos reglados normativamente y conforme los principios rectores que enmarca la actividad contractual administrativa, lo que implica, entre otros, la confección de Especificaciones Técnicas, Pliegos Particulares; justificación de necesidades}; etc.

3°) Respecto a la nota citada de fecha 13/10/16+, amén de su ausencia en el expediente conforme el hallazgo esbozado, es pertinente poner énfasis que fue la misma Secretaria, en su nota de fecha 17 OCT 16, quien la cita, no obstante corresponde su acreditación ante vuestra instancia.

Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:

Se mantiene el hallazgo.

Recomendaciones:

Sin perjuicio de las explicaciones vertidas por el Auditado respecto de este Hallazgo, no solo se trataría de la correspondiente acreditación de la Nota del día 13/10/16 sino además, y fundamentalmente, que no se agregan al expediente los antecedentes administrativos que llevaron a la necesidad de



recurrir a una Contratación Directa por Urgencia cuando dicha contratación fue prevista como Licitación Pública y tramitada como tal hasta su declaración de nulidad. Concretamente, se insiste en que el expediente de Contratación Directa por Urgencia debió iniciarse con el Acto Administrativo por el cual se declaró la nulidad de la Licitación Pública que hubiese correspondido y no hacer una mera referencia al mismo, como justificación de urgencia.

No debe perderse de vista que el expediente debe ser autosuficiente en su contenido, conforme a las normas de procedimiento administrativo.

Hallazgo N° 4:

Si bien a fs. 570/578 se agregan las Actas de Recepción correspondientes al adjudicatario A y M D'ESPOSITO, el Acta de Recepción correspondiente a la adjudicación de Mario GUTIERREZ CASTAÑO no se encuentra agregada al expediente.

Opinión del Auditado: De Acuerdo

Sobre el mismo, se informa que dicha observación fue cumplimentada oportunamente por sistema GDE – NO-2017-13352374-APN-DAF#EMCO.

Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:

Se mantiene el hallazgo.

Recomendaciones:

Se insiste en que el expediente debe ser autosuficiente en su contenido, conforme a las normas de procedimiento administrativo.

Conclusión

De las verificaciones realizadas en las presentes actuaciones se han identificado defectos de distinta naturaleza y relevancia, que evidencian la existencia de puntos débiles en el sistema de control interno del auditado.

El análisis llevado a cabo ha denotado el parcial cumplimiento de la normativa vigente durante el procedimiento contractual, particularmente respecto:

- a. Defectos en la foliatura del expediente.
- b. Carencia de Fecha en la Solicitud de Gastos.
- c. No se encuentran acreditados en el expediente los motivos de urgencia por los que se fundamenta la contratación
- d. Acta de Recepción no agregada al expediente.

Sin embargo, siendo que una de las observaciones planteadas ha sido parcialmente compartida por el auditado, se recomienda acentuar la aplicación de la normativa establecida e implementar las acciones correctivas necesarias



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

a efectos de la correcta aplicación del artículo 19 del Decreto 1030/16 respecto de la procedencia de este tipo de contrataciones por cuestiones de urgencia o de emergencia.

A todo efecto se recomienda aplicar las medidas correctivas correspondientes tendientes a evitar en el futuro los desvíos señalados.

Dr. Pablo L. Lestingi
Auditor Interno
Ministerio de Defensa

BUENOS AIRES, agosto de 2017