



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

INFORME DE AUDITORIA N° 050/2018
MINISTERIO DE DEFENSA
ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA
ESCUELA NAVAL MILITAR
LICITACIÓN PÚBLICA N° 03/2016
"REPARACIÓN DEL PISO DE LA COCINA DE CADETES"

Tabla de contenidos

<u>Informe Ejecutivo</u>	1
<u>Informe Analítico</u>	4
<u>Objetivo</u>	4
<u>Alcance</u>	4
<u>Limitaciones al Alcance</u>	4
<u>Tarea realizada</u>	5
<u>Marco Normativo</u>	6
<u>Marco de Referencia</u>	6
<u>Hallazgos</u>	8
<u>Conclusión</u>	13



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

Informe Ejecutivo

INFORME DE AUDITORIA N° 050/2018

**MINISTERIO DE DEFENSA
ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA
ESCUELA NAVAL MILITAR
LICITACIÓN PÚBLICA N° 03/2016
"REPARACIÓN DEL PISO DE LA COCINA DE CADETES"**

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en procesos de adquisición de los bienes o servicios efectuados por el Estado Mayor General de la Armada, 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 Ejercicio 2018.

Hallazgos

Hallazgo N° 1:

Incumplimiento del inciso g) del Artículo 39 del Reglamento estatuido por el Decreto 893/12.

El importe inserto en la solicitud de gastos, solo tiene como base la cotización solicitada a la empresa "Ambiente y Territorio S.A." no constando otros elementos de juicio que avalen su razonabilidad.

Se recuerda que el Dictamen N° 249/15 de la ONC establece que el valor de mercado, es el valor estimativo/promedio al cual se arriba mediante una comparación o relevamiento de los distintos precios que se encuentran en plaza. Por otro lado el Inciso g) del Art. 89 establece: *"REQUISITOS DE LOS PEDIDOS. Las unidades requirentes de las jurisdicciones o entidades contratantes deberán formular sus requerimientos... cumpliendo con los siguientes requisitos... g) Estimar el costo de acuerdo a cotizaciones de plaza..."*.

Hallazgo N° 2:

Sobre la aplicación del Precio Testigo SIGEN.

No consta en ninguno de los actos administrativos obrantes en el expediente, los motivos por los cuales se exceptuó a la presente contratación del control de precio Testigo SIGEN.



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

Hallazgo N° 3.

Sobre las facultades de autorización y aprobación del Director de la Escuela Naval Militar.

A fs. 98 a 100 obra la Disposición del Director de la Escuela Naval Militar donde en sus considerandos manifiesta que se solicitó al EMGA por excepción, la competencia para autorizar y aprobar licitaciones hasta 6000 módulos, es decir 3000 más según las facultades conferidas para dicha autoridad en la Res. EMGA

N° 219/14. Las citadas atribuciones fueron otorgadas al Director de la Escuela Naval Militar, por mensaje naval GFH EMGA 021000 AGO 2016.

En razón a lo expuesto, es criterio de esta Unidad de Auditoría que las facultades otorgadas al Director de la Escuela Naval Militar serían cuestionables, no solo por no haberse instrumentado a través del respectivo acto administrativo, sino también porque las mismas ya se encontraban oportunamente delegadas sobre el órgano superior.

Hallazgo N° 4.

Carencia de la constancia de la notificación efectuada a la empresa adjudicataria del saldo de crédito presupuestario estipulado en el Art. 5° del Decreto N° 1060/01.

Al respecto se recuerda que la norma establece: "...a partir de la entrada en vigencia del presente, al emitir la respectiva orden de compra o contrato para la adquisición de bienes o servicios, los responsables de las entidades y jurisdicciones deberán entregar al proveedor una certificación en la que conste que existe saldo de crédito presupuestario y de cuota de compromiso en las partidas correspondientes."

Hallazgo N° 5.

Sobre la demora en la gestión del procedimiento

Si bien la contratación contó con la presentación de impugnaciones por parte de uno de los oferentes, se considera su gestión notoriamente extensa teniendo en cuenta que el inicio del procedimiento operó el 22 de junio de 2016, a través de la nota que acompaña la Solicitud de Gastos y la recepción por parte del proveedor de la respectiva Orden de Compra, aconteció exactamente un año después es decir el 22 de junio de 2017.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Conclusión

Del análisis del proceso de la Licitación Pública N° 3/16, que tuvo por objeto la "Reparación del piso de la Cocina de Cadetes de la Escuela Naval Militar", surge la existencia de defectos legales y administrativos de distinta naturaleza y relevancia, entre ellos, casos de incumplimiento en el aspecto formal de la normativa, como así también cuestiones de fondo relacionadas con la facultad de aprobación y autorización del acto contractual.

Si bien el Organismo Auditado ha contribuido con nuevos elementos de juicio que explican de alguna manera las deficiencias detectadas y ciertas particularidades de la decisión adoptada, los mismos subsanan solo en parte las cuestiones planteadas.

Cra. MERCEDES S. MANDRILE
Auditora Interna
Ministerio de Defensa

BUENOS AIRES, Octubre 2018



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Informe Analítico

INFORME DE AUDITORIA N° 050/2018

MINISTERIO DE DEFENSA ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA ESCUELA NAVAL MILITAR LICITACIÓN PÚBLICA N° 03/2016 "REPARACIÓN DEL PISO DE LA COCINA DE CADETES"

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente en procesos de adquisición de los bienes o servicios efectuados por el Estado Mayor General de la Armada, 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 Ejercicio 2018.

Alcance

Las tareas fueron desarrolladas entre el 15 de agosto y el 14 de setiembre del año en curso, en dependencias que la auditoría tiene asignadas en la sede central del Estado Mayor General de la Armada, - Edificio Libertad-, Avenida Comodoro Py N° 2055 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental aprobadas por Resolución SGN N° 152/02.

El análisis se efectuó sobre la base de la documentación que compone a la aludida contratación y comprendió los procedimientos realizados desde la verificación de la incorporación de la necesidad en el Plan Anual de Contrataciones, la posterior emisión de la solicitud de gastos respectiva, hasta la finalización del proceso de ejecución del contrato, con la correspondiente recepción definitiva de los bienes y servicios adquiridos.

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

Limitación al Alcance

En virtud a las restricciones impuestas a partir del dictado del Decreto 632/18, el análisis se limitó -en lo que respecta al proceso de ejecución-, solo al aspecto documental, no realizándose verificaciones in situ para corroborar técnica y físicamente las labores ejecutadas.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Tarea Realizada

El análisis contempló entre otros los siguientes ítems:

1. **Origen y motivación**, verificando que el acto contractual cuente con un requerimiento debidamente autorizado, correctamente documentado y razonablemente expuesto.
2. **Razonabilidad de la adquisición**, cotejando que los servicios prestados surjan de necesidades previamente programadas por la Fuerza, hayan sido realizados en tiempo oportuno, cumplan con el precio testigo exigido por Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en caso de corresponder, y se encuentren dentro de un Plan Anual de Contrataciones.
3. **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.
4. **Razonabilidad de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares (PBCP)**, 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 N° 1023/01 y 893/12
5. **Existencia de resguardos contractuales en las ofertas y en la adjudicación**, con la consecuente verificación de presentación de garantías en las formas previstas en el Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.
6. **Proceso de ejecución, desde la notificación de la Orden de Compra o Contrato respectivo, hasta la recepción definitiva de los elementos**, con análisis de la documentación que compone dicho proceso:
 - a) Orden de compra.
 - b) Solicitudes de Provisión –en caso de corresponder-.
 - c) Notificación de las Solicitudes de Provisión –en caso de corresponder-.
 - d) Remitos.
 - e) Constancias de recepción –provisorias y definitivas-.
 - f) Facturas.
 - g) Documentación que avala las diferentes etapas presupuestarias (Compromiso – Devengado – Orden de Pago emitidas).
 - h) Verificación del Alta Patrimonial – en caso de corresponder-.
 - i) Verificación de la congruencia entre la fechas de la documentación compulsada.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Marco Normativo

- Ley N° 24.156 – Ley de Administración Financiera.
- Decreto N° 1.023/01 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto N° 893/12 - Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y sus normas complementarias y modificatorias.
- Disposición N° 58/14 – Oficina Nacional de Contrataciones.
- Resolución SIGEN N° 152/02 - Normas de Auditoría Gubernamental.
- Resolución N° 122/10 y N° 161/11 SIGEN - Sistema del Precio Testigo.
- Resolución N° 219/14 del JEMGA. Facultades de autorización y aprobación de los actos contractuales.
- Ley N° 25551 y Decreto N° 1600/00 que reglamentan el Régimen de Compre Trabajo Argentino.
- Ley 19549 de Procedimientos Administrativos y su Decreto Reglamentario N° 1759/72.
- Instructivo de Trabajo Nro. 4/2014 de SIGEN.

Marco de Referencia

El análisis cuyo resultado se desarrolla en el presente informe se efectuó sobre documentación remitida por el Estado Mayor General de la Armada, consistente en ejemplar original de Licitación Pública que consta de TRES (3) cuerpos y CUATROCIENTAS NOVENTA (490) fojas útiles y que tuvo por objeto la "REPARACIÓN DEL PISO DE LA COCINA DE CADETES DE LA ESCUELA NAVAL MILITAR".

Inicio de Actuaciones: Requerimiento a través de la Solicitud de Gastos s/n°, obrante a fs. 4 y 5 por un importe de PESOS CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 4.453.250,00).

Autorización del Procedimiento: A través de Disposición ESNM, CMJ N° 54/16 de fecha 10 de agosto de 2017 (fs. 98 a 100).

Control del Sistema de Precios Testigo: No consta en el expediente.

Precio referencial: Fs. 18, Precios de la Empresa Ambiente y Territorio S.A, detallando cada uno de los trabajos a realizar con precio unitario y total por cada renglón. Siendo el total de PESOS CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA (\$ 4.453.250,00).



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Comunicación a proveedores y asociaciones:

Proveedor o Asociación	Foja Envío
Guagnini, Alex Roberto	109
Flores Juan Manuel	112
Gonzalez, Pedro Ricardo	115
Musumeci, Alfredo Alberto	118
Germينو Miguel Angel	121
Cámara de Comercio e Industria de la Plata	124
Cámara de Comercio e Industria de la Ciudad de Ensenada	126
Cámara de Comercio e Industria de Berisso	128
Cámara Argentina de la Construcción	130
Alvaro Raul Eduardo	132
Zlotogora, Alberto Salvador	135
Paronsini, Ángel José	138
Empresa Constructora Trevisiol Hnos S.A.	141
Ambiente y Territorio S.A.	144
CBC Asociados S.A.	147
Molina Luis Marcelino	150

Presentaron oferta las siguientes firmas:

Firma	Foja
Fernández Ramiro Nicolás	160-193
Ambiente y Territorio S.A.	194-215
Beltramo Álvarez Luis Alberto	216-242



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Acta de Apertura: del 6 de setiembre de 2016 Obrante a fs. 159 y 243.

Cuadro comparativo de ofertas: Obrante a fs. 287.

Intervención Comisión Evaluadora: Fs. 317/328 de fecha 10 de febrero de 2017.

Adjudicación: Realizada por Disposición ESMN, 3HO CMJ N° 21/17 del Sr. Director de la Escuela Naval Militar de fecha 15 de junio de 2017 fs. 385/390.

Orden de Compra N°: N° 38/17, obrante a fs. 412.

Recepción Provisoria: N° Actas 7, 16/17, 1 y 2/18 obrante a fs. 435, 464, 482 y 483 respectivamente.

Recepción Definitiva: N° 77, 146 de fs. 437 y 467 respectivamente.

Factura N°: 485/17, 516/17, 517/17 obrantes a fs. 440, 468 y 469 respectivamente.

Orden de Pago N°: no consta.

Hallazgos

Hallazgo N° 1:

Incumplimiento del inciso g) del Artículo 39 del Reglamento estatuido por el Decreto 893/12.

El importe inserto en la solicitud de gastos, solo tiene como base la cotización solicitada a la empresa "Ambiente y Territorio S.A." no constando otros elementos de juicio que avalen su razonabilidad.

Se recuerda que el Dictamen N° 249/15 de la ONC establece que el valor de mercado, es el valor estimativo/promedio al cual se arriba mediante una comparación o relevamiento de los distintos precios que se encuentran en plaza. Por otro lado el Inciso g) del Art. 89 establece: *"REQUISITOS DE LOS PEDIDOS. Las unidades requirentes de las jurisdicciones o entidades contratantes deberán formular sus requerimientos... cumpliendo con los*



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

siguientes requisitos... g) Estimar el costo de acuerdo a cotizaciones de plaza...

Opinión del Auditado: De acuerdo

Para realizar la estimación del precio de la Solicitud de Gastos se tomó en cuenta el justiprecio de la empresa "Ambiente y Territorio S.A." (foja N° 18) y ante el rechazo por parte de casas invitadas por el jefe de División Infraestructura a presupuestar la obra, se confeccionó la correspondiente constancia (foja N° 16) y se tomaron como parámetros para estimar el precio de mercado a la fecha, los valores incluidos en el informe de Especificaciones Técnicas elaborado por la Dirección de Infraestructura de la Armada (foja N° 49).

Descripción del curso de acción a seguir:

Fue incorporada en la Orden del Señor Director N° 50/17 referente a los lineamientos a seguir para la ejecución de procedimientos de adquisición / contratación de servicios / suministros, el punto 4.1.3 donde se establece la obligatoriedad por parte de los cargos a adjuntar a la Solicitud de Gastos TRES (3) presupuestos correspondientes al servicio o bien solicitado.

Fecha de regularización prevista: Regularizado

Recomendación de la UAI:

Se recomienda capacitar al personal a fin de disminuir los posibles errores en futuras contrataciones.

Hallazgo N° 2:

Sobre la aplicación del Precio Testigo SIGEN.

No consta en ninguno de los actos administrativos obrantes en el expediente, los motivos por los cuales se exceptuó a la presente contratación del control de precio Testigo SIGEN.

Opinión del Auditado: De acuerdo

Si bien la Resolución 122/2010 determina que se aplica el Régimen del Sistema de Precios Testigo cuando el monto estimado de la compra o contratación sea igual o superior a la suma de \$ 1.300.000, se lo consideró excluido del mismo por estarse en presencia del supuesto enarbolado por la norma de referencia en el Art. 3 Inc. e) de su Anexo que reza "Las compras de bienes y contrataciones de servicios que no respondan a las condiciones de "normalizados o de características homogéneas" o "estandarizados o de uso común", quedando alcanzadas por el "Control del Sistema de Precios Testigo" aquellas cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas. A los fines previstos en el presente artículo, los organismos deberán realizar un análisis de las compras y contrataciones, con



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

el fin de no requerir la determinación de Precio Testigo en aquellos casos taxativamente exceptuados.", determinación que operó mediante la elaboración de informes técnicos de la Dirección de Infraestructura de la Armada (Fojas 21 a 24, 26, 49 y 51 a 58) y del Informe de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Plata por la que se generó el estudio técnico integral del estado general de la estructura resistente del sector de la cocina de cadetes (Fojas n° 28 a 48), elementos de juicio que obran en el cuerpo del expediente administrativo y sirvieron de base para establecer las especificaciones técnicas del contrato público.

Sin perjuicio de ello se comparte la opinión de la Unidad Auditora, puesto que restó la incorporación en al menos el Acto Administrativo por el que se inicia el procedimiento de los fundamentos vertidos previamente en este párrafo, más allá de que obren dichos informes en el expediente.

Descripción del curso de acción a seguir:

Incorporación en Actos Administrativos de los futuros procedimientos, los motivos por los cuales se exceptúa del control de precio Testigo SIGEN, siempre que operen las causales de ley que permiten tal hipótesis de excepción.

Fecha de regularización prevista: Regularizado

Recomendación de la UAI:

Se recomienda capacitar al personal a fin de disminuir los posibles errores en futuras contrataciones.

Hallazgo N° 3:

Sobre las facultades de autorización y aprobación del Director de la Escuela Naval Militar.

A fs. 98 a 100 obra la Disposición del Director de la Escuela Naval Militar donde en sus considerandos manifiesta que se solicitó al EMGA por excepción, la competencia para autorizar y aprobar licitaciones hasta 6000 módulos, es decir 3000 más según las facultades conferidas para dicha autoridad en la Res. EMGA N° 219/14. Las citadas atribuciones fueron otorgadas al Director de la Escuela Naval Militar, por mensaje naval GFH EMGA 021000 AGO 2016.

En razón a lo expuesto, es criterio de esta Unidad de Auditoría que las facultades otorgadas al Director de la Escuela Naval Militar serían cuestionables, no solo por no haberse instrumentado a través del respectivo acto administrativo, sino también porque las mismas ya se encontraban oportunamente delegadas sobre el órgano superior.

Opinión del Auditado: De acuerdo

Se comparte lo indicado por la Unidad Auditora.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Descripción del curso de acción a seguir:

Se seguirá la vía jerárquica determinada normativamente respecto a las autoridades con competencia para el dictado de los actos administrativos del proceso, dejándose constancia que en caso que opere un supuesto de delegación, deberá contar con todos los recaudos que el ordenamiento jurídico exige.

Fecha de regularización prevista: Inmediata.

Recomendación de la UAI:

Se recomienda capacitar al personal a fin de disminuir los posibles errores en futuras contrataciones.

Hallazgo N° 4:

Carencia de la constancia de la notificación efectuada a la empresa adjudicataria del saldo de crédito presupuestario estipulado en el Art. 5° del Decreto N° 1060/01.

Al respecto se recuerda que la norma establece: "...a partir de la entrada en vigencia del presente, al emitir la respectiva orden de compra o contrato para la adquisición de bienes o servicios, los responsables de las entidades y jurisdicciones deberán entregar al proveedor una certificación en la que conste que existe saldo de crédito presupuestario y de cuota de compromiso en las partidas correspondientes.".

Opinión del Auditado: De acuerdo

A foja N° 410 del expediente se emitió el correspondiente Certificado de Saldo de Crédito Presupuestario y Cuota de Compromiso firmado por la Autoridad Competente. En foja N° 431 se recibe la garantía de adjudicación presentada por el adjudicado, donde se le informa que se cuenta con saldo presupuestario y cuota de compromiso.

Descripción del curso de acción a seguir:

En los siguientes procedimientos se tendrá en cuenta notificar al adjudicatario del Certificado de Saldo de Crédito Presupuestario y Cuota de Compromiso y dejar constancia en el expediente administrativo, al momento de emitir la correspondiente Orden de Compra o Contrato.

Fecha de regularización prevista: En ejecución.

Recomendación de la UAI:

Se recomienda capacitar al personal a fin de disminuir los posibles errores en futuras contrataciones.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Hallazgo N° 5.

Sobre la demora en la gestión del procedimiento

Si bien la contratación contó con la presentación de impugnaciones por parte de uno de los oferentes, se considera su gestión notoriamente extensa teniendo en cuenta que el inicio del procedimiento operó el 22 de junio de 2016, a través de la nota que acompaña la Solicitud de Gastos y la recepción por parte del proveedor de la respectiva Orden de Compra, aconteció exactamente un año después es decir el 22 de junio de 2017.

Opinión del Auditado: De acuerdo

Habiéndose realizado el cambio de autoridades del cargo contrataciones el 9 de febrero del presente año, cabe agregar a los actos obrantes en expediente y que justifican parcialmente las demoras surgidas en el lapso indicado en el punto anterior, lo siguiente:

- *Si bien la nota que acompaña la Solicitud de Gastos operó el 22 de junio de 2016, no fue hasta el 10 de agosto de dicho año que se publicó la convocatoria al procedimiento de selección de ofertas por Licitación Pública, realizando el 6 de septiembre el acto de apertura de ofertas.*
- *La complejidad de las tareas a contratar trajo aparejada la necesidad de contar con una constante interacción con los integrantes de la Dirección de Infraestructura de la Armada, tanto formal como informal, lo cual derivó en una sujeción a los plazos que dicho organismo determinaba, con la consecuente demora que ello genera.*

Descripción del curso de acción a seguir:

Este es un caso particular y excepcional cuyas particularidades en cuanto al monto y la complejidad de las obras a realizar no son comunes en líneas generales para el resto de las Licitaciones que esta UOC realiza habitualmente, por lo tanto se tendrán en cuenta las observaciones y recomendaciones obrantes en el presente informe y se incorporarán como ayuda memoria en la Carpeta del Cargo.

Fecha de regularización prevista: *En ejecución.*

Recomendación de la UAI:

Se recomienda capacitar al personal a fin de disminuir los posibles errores en futuras contrataciones.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Conclusión

Del análisis del proceso de la Licitación Pública N° 3/16, que tuvo por objeto la "Reparación del piso de la Cocina de Cadetes de la Escuela Naval Militar", surge la existencia de defectos legales y administrativos de distinta naturaleza y relevancia, entre ellos, casos de incumplimiento en el aspecto formal de la normativa, como así también cuestiones de fondo relacionadas con la facultad de aprobación y autorización del acto contractual.

Si bien el Organismo Auditado ha contribuido con nuevos elementos de juicio que explican de alguna manera las deficiencias detectadas y ciertas particularidades de la decisión adoptada, los mismos subsanan solo en parte las cuestiones planteadas.

Cra. MERCEDES S. MANDRILE
Auditora Interna
Ministerio de Defensa

BUENOS AIRES, Octubre 2018