



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

**INFORME DE AUDITORIA N° 31/2020  
MINISTERIO DE DEFENSA  
ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AÉREA  
DIRECCIÓN GENERAL DE INTENDENCIA  
DEPARTAMENTO CONTRATACIONES EL PALOMAR  
COMPULSA ABREVIADA POR EMERGENCIA – COVID-19 N° 1/2020  
Adquisición de elementos de ferretería  
COMPULSA ABREVIADA POR EMERGENCIA – COVID-19 N° 2/2020  
Adquisición de elementos para desinfección**

**Tabla de contenidos**

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>Informe Ejecutivo</b>       | <b>1</b>  |
| <b>Informe Analítico</b>       | <b>12</b> |
| <b>Objetivo</b>                | <b>12</b> |
| <b>Alcance</b>                 | <b>12</b> |
| <b>Limitaciones al Alcance</b> | <b>13</b> |
| <b>Tarea Realizada</b>         | <b>13</b> |
| <b>Marco normativo</b>         | <b>13</b> |
| <b>Marco de referencia</b>     | <b>14</b> |
| <b>Hallazgos</b>               | <b>18</b> |
| <b>Conclusión</b>              | <b>45</b> |



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

**Informe Ejecutivo**

**INFORME DE AUDITORIA N° 31/2020  
MINISTERIO DE DEFENSA  
ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AÉREA  
DIRECCIÓN GENERAL DE INTENDENCIA  
DEPARTAMENTO CONTRATACIONES EL PALOMAR  
COMPULSA ABREVIADA POR EMERGENCIA – COVID-19 N° 1/2020  
Adquisición de elementos de ferretería  
COMPULSA ABREVIADA POR EMERGENCIA – COVID-19 N° 2/2020  
Adquisición de elementos para desinfección**

**Objetivo**

Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente dictada para atender la emergencia en los procesos de adquisición de bienes o servicios efectuados por el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, de manera centralizada y a través de sus Dependencias, con motivo de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Los actos contractuales sometidos a análisis fueron incorporados al proceso de evaluación sobre la base de muestreo, en el marco de los proyectos de auditoría incorporados en la planificación del Ejercicio 2020.

**Hallazgos**

**Compulsa COVID-19 N° 1/2020 – Adquisición de elementos de ferretería (EX-2020-29330517-APN-DCON#FAA; proceso N° 40/45-0245-CDI20)**

**Hallazgo N° 1. De la estimación del costo.**

La estimación del costo en la Solicitud de Contratación (SCO) 40/45-574-SCO20, obrante en orden 2 del expediente, presenta dos particularidades:

- 1) se basó en un único presupuesto – N° 895, correspondiente a la firma FERRARAMA y sin rúbrica de su representante - lo que impide determinar si constituye un valor medio de mercado. El documento forma parte de los antecedentes incorporados al expediente con orden 2.
- 2) la estimación del costo de algunos ítems no guarda relación con lo informado en el mentado presupuesto de fecha 21/04/2020.



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

Los casos son los siguientes:

| ITEM | CANT. PEDIDA | PRESUP. EN \$ | SCO EN \$ | DIF. EN \$ | DIF. EN % |
|------|--------------|---------------|-----------|------------|-----------|
| 6    | 10 c/u       | 298,00        | 488,24    | + 190,24   | + 63,83%  |
| 7    | 10 c/u       | 360,00        | 723,00    | + 363,00   | + 100,83% |
| 8    | 10 c/u       | 50,00         | 81,37     | + 31,37    | + 62,74%  |
| 13   | 25 c/u       | 130,00        | 155,42    | + 25,42    | + 19,55%  |
| 14   | 25 c/u       | 200,00        | 232,73    | + 32,73    | + 16,36%  |
| 15   | 25 c/u       | 280,00        | 311,66    | + 31,66    | + 11,30%  |
| 20   | 15 c/u       | 495,00        | 897,54    | + 402,54   | + 81,32%  |
| 27   | 18 c/u       | 2000,00       | 633,00    | - 1367,00  | - 68,35%  |
| 31   | 8 c/u        | 3500,00       | 728,28    | - 2571,72  | - 80,00%  |

**Hallazgo N° 2. Del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.**

Se observó la presencia de un Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PLIEG-2020-29344518-APN.DCON#FAA, orden 17) cuya confección no prevé las normas que regulan las adquisiciones para atender la emergencia por la pandemia declarada.

No obstante, presenta las siguientes inconsistencias:

- 1) ofrece discrepancias dentro de sí mismo en cuanto a la tolerancia establecida en renglones, ya que las consignadas inmediatamente al final del requerimiento de éstos no concuerdan totalmente con las señaladas en el título “Tolerancias” de las cláusulas específicas.
- 2) señala plazos de entrega para los renglones 1 a 4 de CUATRO (4) días corridos, y para los renglones 5 a 31 de SIETE (7) días corridos desde la notificación de la orden de compra, que difieren de los CINCO (5) días corridos consignados en las especificaciones técnicas rectificativas incorporadas en orden 3. En el expediente no obran avales aprobatorios de la unidad solicitante a estos cambios.
- 3) el título “Marco Normativo” cita normas que no tienen injerencia en el tratamiento particular de adquisición por la emergencia especial (Disp. 40/2020 y 54/2020) y omitió mencionar a las específicas (Disp. ONC N° 48/2020 y 55/2020, y Comunicaciones Generales ONC N° 7 y 8/2020).



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

### **Hallazgo N° 3. De la constancia del contenido de las invitaciones en la plataforma COMPR.AR.**

En la plataforma COMPR.AR no se observó incorporado como un documento de la convocatoria el contenido de las invitaciones a ser enviadas automáticamente, conforme lo establece el penúltimo párrafo del inc. d) del punto 3) del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020.

### **Hallazgo N° 4. Del informe de recomendación.**

El informe de recomendación IF-2020-32260718-APN-DCON#FAA, expuesto en el expediente en orden 120, presenta las siguientes falencias:

- 1) se encuentra suscripto por un agente cuyo cargo no resulta congruente con el previsto en el 3<sup>er</sup> párrafo del inc. h) del punto 3) PROCEDIMIENTOS del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, ya que según la distribución de cargos que emana de la Orden del Día N° 1/2020 expuesta en orden 13 en el expediente, el firmante se desempeña como auxiliar del Departamento Contrataciones Palomar y no como titular de la Unidad Operativa de Contrataciones 40/45.
- 2) informa haberse brindado la marca en las ofertas de los renglones 12 de la firma Marcelo Fernando REGGIO y 11 de la firma Juan Calos CADINALE S.R.L., cuando tales circunstancias no se advierten en las ofertas incorporadas a la plataforma COMPR.AR (a modo de ejemplo, se destaca que el renglón 1 de la firma REGGIO no fue estimado, porque se consignó que presentó marca genérica que impide la correcta comparación entre oferentes).

### **Hallazgo N° 5. Del dictamen jurídico.**

El dictamen emitido por la Asesoría Jurídica bajo documento IF-2020-32703472-APN-DGIN#FAA, agregado al expediente en orden 124, presenta las siguientes inconsistencias:

- 1) el párrafo 4, que alude al PBCP, omite referirse a la incongruencia que existe entre el plazo de entrega que éste prevé y el informado en el documento rectificativo de orden 3, que le sirviera de base para su confección. Tampoco advierte que en el Marco Normativo se citan normas que no intervienen en éste proceso especial de adquisición y se omite incluir otras.
- 2) el párrafo 6 consigna que la información que deben contener las invitaciones se encuentra incluida en el PBCP, pero esto se cumple parcialmente, ya que el mentado pliego no informa: a) día y hora para la presentación de ofertas; b) lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de especial excepción; c) plazo de integración de la garantía de



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

cumplimiento del contrato; d) provisiones ante la falta de entrega de la garantía de cumplimiento de contrato y ante el incumplimiento del mismo; e) si se van a evaluar las ofertas considerando el incumplimiento de anteriores contratos.

3) no advirtió las inconsistencias detectadas en el informe de recomendación.

### **Hallazgo N° 6. De la emisión de las órdenes de compra.**

Las órdenes de compra N° 40/45-1342 a 1347-OC20 fueron emitidas mediante el uso de la plataforma COMPR.AR, hecho que se aparta de lo previsto en el 4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3)<sup>1</sup> PROCEDIMIENTO, del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020. Consecuentemente, tampoco cumplen con el requisito fijado en el inc. b) del punto 2)<sup>2</sup> NUMERACIÓN de la aludida norma.

Cabe aclarar que tal afirmación encuentra sustento, además, en las respuestas del glosario de consultas frecuentes que expone la Oficina Nacional de Contrataciones en su portal web, cuyo antecedente integra el expediente con orden 12.

### **Hallazgo N° 7. De la recepción de remitos.**

En los remitos que a continuación se detallan se observó la carencia de la fecha efectiva de recepción de los bienes. Esto afecta el principio de integridad de la información propia que debe brindar cada documento del expediente.

| ADJUDICATARIO                | REMITO N°      |
|------------------------------|----------------|
| Juan Carlos CARDINALE S.R.L. | 0002-00018506  |
| Laurence Javier DRUSCOVICH   | 0001-00001750  |
| Hugo Roberto FLORES          | 0001-00001063  |
| Mario Omar GARAVELLI         | 00001-00004952 |
| SINERGIA COLOR S.A.          | 0004-00000541  |
| TRIGEMIOS S.R.L.             | 0001-00002169  |

<sup>1</sup> Con relación a los trámites en el COMPR.AR, la norma de rigor establece que “...El procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.”

<sup>2</sup> Al respecto, la regulación estatuye que “...las órdenes de compra y los contratos se numerarán también en forma correlativa, comenzando por el número UNO (1) e indicando el año de su emisión.”. El hecho debe llevarse a cabo individualmente en cada Unidad Operativa de Contrataciones.



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

**Hallazgo N° 8. De la integridad del expediente.**

El expediente carece de constancias que permitan verificar la comunicación de las órdenes de compra que debe efectuarse a la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Defensa, en cumplimiento del último párrafo del punto 2) NUMERACIÓN del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020. Fundamenta lo expuesto los recaudos previstos en el punto 1) EXPEDIENTE<sup>3</sup> de la norma aludida.

**Compulsa COVID-19 N° 2/2020– Adquisición de elementos para desinfección (EX-2020-29445186-APN-DCON#FAA; proceso N° 40/45-0246-CDI20)**

**Hallazgo N° 9. De la estimación del costo.**

El contenido del campo “Precios de referencia” del Anexo I que acompaña a la solicitud de contratación en la plataforma COMPR.AR no ha sido modificado, a efectos de que informe el presupuesto que efectivamente se utilizó para estimar el costo de la contratación y resulte congruente con lo ordenado en la nota NO-2020-29451192-APN-IBAR#FAA, obrante en orden 4 del expediente.

En efecto, el mentado Anexo informa que se utilizó el presupuesto de la firma FERRERAMA S.R.L. para estimar los precios de la contratación, pero éstos guardan relación con el presupuesto de la firma GUSTAVO ARANGO (a excepción de los renglones 8, 9, 10, 11, 14 y 15), que la nota de orden 4 ordena utilizar y acompaña en archivo embebido.

Para graficar lo expuesto, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

| RENGLÓN | PRESUPUESTO FERRERAMA S.R.L. (en \$) | SCO (en \$) | PRESUPUESTO GUSTAVO A. ARANGO (en \$) |
|---------|--------------------------------------|-------------|---------------------------------------|
| 1       | 1.330,00                             | 496,15      | 520,00                                |
| 2       | 1.330,00                             | 496,15      | 520,00                                |
| 3       | 1.330,00                             | 496,15      | 520,00                                |
| 4       | 1.500,00                             | 568,30      | 580,00                                |
| 5       | 1.500,00                             | 568,30      | 580,00                                |
| 6       | 1.500,00                             | 568,30      | 580,00                                |
| 7       | 1.000,00                             | 918,56      | 950,52                                |

<sup>3</sup> La norma de mención, en su parte de interés, establece que “...se deberán agregar todos los documentos, ... y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente.” (LO SUBRAYADO ES PROPIO).



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

|    |           |          |          |
|----|-----------|----------|----------|
| 8  | 2.500,00  | 3.600,00 | 1.800,00 |
| 9  | SIN DATOS | 229,00   | 179,60   |
| 10 | 360,00    | 179,20   | 218,50   |
| 11 | 4.900,00  | 6.213,00 | 5.200,00 |
| 12 | 500,00    | 945,00   | 950,00   |
| 13 | 3.000,00  | 3.106,60 | 3.100,00 |
| 14 | 1.000,00  | 328,25   | 985,00   |
| 15 | 1.600,00  | 111,00   | 150,00   |
| 16 | 1.800,00  | 999,00   | 1.100,00 |
| 17 | 800,00    | 264,30   | 283,00   |
| 18 | 2.960,00  | 2.000,00 | 2.000,00 |

**Hallazgo N° 10. Del Pliego de Bases y Condiciones particulares.**

El expediente contiene un Pliego de Bases y Condiciones Particulares que las normas que regulan las adquisiciones para atender la emergencia por la pandemia declarada, no prevén. No obstante, se observó que en el título “Marco Normativo” se omitió mencionar las Comunicaciones Generales ONC N° 7 y 8 del año 2020.

**Hallazgo N° 11. De la constancia del contenido de las invitaciones en la plataforma COMPR.AR.**

En la plataforma COMPR.AR no se observó incorporado como un documento de la convocatoria el contenido de las invitaciones a ser enviadas automáticamente, conforme lo establece el penúltimo párrafo del inc. d) del punto 3) del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020.

**Hallazgo N° 12. Del informe de recomendación.**

El informe de recomendación IF-2020-32485824-APN-DCON#FAA, expuesto con orden 123 en el expediente GDE, revela las siguientes observaciones:

- 1) en los puntos 4°) y 5°) resultan inadecuadas las referencias hechas al cumplimiento de artículos de la Disp. ONC N° 62-E/2016, dado el encuadre jurídico excepcional que gobierna el presente proceso (DECNU-2020-260-APN-PTE, Decisión Administrativa Nro. DECAD-2020-409-APNJGM y normas complementarias), que se encuentra validado por la Asesoría Jurídica en el párrafo 31 de su intervención, que luce en orden 128.



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

- 2) en el análisis de las propuestas se percibieron criterios disímiles para evaluar renglones que técnicamente reflejaron idénticas deficiencias. Dicha circunstancia se presentó con la oferta base del renglón 17 de la firma Gonzalo Ezequiel LÓPEZ y con la oferta de los renglones 12 y 16 de la firma EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L., de cuyas opiniones surge que se ajustan técnicamente a lo solicitado a pesar de que en las ofertas se consignó como marca el tipo “genérico”, situación que en los renglones 5 y 6 de la última firma citada condujo a desconsiderarlos.
- 3) la opinión de “no exigible” a la presentación de constancias sobre deuda liquida y exigible o previsional ante la AFIP debió acompañarse de una aclaración que alertara que sólo es válido en la presentación de ofertas, ya que la ausencia de deudas debe ser verificada en instancias previas al libramiento de la orden de pago, en consonancia con el punto 7) del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020.
- 4) no resulta válida la fundamentación en el inc. g) del Art. 50 del Anexo a la Disp. ONC 62-E/2016 para la emisión de la recomendación, pues también aquí caben las expresiones del punto 1) del presente (debió consignarse el inc. h) del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020).

### **Hallazgo N° 13. Del dictamen jurídico.**

El dictamen jurídico IF-2020-33485497-APN-DGIN#FAA, expuesto en orden 128 del expediente GDE, presenta las siguientes inconsistencias:

- 1) en el párrafo 5, que refiere a la presencia del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, no expuso opinión sobre la ausencia de las Comunicaciones Generales ONC N° 8 y 9/2020 en el título “Régimen de Contrataciones” del Marco Normativo.
- 2) en el párrafo 7 señala que la información que deben contener las invitaciones se encuentra incluida en el PBCP subido al sistema COMPR.AR, pero es parcialmente correcto, dado que el mentado PBCP carece de la siguiente información: a) no indica lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de excepción; b) no indica si se van a evaluar las ofertas considerando los incumplimientos de anteriores contratos (en su caso, debe determinarse en forma precisa la cantidad y tipo de incumplimientos que dará lugar a la desestimación de una oferta); c) no señala que en forma previa al libramiento de la orden de pago se verificará la inexistencia de deudas tributarias o previsionales de acuerdo a la normativa aplicable; 2d) no consignó que el cocontratante deberá integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro del plazo de CINCO (5) días de notificada la Orden de Compra o el contrato.
- 3) no advirtió las singularidades detectadas en el informe de recomendación.





Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

### Hallazgo N° 14. De la emisión de las órdenes de compra.

La emisión de las Órdenes de Compra N° 40/45-1364-OC20 y 40/45-1365-OC20, presentes en la plataforma COMPR.AR, no responde a los lineamientos que establece la Disp. ONC N° 48/2020, pues no cumple con lo establecido en el 4<sup>to</sup> párrafo<sup>4</sup> del inc. b), punto 3) PROCEDIMIENTO, del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, y su numeración se aparta de lo consignado en el inc. b)<sup>5</sup>, punto 2) NUMERACIÓN de la norma de mención.

### Conclusión

El análisis de los expedientes EX-2020-29330517- -APN-DCON#FAA y EX-2020-29445186- -APN.DCON#FAA y sus correspondientes procesos en la plataforma COMPR.AR – N° 40/45-0245- y 40/45-0246-CDI20 respectivamente – permitió detectar defectos legales y administrativos de variada relevancia, que fueron puestos a consideración del Organismo que tuvo a cargo sus tramitaciones, con el fin de que formule opinión sobre ellos.

En un reducido número de casos, las conclusiones elevadas aportaron elementos suficientes que condujeron a desestimar observaciones relacionadas con: procesos automáticos que efectúa la plataforma COMPR.AR, documentación interna del Organismo, datos requeridos a oferentes y ausencia de procedimientos en el expediente electrónico que exponía la citada plataforma. No obstante, a excepción del primer ejemplo, resulta necesario incrementar esfuerzos para lograr documentación que contenga datos mínimos formales, que la exigencia de información sea verificable en la etapa en la que se previó su presentación – con el fin de no introducir demoras posteriores en los procesos – y que no existan demoras en la actualización de los expedientes electrónicos.

Si bien los procedimientos observados, en general, no revelan síntomas que hagan pensar que se habría afectado significativamente alguno de los principios generales consagrados en el art. 3 del Decreto N° 1023/2001 - cuya observancia ordena guardar el art. 1 de la D.A. JGM N° 409/2020 -, resulta vital centrarse en dos aspectos sumamente importantes observados en las contrataciones *sub examine*.

El primero de ellos tiene que ver con el cauce normativo al que se hicieron transitar los procedimientos luego del acto de apertura. La Disp. ONC N° 48/2020, emitida con ajuste a lo signado por la mentada D.A., establece que

<sup>4</sup> El párrafo de marras, con relación a los procedimientos a efectuar en la plataforma COMPR.AR, señala que “...El procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.”.

<sup>5</sup> En dicho inciso, la norma de mención consigna que “Órdenes de compra y contratos: las órdenes de compra y los contratos se numerarán también en forma correlativa, comenzando por el número UNO (1) e indicando el año de su emisión.”. Ello debe ocurrir individualmente dentro de cada Unidad Operativa de Contrataciones.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

aque aquellos organismos que decidan utilizar la plataforma COMPR.AR para iniciar el proceso podrán hacerlo hasta la etapa del cuadro comparativo, mientras que las restantes etapas deberán responder a los lineamientos de la Disposición señalada *ut supra*. En ambos procesos se observó que en la aludida plataforma se ejecutaron procedimientos posteriores al límite impuesto señalado, lo que revela una convivencia de dos plexos normativos para atender la progresión de las compras, hecho que la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) – Órgano Rector en esa materia – dictaminó taxativamente que son incompatibles.

En efecto, el resumen de preguntas frecuentes que diseñó la ONC sobre el particular tema, que ambos expedientes electrónicos incluyen como parte de sus procedimientos - en el primer expediente mencionado al comienzo del documento obra en orden 12 - contiene la siguiente pregunta junto a su respuesta:

**“CUANDO UNA CONTRATACIÓN ES ENCUADRADA EN EL RÉGIMEN DEL DECRETO Nº 260/20, MODIFICADO POR SU SIMILAR Nº 287/20 ¿APLICA ALGUNA DE LAS NORMAS DEL RÉGIMEN GENERAL DE CONTRATACIONES?”**

No. Las contrataciones de Bienes y Servicios en la Emergencia COVID-19 se deberán regir por lo establecido en la Decisión Administrativa Nº DECAD-2020-409-APN-JGM, de fecha 18 de marzo de 2020, complementada por la Disposición ONC Nº DI-2020-48-APN-ONC#JGM, de fecha 19 de marzo de 2020 y sus modificatorias Nros. DI-2020-53-APN-ONC#JGM, de fecha 8 de abril de 2020 y DI-2020-55-APN-ONC#JGM, de fecha 22 de abril de 2020, donde se regula la implementación práctica del procedimiento de selección para la contratación de bienes y servicios en el marco de la emergencia COVID-19.”.

En virtud de que lo expresado por el mentado cuerpo rector reviste carácter inobjetable, será necesario tener en cuenta las conclusiones complementarias contenidas en el resumen aludido, con el fin de efectuar interpretaciones sobre la base del conglomerado de normas específicas dictadas para atender la especial emergencia.

El último aspecto se encuentra relacionado con el uso de la información que resultó ser base para formar los precios estimados en cada contratación, tema de trato de los hallazgos Nº 3 y 14.

En el proceso Nº 40/45-0245-CDI20, el hallazgo Nº 3 reseña renglones de la solicitud de contratación (SCO) en los que sus precios estimados son, en algunos casos, marcadamente superiores a los del presupuesto base, y en otros sumamente inferiores. Así, las ofertas recibidas por los renglones 6, 7, 8, 27 y 31 – que representan el 55% de los consignados en el cuadro de la observación - tienen franca tendencia a ubicarse hacia los valores del presupuesto base (los dos últimos, desestimados por no resultar convenientes económicamente), mientras que las correspondientes a los renglones 13, 14, 15 y 20 – que representan el 45% restante – se hallan bastante alejados del valor establecido



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

en la SCO, ya sea por encima como por debajo de éste. La exposición hecha pretende dimensionar el resultado que acusan los desvíos detectados en el análisis de la documentación que compone el expediente electrónico.

En el caso del proceso N° 40/45-0246-CDI20, si bien el hallazgo N° 14 se sustenta en otra hipótesis, un análisis subyacente de la información permite aportar el siguiente resultado, tomando el universo íntegro de renglones de la contratación:

- los renglones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 15 y 17 (50% del total) recibieron ofertas que tienden hacia los valores del presupuesto descartado.
- los renglones 7 y 13 (11,11% del total) tuvieron ofertas muy apartadas de las referencias signadas en el cuadro que acompaña a la observación.
- el renglón 8 (5,55% del total) tuvo una oferta cercana al valor previsto en el presupuesto que sirvió de base, valor este último que no se emparenta con el de la SCO (\$1800,00 contra \$3600,00, respectivamente).
- los renglones 11, 12 y 14 (16,66% del total) mayormente recibieron ofertas que tienden en dirección hacia el valor fijado en la SCO.
- los renglones 9, 16 y 18 (16,66% del total) tuvieron ofertas cuyos montos se distribuyen equilibradamente entre los importes del presupuesto descartado y los de la SCO.

De lo expuesto, surge como corolario que en este último proceso el 61,11% de los renglones tuvieron ofertas que no responden a los parámetros económicos que sostienen el llamado a convocatoria.

En cuanto a la eficiencia alcanzada en las contrataciones, en el proceso N° 40/45-0245-CDI20 se adjudicaron DIEZ (10) renglones de un total de TREINTA Y UNO (31), lo que demuestra haberse alcanzado una **eficiencia en la adquisición del orden del 32,25%**. En el caso del proceso N° 40/45-0246-CDI20, los renglones adjudicados resultaron ser CINCO (5) sobre un total de DIECIOCHO (18), lo que arroja un **grado de eficiencia en la contratación del 27,77%**.

Como cierre de este último aspecto, y partiendo de la premisa de que las compras efectuadas tratan sobre satisfacer necesidades imprescindibles para atender la especial emergencia declarada por la pandemia de COVID-19, se concluye que los logros alcanzados resultan escasos, y tomando en cuenta el presente análisis realizado, se sugiere evaluar si las mermas en la eficiencia se debieron al escaso número de presupuestos que no habrían permitido obtener un valor medio de los precios estimados contrastante con la realidad, o a un diseño defectuoso del PBCP – a pesar de no estar previsto en la norma especial – o de las Especificaciones Técnicas, en cuanto a las exigencias que en ellas se requiera.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

Por lo expuesto, resultará necesario que el Organismo redoble esfuerzos y adopte medidas para intensificar la capacitación de los agentes que gestionen las contrataciones, fortalecer las medidas internas de control diseñadas y potenciar las tareas de supervisión de parte de aquellos que resulten competentes para ello, con el objeto de potenciar la efectividad del control interno y lograr así reducir la posibilidad de ocurrencia de hechos que puedan impactar negativamente en la atención inmediata de la emergencia declarada por la pandemia de mención.

**BUENOS AIRES**, noviembre 2020



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

## Informe Analítico

**INFORME DE AUDITORIA N° 31/2020**  
**MINISTERIO DE DEFENSA**  
**ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AÉREA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE INTENDENCIA**  
**DEPARTAMENTO CONTRATACIONES EL PALOMAR**  
**COMPULSA ABREVIADA POR EMERGENCIA – COVID-19 N° 1/2020**  
**Adquisición de elementos de ferretería**  
**COMPULSA ABREVIADA POR EMERGENCIA – COVID-19 N° 2/2020**  
**Adquisición de elementos para desinfección**

### Objetivo

Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente dictada para atender la emergencia en los procesos de adquisición de bienes o servicios efectuados por el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, de manera centralizada y a través de sus Dependencias, con motivo de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Los actos contractuales sometidos a análisis fueron incorporados al proceso de evaluación sobre la base de muestreo, en el marco de los proyectos de auditoría incorporados en la planificación del Ejercicio 2020.

### Alcance

Las tareas fueron desarrolladas entre el 26 de junio y el 31 de agosto del año en curso mediante la modalidad de trabajo remoto, con motivo del aislamiento social, preventivo y obligatorio dictado inicialmente por el Decreto N° 297/2020, prorrogado sucesivamente hasta la actualidad por imperio del Decreto N° 677/2020, en virtud de la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria de la Ley N° 27541 que dispuso el Decreto N° 260/2020, respecto de la pandemia declarada por la OMS, en relación con el coronavirus COVID19.

Las labores se ejecutaron de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental aprobadas por Resolución SIGEN N° 152/2002.

El análisis realizado en cada uno de los procesos de adquisición por COVID19 comprendió a los procedimientos efectuados desde el inicio de las gestiones hasta la finalización del proceso de ejecución del contrato, ya sean los efectuados en el expediente electrónico generado en el Sistema de Gestión Documental Electrónico (GDE) como los producidos en la plataforma COMPR.AR.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

## **Limitaciones al Alcance**

---

En virtud de las restricciones que impone el cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio mencionado, la presente auditoría no incluyó el proceso de verificación de la ejecución en los destinos correspondientes, limitándose el análisis de dicha etapa sólo a la documentación administrativa que haya sido incorporada a los trámites efectuados en los mentados sistemas.

## **Tarea realizada**

---

El análisis contempló, entre otros, los siguientes aspectos:

1. **Fundamentación y oportunidad de la solicitud:** se procedió a verificar que la necesidad de la adquisición estuviese adecuadamente fundada para atender la emergencia por pandemia por COVID19, y que el requerimiento fuese formulado con posterioridad a la fecha de la emergencia dispuesta mediante el Decreto N° 260/2020.
2. **Razonabilidad de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares (PBCP):** en caso de que la Unidad Operativa de Contrataciones lo hubiese previsto, se procedió a verificar que no contuviesen cláusulas que, de alguna manera, contrariasen los principios reglados en el art. 3 del Decreto N° 1023/2001, cuya observancia ordena cumplir el art. 1 de la D.A. N° 409/2020.
3. **Razonabilidad de la adquisición:** se cotejó que la adquisición haya sido realizada en tiempo oportuno y que hubiese cumplido con las previsiones sobre Precio Testigo que exige la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y sobre el cumplimiento de Precios Máximos que establecen las normas, de corresponder.
4. **Análisis general de las distintas etapas del proceso de adquisición:** se procedió a corroborar que éstas contaran con el acto administrativo de conclusión del procedimiento, previa intervención del Servicio Jurídico permanente del Organismo.
5. **Existencia de resguardos contractuales en las ofertas y en la adjudicación:** se corroboró que se presentaran, de corresponder, las garantías requeridas en las formas consignadas en las invitaciones a cotizar, o en el PBCP, en caso de que éste se hubiese previsto.

## **Marco Normativo**

---

- Ley N° 19549 T.O. 2017 – Ley de Procedimiento Administrativo
- Ley N° 24156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

- Ley N° 27541 - Declaración de emergencia pública en materia sanitaria.
- Decreto N° 1023/2001 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (cumplimiento de principios generales del art. 3).
- Decreto N° 202/2017 – Conflictos de interés.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/2020.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 287/2020.
- Decisión Administrativa N° 409/2020.
- Decisión Administrativa N° 472/2020.
- Resolución SIGEN N° 152/2002 - Normas de Auditoría Gubernamental.
- Resolución del Ministerio de Defensa N° 265-E/2016 – Niveles de autorización de procedimientos y aprobación de gastos.
- Resolución SIGEN 36-E/2017 – Régimen del sistema de precios testigo.
- Disposición ONC N° 48/2020.
- Disposición ONC N° 53/2020.
- Disposición ONC N° 55/2020.
- Comunicación General ONC N° 07/2020.
- Comunicación General ONC N° 08/2020.
- Comunicación General ONC N° 09/2020.

**Marco de Referencia**

El análisis de los referidos actos contractuales se realizó sobre los trámites que integran cada uno de los expedientes efectuados en el sistema GDE y los procedimientos ejecutados en la plataforma COMPR.AR.

A continuación, se identifican los actos objeto de análisis, con sus respectivos números de proceso, expediente y detalles del objeto o servicio contratado.

| EXPEDIENTE N°                       | PROCESO N°       | OBJETO   |
|-------------------------------------|------------------|--|
| EX-2020-29330517- -<br>APN-DCON#FAA | 40/45-0245-CDI20 | Compulsa – COVID19 N° 1 -<br>Adquisición de elementos de<br>ferretería     |
| EX-2020-29445186- -<br>APN-DCON#FAA | 40/45-0246-CDI20 | Compulsa – COVID19 N° 2<br>– Adquisición de elementos<br>para desinfección |



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

La síntesis de los trámites destacados de cada uno de los expedientes electrónicos efectuados en el sistema GDE es la siguiente:

**EX-2020-29330517- -APN-DCON#FAA: CONTRATACIÓN DIRECTA POR EMERGENCIA COVID19 N° 1/2020.**

**Adquisición de elementos de ferretería**

**Inicio de actuaciones:** se efectuó en la plataforma COMPR.AR mediante solicitud de contratación N° 40/45-574-SCO20 y se expuso en el expediente con orden 2 mediante CD-2020-29344040-APN-DCON#FAA.

**Invitación a cotizar:** se realizó automáticamente en la plataforma COMPR.AR; el listado de firmas invitadas ha sido agregado al expediente con orden 19 mediante PLIEG-2020-29631170-APN-DCON#FAA.

**Acto de Apertura:** tuvo lugar el 08/05/2020 en la plataforma COMPR.AR y en el expediente obran constancias de ello en orden 46 bajo documento IF-2020-30763692-APN-DCON#FAA.

**Firmas que presentaron ofertas:** según surge del Acta de Apertura, resultaron ser las siguientes:

| FIRMA                        | IMPORTE EN \$ |
|------------------------------|---------------|
| Laurence Javier DRUSCOVICH   | 158.710,00    |
| TRIGEMIOS S.R.L.             | 190.750,00    |
| Mario Omar GARAVELLI         | 35.800,00     |
| SINERGIA COLOR S.A.          | 107.470,00    |
| Marcelo Fernando REGGIO      | 164.598,95    |
| JUAN CARLOS CARDINALE S.R.L. | 85.075,70     |
| Javier Emiliano VEKSLER      | 295.673,65    |
| Hugo Roberto FLORES          | 183.370,00    |

**Cuadro comparativo de ofertas:** fue producido en la plataforma COMPR.AR e incorporado al expediente con orden 107 bajo documento IF-2020-30766184-APN-DCON#FAA.

**Informe de recomendación UOC:** tuvo lugar el 13/05/2020 en la plataforma COMPR.AR, y en el expediente consta en orden 117 bajo documento CD-2020-31839922-APN-DCON#FAA.





*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

**Dictamen Jurídico:** en el expediente luce expuesto en orden 124 mediante documento IF-2020-32703472-APN-DGIN#FAA.

**Disposición de Adjudicación:** se emitió el 20/05/2020. Se halla con orden 142 en el expediente y se refleja mediante documento DI-2020-33198467-APN-DCON#FAA. De la misma surgen adjudicadas las siguientes firmas:

| FIRMA                        | REGLONES ADJUDICADOS | IMPORTE EN \$ |
|------------------------------|----------------------|---------------|
| Laurence Javier DRUSCOVICH   | 7, 8 y 22            | 4.585,00      |
| TRIGEMIOS S.R.L.             | 6                    | 2.900,00      |
| Mario Omar GARAVELLI         | 11                   | 29.400,00     |
| SINERGIA COLOR S.A.          | 13 y 15              | 7.975,00      |
| Juan Carlos CARDINALE S.R.L. | 1 y 14               | 6.093,50      |
| Hugo Roberto FLORES          | 20                   | 7.470,00      |

Asimismo, por falta de ofertas válidas, declara fracasados los renglones 2, 3, 4, 5, 9, 10, 12, 16, 17, 18, 19, 21 y 23 a 31.

**Órdenes de compra:** se emitieron las siguientes, por importes equivalentes a los montos adjudicados a cada firma:

| FIRMA                        | ÓRDEN DE COMPRA N° |
|------------------------------|--------------------|
| Laurence Javier DRUSCOVICH   | 40/45-1344-OC20    |
| TRIGEMIOS S.R.L.             | 40/45-1343-OC20    |
| Mario Omar GARAVELLI         | 40/45-1345-OC20    |
| SINERGIA COLOR S.A.          | 40/45-1346-OC20    |
| Juan Carlos CARDINALE S.R.L. | 40/45-1342-OC20    |
| Hugo Roberto FLORES          | 40/45-1347-OC20    |

**EX-2020-29445186-APN-DCON#FAA: CONTRATACIÓN DIRECTA POR EMERGENCIA COVID19 N° 2/2020.**

**Adquisición de elementos para desinfección.**

**Inicio de actuaciones:** tuvo lugar en la plataforma COMPR.AR mediante solicitud de contratación N° 40/45-573-SCO20 y su constancia en el expediente



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

tramitado por GDE luce con orden 2 mediante CD-2020-29660224-APN-DCON#FAA.

**Invitación a cotizar:** ocurrió automáticamente desde la plataforma COMPR.AR; el listado de firmas invitadas luce incorporado al expediente con orden 30 bajo documento PLIEG-2020-29888390-APN-DCON#FAA.

**Acto de Apertura:** sucedió el 11/05/2020 en el ámbito de la plataforma COMPR.AR, y en el expediente obran constancias de ello en orden 33 bajo documento IF-2020-31110480-APN-DCON#FAA.

**Firmas que presentaron ofertas:** según surge del Acta de Apertura, resultaron ser las siguientes:

| FIRMA                        | IMPORTE EN \$ |
|------------------------------|---------------|
| UNOLEX S.A.                  | 163.000,00    |
| Papelera EP S.R.L.           | 18.720,00     |
| VIALERG S.A.                 | 686.230,50    |
| JUAN CARLOS CARDINALE S.R.L. | 108.810,96    |
| HUGO ROBERTO FLORES          | 787.148,00    |
| Ana Carolina SZILAK          | 1.552.800,00  |
| Gonzalo Ezequiel LÓPEZ       | 609.810,90    |
| EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L.   | 262.745,80    |

**Cuadro comparativo de ofertas:** fue producido en la plataforma COMPR.AR e incorporado al expediente en GDE con orden 99, bajo documento IF-2020-31112157-APN-DCON#FAA.

**Informe de recomendación UOC:** producido el 16/05/2020 y obra con orden 123 en el expediente GDE mediante documento IF-2020-32485824-APN-DCON#FAA.

**Dictamen Jurídico:** el pronunciamiento se efectuó el 21/5/2020 mediante IF-2020-33485497-APN-DGIN#FAA, constancia que luce con orden 128 en el expediente GDE.

**Disposición de Adjudicación:** se emitió el 26/5/2020 e incorporó sólo a la plataforma COMPR.AR, en la que se refleja mediante documento DI-2020-34233350-APN-DCON#FAA.



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

Las firmas beneficiadas con la adjudicación son las siguientes:

| FIRMA                        | RENGLONES ADJUDICADOS | IMPORTE EN \$ |
|------------------------------|-----------------------|---------------|
| EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L.   | 7, 9 y 14             | 36.206,00     |
| JUAN CARLOS CARDINALE S.R.L. | 11 y 18               | 50.058,72     |

Asimismo, por falta de ofertas válidas, declara fracasados los renglones 1 al 6, 8, 10 12, 13 y 15 al 17.

**Órdenes de compra:** se emitieron contra los adjudicatarios señalados, en dominios de la plataforma COMPR.AR. El detalle es el siguiente:

| FIRMA                        | ÓRDEN DE COMPRA N° |
|------------------------------|--------------------|
| EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L.   | 40/45-1364-OC20    |
| JUAN CARLOS CARDINALE S.R.L. | 40/45-1365-OC20    |

## Hallazgos

### Compulsa COVID-19 N° 1/2020 – Adquisición de elementos de ferretería (EX-2020-29330517-APN-DCON#FAA; proceso N° 40/45-0245-CDI20)

#### Hallazgo N° 1. De la estimación del costo.

La estimación del costo en la Solicitud de Contratación (SCO) 40/45-574-SCO20, obrante en orden 2 del expediente, presenta dos particularidades:

- 1) se basó en un único presupuesto – N° 895, correspondiente a la firma FERRARAMA y sin rúbrica de su representante - lo que impide determinar si constituye un valor medio de mercado. El documento forma parte de los antecedentes incorporados al expediente con orden 2.
- 2) la estimación del costo de algunos ítems no guarda relación con lo informado en el mentado presupuesto de fecha 21/04/2020.



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

Los casos son los siguientes:

| ITEM | CANT. PEDIDA | PRESUP. EN \$ | SCO EN \$ | DIF. EN \$ | DIF. EN % |
|------|--------------|---------------|-----------|------------|-----------|
| 6    | 10 c/u       | 298,00        | 488,24    | + 190,24   | + 63,83%  |
| 7    | 10 c/u       | 360,00        | 723,00    | + 363,00   | + 100,83% |
| 8    | 10 c/u       | 50,00         | 81,37     | + 31,37    | + 62,74%  |
| 13   | 25 c/u       | 130,00        | 155,42    | + 25,42    | + 19,55%  |
| 14   | 25 c/u       | 200,00        | 232,73    | + 32,73    | + 16,36%  |
| 15   | 25 c/u       | 280,00        | 311,66    | + 31,66    | + 11,30%  |
| 20   | 15 c/u       | 495,00        | 897,54    | + 402,54   | + 81,32%  |
| 27   | 18 c/u       | 2000,00       | 633,00    | - 1367,00  | - 68,35%  |
| 31   | 8 c/u        | 3500,00       | 728,28    | - 2571,72  | - 80,00%  |

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo.

Respecto a la rúbrica del único presupuesto, el mismo se encuentra adjunto al expediente asociado EX-2020-28602583-APN-IBAR#FAA mediante IF-2020-28837455-APN-IBAR#FAA, el cual es firmado por un funcionario público, quien asume con su firma la responsabilidad de dicha información consignada, asegurando que el presupuesto es válido y fidedigno.

A tal efecto, la Unidad Requirente (UR), en NO-2020-64942303-APN-IBAR#FAA argumenta “Dada la urgencia de la necesidad, y a fin de evitar la exposición a riesgos innecesarios y ante la posibilidad de demoras administrativas en la remisión de documentos, se resolvió tomar como precio de referencia un único presupuesto”, situación que fue consensuada y avalada por el Jefe del Departamento Contrataciones Palomar, fundamentando tal situación en la emergencia existente y en la urgente necesidad de los bienes involucrados.

Finalmente, el Presupuesto de la firma FERRERAMA S.R.L fue remitido en forma electrónica (vía mail), por lo que no fue rubricado de puño y letra por su representante.”

Referente a los renglones que no guardan relación entre el presupuesto y la solicitud de contratación, se envió NO-2020-64464743-APN-DCON#FAA a efectos de justificar dicha observación, la misma fue respondida mediante NO-2020-64942303-APN-IBAR#FAA en la cual la unidad requirente argumenta:

“En algunos ítems la estimación del costo no guarda relación con lo presupuestado, dado que se tomaron como precio de referencia cotizaciones obtenidas con anterioridad al inicio del proceso, mediante consulta telefónica, con proveedores locales, los cuales supeditaron el precio al pago inmediato en efectivo, fluctuación de la demanda y disponibilidad de stock”.



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

La Unidad Operativa de Contrataciones 40/45 encuentra en el argumento de la unidad requirente lo siguiente:

Ante la observación realizada, y el argumento de la UR, se concluye que en la carga de la SCO por COMPR.AR, la UR cometió un error involuntario al no actualizar el preventivo con el presupuesto adjunto, quedando en la SCO como precio de referencia el que fuera solicitado telefónicamente. No obstante, el presupuesto presentado en la SCO, si condice con lo requerido en las Especificaciones Técnicas.

**Descripción del curso de acción a seguir:** referente al punto N°1, se continuará ejerciendo prioridad al contexto sanitario solicitando documentación electrónicamente.

Respecto al punto N°2, se considerará para futuras contrataciones realizadas bajo el contexto de la emergencia sanitaria.

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** se sostiene la importancia de los aspectos señalados en la observación. La carencia de rúbrica en el presupuesto provisto por la firma impide determinar no sólo al responsable que aportó los datos, sino también la procedencia fehaciente del antecedente. Sólo la firma de quien produjo éste confiere integridad y otorga validez al mismo, puesto que dicho individuo tuvo conocimiento de las variables económicas que lo llevaron a formar los precios informados. Por ende, el agente público que produjo el IF mencionado en el descargo no puede asumir la responsabilidad directa de la validez de los datos informados, sin que previamente no fuesen validados por el productor de los mismos mediante el procedimiento *ut supra* citado.

Con relación al tema tratado, el descargo revela que el presupuesto de marras fue suministrado vía correo electrónico, deduciéndose que bajo formato de archivo adjunto. En primer lugar, debe destacarse que el mentado mail no fue observado en el expediente analizado y debió ser incluido, en cumplimiento del deber que impone el punto 1) EXPEDIENTE<sup>6</sup> del Anexo a la Disp. N° 48/2020 ONC. En segundo término, se destaca que la alternativa resultaría válida en tanto dicho presupuesto se hubiera expuesto en el cuerpo principal del correo, a efectos de perseguir el logro de la transparencia de los procedimientos, principio que ordena observar con rigor el art. 1 de la Decisión Administrativa (DA) N° 409/2020 JGM. De lo expuesto surge que los presupuestos obtenidos por medio de contactos telefónicos sólo resultarán válidos si se plasman en un documento que reúna las condiciones citadas.

---

<sup>6</sup> El punto de marras señala: “Todo lo actuado, desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, deberá quedar vinculado al expediente electrónico que se genere para tramitar el procedimiento. En tal sentido se deberán agregar todos los documentos, correos electrónicos,…”.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

Con relación a los argumentos expuestos sobre la utilización de un único presupuesto, del descargo surge que para formar el precio estimado en la presente contratación los medios de contacto utilizados resultaron ser llamadas telefónicas y correos electrónicos; ambos evitan la exposición innecesaria a riesgos derivados de la pandemia por COVID-19 que atraviesa el país, lo que asiste con claridad al comentario del auditado al respecto. En el contexto señalado, las demoras administrativas aducidas para tal fin deben evaluarse y establecer su máximo admisible, para luego ser comunicadas a las casas comerciales que puedan proveer presupuestos, con el fin no sólo de no introducir demoras exageradas, sino también de contar con un número de éstos que permitan determinar un precio estimado razonable de la contratación.

Un único presupuesto no resulta representativo para formar el precio estimado en la SCO y puede traer aparejado un logro parcial del objetivo del llamado, al tener que desestimar ofertas por resultar económicamente inconvenientes a los intereses del Estado Nacional. Consecuentemente, deben tomarse los recaudos necesarios para que no se vea afectada la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones, principio cuya observancia rigurosa ordena perseguir el art. 1 de la DA antes mencionada.

**Recomendación:** se sugiere impartir instrucciones que conduzcan a lograr un abanico de información que permita una adecuada formación de precios estimados y agregar al expediente las constancias que reflejen y transparenten todos los procedimientos elaborados durante la gestión de la contratación.

## **Hallazgo N° 2. Del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.**

Se observó la presencia de un Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PLIEG-2020-29344518-APN.DCON#FAA, orden 17) cuya confección no prevé las normas que regulan las adquisiciones para atender la emergencia por la pandemia declarada.

No obstante, presenta las siguientes inconsistencias:

- 1) ofrece discrepancias dentro de sí mismo en cuanto a la tolerancia establecida en renglones, ya que las consignadas inmediatamente al final del requerimiento de éstos no concuerdan totalmente con las señaladas en el título “Tolerancias” de las cláusulas específicas.
- 2) señala plazos de entrega para los renglones 1 a 4 de CUATRO (4) días corridos, y para los renglones 5 a 31 de SIETE (7) días corridos desde la notificación de la orden de compra, que difieren de los CINCO (5) días corridos consignados en las especificaciones técnicas rectificativas incorporadas en orden 3. En el expediente no obran avales aprobatorios de la unidad solicitante a estos cambios.



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

- 3) el título “Marco Normativo” cita normas que no tienen injerencia en el tratamiento particular de adquisición por la emergencia especial (Disp. 40/2020 y 54/2020) y omitió mencionar a las específicas (Disp. ONC N° 48/2020 y 55/2020, y Comunicaciones Generales ONC N° 7 y 8/2020).

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. Si bien las normas dictadas durante la emergencia sanitaria para la adquisición de bienes sin la utilización del sistema no estipula la confección de un Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBCP), este proceso de compra, al ser llevado a cabo bajo el empleo del sistema COMPR.AR, establece la confección de un PBCP de carácter obligatorio para cumplir ciertas etapas en el proceso como la difusión y publicación.

Asimismo, y de acuerdo a lo enunciado en el hallazgo de referencia, informo que se tuvieron en cuenta para la confección de dicho PBCP los requisitos de invitación a cotizar establecidos en las normativas dictadas durante la emergencia sanitaria.

- 1) Referente al título “TOLERANCIA” del encabezado del Pliego, se comprobó que el mismo presenta inconsistencias respecto al apartado “TOLERANCIA” debido a un error material involuntario.

No obstante, los parámetros requeridos en el apartado “TOLERANCIA”, como en el APÉNDICE 2 (ESPECIFICACIONES TECNICAS) son coincidentes y fueron los considerados al momento de la evaluación, todo ello sin perjuicio alguno hacia los oferentes y la Administración Pública Nacional.

- 2) Respecto al plazo de entrega, se ha tomado en cuenta lo determinado por la Unidad Requirente en su Solicitud de Contratación 40/45-574-SCO20 mediante sistema COMPR.AR, no dando lugar a lo establecido en las especificaciones técnicas en orden 3 del expediente, debido a que la Unidad Operativa de Contrataciones ante esta inconsistencia priorizó lo determinado mediante sistema COMPR.AR.

- 3) En lo atinente al marco normativo, se incurrió en un error de escritura involuntario. Sin embargo, la normativa citada en el presente hallazgo se ha tenido en consideración durante la ejecución del proceso y la misma se encuentra embebida en el expediente del proceso de marras.

**Descripción del curso de acción a seguir:** referente al empleo del PBCP, se continuará aplicando en los procesos llevados mediante la plataforma COMPR.AR, no constituyendo el mismo un vicio de procedimiento ni ruptura de transparencia en el proceso. No obstante, las inconsistencias observadas sobre éste se tendrán en cuenta para futuras contrataciones realizadas bajo el contexto de la emergencia sanitaria.

Además, en estos casos, donde se ha aplicado un procedimiento especial, debería tomarse en cuenta el principio de continuidad de contrato.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

*Cabe señalar que las normas que rigen este procedimiento especial de adquisición se aplican al mismo, a pesar de no estar mencionadas en el título MARCO NORMATIVO, por tanto, no se afectan los principios de razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación, los cuales son aplicables a este tipo de contrataciones.*

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** cabe aclarar en forma previa que esta auditoría, en la formulación del hallazgo, no cuestionó la presencia del PBCP, sino tan sólo resaltó la existencia de un instrumento regulador más allá de lo que prevé la específica norma, y sobre éste formuló las observaciones de conocimiento sin subestimar su presencia.

Con relación a la opinión ofrecida sobre el plazo de entrega, resulta necesario destacar que tanto la determinación de los insumos a utilizar como sus plazos de entrega los determinó la Unidad Requirente, porque es la usuaria directa que tiene determinada la necesidad de elementos y su administración para poder cumplir su objetivo. Frente a la aparición de la contradicción señalada en el hallazgo, la toma de decisión inconsulta con el usuario directo puede provocar innecesarias complicaciones en la administración del esquema de entrega de los bienes, provocando demoras administrativas totalmente evitables.

Respecto a lo concluido sobre el marco normativo, conviene resaltar que los inconvenientes ocasionados por la pandemia condujeron a dictar, en escaso tiempo, normas específicas para atender la particular situación. Su aplicación resultó tan perentoria que la toma de conocimiento inmediata por parte de las firmas proveedoras podría haberse dificultado, razón ésta que otorga propia identidad a lo expuesto en la observación.

Independientemente de que la Disp. ONC N° 48/2020 no prevé la diagramación de un PBCP para atender necesidades por la emergencia suscitada, el auditado justificó su presencia en las propias necesidades que emergen de la plataforma COMPR.AR para su uso. En consecuencia, el pliego constituirá las bases del llamado a las que tanto la Unidad Contratante como el adjudicatario deben someterse. Por lo tanto, a efectos de evitar ambigüedades en su contenido y divergencias en su interpretación, su confección debe gozar de las cualidades de ser coherente, preciso y completo.

**Recomendación:** impartir instrucciones tendientes a incrementar los controles en el área que corresponda, a efectos de evitar deslices como el observado.

### **Hallazgo N° 3. De la constancia del contenido de las invitaciones en la plataforma COMPR.AR.**

En la plataforma COMPR.AR no se observó incorporado como un documento de la convocatoria el contenido de las invitaciones a ser enviadas automáticamente,





## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

conforme lo establece el penúltimo párrafo del inc. d) del punto 3) del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020.

**Opinión del auditado:** *en desacuerdo.* Según lo establecido en el presente hallazgo respecto al contenido de las invitaciones, esta instancia deja sentado que al ser un proceso llevado a cabo mediante sistema COMPR.AR, el mismo genera automáticamente la invitación a todos los proveedores inscriptos en los rubros de dicho proceso de compra.

Por tal motivo, la Unidad Operativa de Contrataciones no está habilitada en el Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina para confeccionar la invitación, tal como lo establecía la Disposición N° 48/20 en su punto 3 inc. d).

De igual manera, la información solicitada en dicha invitación se encuentra determinada en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, vinculado al respectivo expediente.

**Descripción del curso de acción a seguir:** *no requiere.*

**Fecha de regularización prevista:** *no requiere.*

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** la Disp. ONC N° 48/2020 prevé para las invitaciones requisitos mínimos particulares en virtud de la pandemia declarada, algunos de los cuales no son exigidos en los actos contractuales gobernados por los Decretos N° 1023/2001 y 1030/2016. Las invitaciones que genera automáticamente la plataforma COMPR.AR sólo constituyen un medio de aviso a los oferentes y proveedores, y éstos tienen la obligación de ingresar a ella para valerse de la información que se vuelque. Es allí donde resulta vital la presencia del modelo de invitación previsto por la Disposición *supra* citada, pues es el documento que debe contener los requisitos necesarios para el llamado a ofertar, dado que la norma citada al inicio no prevé la confección del PBCP.

Sin considerar, momentáneamente, la ausencia de dicha invitación en el proceso iniciado en la plataforma COMPR.AR, el descargo infiere que la información prevista en ellas forma parte del PBCP; sin embargo, el análisis del mismo determinó que carece de los siguientes datos mínimos: a) día y hora para la presentación de ofertas; b) lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de especial excepción; c) plazo de integración de la garantía de cumplimiento del contrato; d) previsiones ante la falta de entrega de la garantía de cumplimiento de contrato y ante el incumplimiento del mismo; e) si se van a evaluar las ofertas considerando el incumplimiento de anteriores contratos.

Debe tenerse presente que el principio de transparencia en los procedimientos - cuyo cumplimiento ordena el art. 1 de la D.A. N° 409/2020 – debe observarse a lo largo de todo el desarrollo de la contratación. Ante lo expuesto, frente a la exigencia de la norma y a la imposibilidad material de intervenir el sistema para adecuar las invitaciones, hubiera resultado esencial utilizar el mecanismo de



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

consulta mediante ticket que prevé la plataforma citada, para requerir el temperamento a adoptar frente a la situación dada y posteriormente adjuntar las constancias de la solución que se ofrezcan, tanto en el proceso efectuado en la mentada plataforma como en el expediente generado en el sistema GDE.

**Recomendación:** promover el uso de la ventaja de comunicación que ofrece la plataforma COMPR.AR para efectuar las consultas que se estimen necesarias, con la finalidad de hallar respuestas a situaciones como la suscitada y proceder a dar cumplimiento íntegro a la norma.

#### **Hallazgo N° 4. Del informe de recomendación.**

El informe de recomendación IF-2020-32260718-APN-DCON#FAA, expuesto en el expediente en orden 120, presenta las siguientes falencias:

- 1) se encuentra suscripto por un agente cuyo cargo no resulta congruente con el previsto en el 3<sup>er</sup> párrafo del inc. h) del punto 3) PROCEDIMIENTOS del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, ya que según la distribución de cargos que emana de la Orden del Día N° 1/2020 expuesta en orden 13 en el expediente, el firmante se desempeña como auxiliar del Departamento Contrataciones Palomar y no como titular de la Unidad Operativa de Contrataciones 40/45.
- 2) informa haberse brindado la marca en las ofertas de los renglones 12 de la firma Marcelo Fernando REGGIO y 11 de la firma Juan Calos CADINALE S.R.L., cuando tales circunstancias no se advierten en las ofertas incorporadas a la plataforma COMPR.AR (a modo de ejemplo, se destaca que el renglón 1 de la firma REGGIO no fue estimado, porque se consignó que presentó marca genérica que impide la correcta comparación entre oferentes).

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. Respecto a la suscripción del informe de recomendación, la Unidad Operativa de Contrataciones 40/45 del Departamento Contrataciones Palomar, se encontraba con reasignación en la distribución de cargos debido a pases internos, con lo cual se estableció la nueva orden del día 03/20 de fecha 17 de abril donde figura que quien suscribió dicho informe de recomendación se encontraba puesto en función como Jefe de la Unidad Operativa de Contrataciones.

Referente al renglón N°12 de la firma REGGIO y N°11 de la firma CARDINALE se omitió expresar en el informe de recomendación que los mismos fueron desestimados por no informar MARCA. Sin embargo, dichos renglones no fueron considerados para su evaluación.

**Descripción del curso de acción a seguir:** referente al punto N° 1, se procede a embeber al expediente la orden del día 03/20, de fecha 17 de abril de 2020, donde consta la concordancia entre quien suscribió y el cargo respectivo.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

*Respecto al punto N° 2, se tendrá en consideración para futuras contrataciones de emergencia.*

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** si bien en orden 168 del expediente GDE se agregó la orden del día citada en el descargo, la acción sólo tuvo lugar una vez tomado conocimiento de la observación formulada por esta auditoría. De no mediar esta intervención, la situación revelaría algún grado de incumplimiento de los principios de transparencia en los procedimientos y responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.

El informe de recomendación es un instrumento de valor que resulta de utilidad a la autoridad competente para adjudicar. Su asesoramiento puede conducir a ésta a resolver en el mismo sentido o, por el contrario, apartarse y adoptar una postura distinta. De allí la importancia que tiene que su contenido deba ser preciso y completo, como para no inducir a la autoridad competente a cometer errores involuntarios que puedan representar un impacto en la igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes, principio reglado en el inc. f) del art. 3 del Decreto N° 1023/2001, cuya observancia ordena perseguir el art. 1 de la D.A. N° 409/2020.

Por las razones expuestas, se resuelve mantener la vigencia del hallazgo.

**Recomendación:** promover medidas de control complementarias que conduzcan a tomar los recaudos necesarios para evitar situaciones como las reveladas en el hallazgo.

#### **Hallazgo N° 5. Del dictamen jurídico.**

El dictamen emitido por la Asesoría Jurídica bajo documento IF-2020-32703472-APN-DGIN#FAA, agregado al expediente en orden 124, presenta las siguientes inconsistencias:

- 1) el párrafo 4, que alude al PBCP, omite referirse a la incongruencia que existe entre el plazo de entrega que éste prevé y el informado en el documento rectificativo de orden 3, que le sirviera de base para su confección. Tampoco advierte que en el Marco Normativo se citan normas que no intervienen en éste proceso especial de adquisición y se omite incluir otras.
- 2) el párrafo 6 consigna que la información que deben contener las invitaciones se encuentra incluida en el PBCP, pero esto se cumple parcialmente, ya que el mentado pliego no informa: a) día y hora para la presentación de ofertas; b) lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de especial excepción; c) plazo de integración de la garantía de cumplimiento del contrato; d) previsiones ante la falta de entrega de la



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

garantía de cumplimiento de contrato y ante el incumplimiento del mismo;  
e) si se van a evaluar las ofertas considerando el incumplimiento de anteriores contratos.

3) no advirtió las inconsistencias detectadas en el informe de recomendación.

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. En razón de lo observado, esta instancia procede a dejar sentado lo siguiente:

1) Cabe mencionar, que la incongruencia referente al plazo de entrega no anula el PBCP, puesto que el plazo indicado en el referido pliego ha regido para todos los interesados. Además, en estos casos, donde se ha aplicado un procedimiento especial, debería tomarse en cuenta el principio de continuidad de contrato.

Asimismo, respecto a las normas que rigen este procedimiento especial de adquisición, a pesar de no estar mencionadas en el título MARCO NORMATIVO; fueron tenidas en consideración, por tanto, no se afectaron los principios de razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación, principios aplicables a este tipo de contrataciones.

2) Vale decir, que el día y hora para la presentación de las ofertas surge del documento denominado “VISTA PREVIA PLIEGO”, el cual forma parte de la convocatoria (orden N° 18), siendo el mismo día del acto de apertura. Por tanto, no se ha afectado el principio de transparencia y publicidad de las actuaciones.

Asimismo, cabe mencionar que no haber indicado el plazo de integración de la garantía de cumplimiento del contrato, así como los apartados d) y e), no afectan la publicidad y difusión de las actuaciones, puesto que los requisitos esenciales de las invitaciones a proveedores, entre ellos especificaciones técnicas, lugar y forma de entrega, han sido publicados a través del sistema COMPR.AR.

3) En cuanto al punto 3, cabe destacar que el agente que suscribió el Informe de Recomendación era titular de la UOC a la fecha de emisión del mismo, debiendo agregarse al expediente la Orden del día Nro. 3/20.

Además, vale decir que los renglones Nro. 11 de la firma CARDINALE y 12 de la firma REGGIO no han sido adjudicados, por tanto, no se ha causado ningún perjuicio fiscal o económico a la Administración Nacional, encontrándose los renglones adjudicados con las marcas indicadas por los proveedores pertinentes.

**Descripción del curso de acción a seguir:** respecto a lo observado, se tendrá en consideración para futuras contrataciones de emergencia.

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** respecto a lo sostenido en el primer párrafo del punto 2), el documento de orden 18 en el expediente GDE no



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

trata sobre el documento cuestionado (PBCP), sino que resulta ser la constancia del proceso de compras efectuado en la plataforma COMPR.AR, el cual sí expone la fecha y hora del acto de apertura, pero no indica expresamente que también se trate de la fecha y hora en que deben presentarse las ofertas.

Es necesario aclarar que esta auditoría nunca objetó la validez del PBCP, tan sólo observó en él detalles de confección. Del mismo modo, tampoco emitió opinión con relación a alguna afectación del principio de continuidad del contrato ni sobre presuntos perjuicios de diversa índole que cita el descargo. Al respecto, resulta esencial resaltar que no deben convalidarse prácticas y procedimientos que adolezcan de deficiencias en cultivo del principio de continuidad de los contratos. Sin perjuicio de éste, debe propenderse a producir documentación que revele un grado de completitud, exactitud y precisión tales que no puedan tildarse de reprochables.

**Recomendación:** instar al área correspondiente a que dispense una observación más aguda a los documentos sometidos a su intervención, con la finalidad de garantizar a la autoridad competente una base sólida de fundamentos a la hora de emitir el acto administrativo.

#### **Hallazgo Nº 6. De la emisión de las órdenes de compra.**

Las órdenes de compra Nº 40/45-1342 a 1347-OC20 fueron emitidas mediante el uso de la plataforma COMPR.AR, hecho que se aparta de lo previsto en el 4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3)<sup>7</sup> PROCEDIMIENTO, del Anexo a la Disp. ONC Nº 48/2020. Consecuentemente, tampoco cumplen con el requisito fijado en el inc. b) del punto 2)<sup>8</sup> NUMERACIÓN de la aludida norma.

Cabe aclarar que tal afirmación encuentra sustento, además, en las respuestas del glosario de consultas frecuentes que expone la Oficina Nacional de Contrataciones en su portal web, cuyo antecedente integra el expediente con orden 12.

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. Referente a la emisión de órdenes de compra, el 4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC Nº 48/2020, no hace referencia a lo observado sobre la emisión de las mismas, siendo lo expresado en el mismo lo siguiente:

“Asimismo, podrán presentar ofertas quienes no hubiesen sido invitados a participar; no obstante, lo cual, en todos los casos los oferentes deberán encontrarse incorporados en el mentado registro, en esta inscripto y con los

<sup>7</sup> Con relación a los trámites en el COMPR.AR, la norma de rigor establece que “...El procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.”

<sup>8</sup> Al respecto, la regulación estatuye que “...las órdenes de compra y los contratos se numerarán también en forma correlativa, comenzando por el número UNO (1) e indicando el año de su emisión.”. El hecho debe llevarse a cabo individualmente en cada Unidad Operativa de Contrataciones.



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

datos actualizados en forma previa a la emisión del acto de conclusión del procedimiento, como condición para poder ser adjudicados”.

*Por otra parte, lo citado al pie de la página del hallazgo N° 9 como subíndice “1” hace mención a la “norma de rigor” sin nombrar la misma.*

*Asimismo, esta instancia entiende que hubo un error en lo citado en el presente hallazgo en el “4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3) PROCEDIMIENTO, del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020”, siendo quizás lo observado considerado de la Disposición 55/2020, **de fecha 22 de abril de 2020**, donde se refiere:*

“La convocatoria podrá realizarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, en adelante denominado “COMPR.AR”, y en ese caso con la difusión de la convocatoria, se enviarán automáticamente correos electrónicos a todos los proveedores incorporados al Sistema de Información de Proveedores según su rubro, clase u objeto de la contratación. Con esto se dará por cumplido el requisito de publicidad de la convocatoria referente al envío de invitaciones. El procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.”

*A su vez, en la Comunicación General ONC N° 9/2020, **de fecha 24 de abril de 2020**, se hace la siguiente referencia:*

“Para los procedimientos de selección que tramiten en el marco del Régimen General de Contrataciones en los que aún no se ha difundido la orden de compra por COMPR.AR, deberán adjuntar dicha planilla como documento vinculado al expediente de la contratación una vez adjudicado.”

*Del análisis que esta instancia realizó de la citada Comunicación, se desprendió que el Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina se contemplaba como canal habilitado para la emisión de las Órdenes de Compras vinculadas a los procesos en cuestión.*

*Ante el hallazgo en su conjunto, incluyendo lo referido a la numeración de las órdenes de compra, se deja sentado que la Unidad Operativa de Contrataciones encontró sustento en lo citado en los párrafos precedentes de la Comunicación General 9/2020, optando por continuar y culminar el proceso mediante sistema COMPR.AR, ello en el marco que dicha plataforma proporciona mayor transparencia, difusión y eficiencia al proceso, por ser público y abierto, permitiendo el ingreso de cualquier ciudadano a la verificación de información de cualquier índole.*

*No obstante, al haber empleado el Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina, esta instancia considera que no se ha incurrido en un vicio que atente a la transparencia del proceso, más aún, siendo dicho Portal una herramienta electrónica implementada por la ONC.*

**Descripción del curso de acción a seguir:** se considerará para futuras contrataciones por emergencia.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

**Fecha de regularización prevista:** *a partir de la firma del presente.*

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** lo explicitado en el descargo merece varios comentarios.

El primer párrafo refiere a una presunta equivocación cometida por esta auditoría en la percepción esquemática de la norma mentada en el hallazgo. Con el fin de dilucidar el planteo, se efectuó una consulta en la página web [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar) para determinar cómo luce la presentación de la norma en pantalla, en su versión actualizada, para que incluya las previsiones establecidas en la Disp. ONC N° 55/2020 que menciona el descargo, constatándose la certeza de lo que constituye el cuerpo de la observación.

Con relación a la cita hecha hacia lo que se refiere como subíndice “1”, esta auditoría interpreta que esa numeración refiere al orden de aparición en la página en la que se halla inserto, ya que el número correspondiente al tema objetado guarda estrecha relación con la nota al pie N° 2. Sentado ello, se destaca que la norma se mencionó en el cuerpo del hallazgo, inmediatamente luego de haber insertado dicha nota, con lo cual ésta queda inconfundiblemente determinada y no resulta necesaria su reiteración.

La referencia hacia la Comunicación General ONC N° 9/2020 obliga a dirigir la mirada en lo expresado por la Asesoría Jurídica en el párrafo 22 de la intervención que efectuó mediante IF-2020-32703472.APN-DGIN#FAA, obrante en orden 124 del expediente GDE. Allí, convalidó el siguiente marco jurídico, al sostener: “...*entrando en un plano específicamente jurídico se aprecia como correcto el encuadre de la contratación en el Decreto Nro. DECNU-2020-260-APN-PTE y la Decisión Administrativa Nro. DECAD-2020-409-APNJGM. ...*”. Así, quedó determinado que el camino normativo preciso que debió cumplirse a lo largo de toda la contratación no corresponde al del Régimen General de Contrataciones que contempla la comunicación general mencionada en el descargo, que opera sobre la base de los Decretos N° 1023/2001, 1030/2016 y normas complementarias, plexo normativo sobre el que se basa la operatividad del sistema COMPR.AR.

Al amparo de las normas citadas por la Asesoría Jurídica, la ONC emitió la Disp. N° 48/2020, en la que en el 4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3) PROCEDIMIENTO de su Anexo, con relación a la plataforma COMPR.AR, reguló que “...*el procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.*”. De su lectura, surge claramente que en la plataforma mencionada no debe ejecutarse ningún procedimiento posterior al cuadro comparativo.

No obstante, con el fin de ofrecer un elemento de prueba de jerarquía superior, mediante correo electrónico de fecha 06/7/2020 esta UAI cursó una consulta a la ONC, órgano rector en materia de contrataciones, que hizo saber que:

*“...Por otro lado, deberá tener presente que la tramitación del procedimiento a través del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” es optativa para*



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

los organismos que deseen hacerlo y en tal caso no será total, sino determinadas etapas procedimentales.” (LO SUBRAYADO ES PROPIO)

“Es decir, las jurisdicciones y/o entidades podrán optar por sustanciar la compulsión a través del Sistema Electrónico de Contrataciones denominado “COMPR.AR” como CONTRATACIÓN DIRECTA POR EMERGENCIA, en cuanto concierne a la solicitud de contratación, envío de invitaciones, recepción de ofertas y eventualmente el cuadro comparativo.”.

La opinión del mentado órgano resulta inobjetable, dado el carácter que inviste, y consecuentemente, dirime por completo la diversidad de opiniones sobre el tema en estudio.

Por todo lo expuesto, se resuelve mantener la vigencia del hallazgo.

**Recomendación:** impartir instrucciones para que las áreas que gestionen las contrataciones encuadren los trámites que las compongan en el marco normativo correspondiente.

#### **Hallazgo N° 7. De la recepción de remitos.**

En los remitos que a continuación se detallan se observó la carencia de la fecha efectiva de recepción de los bienes. Esto afecta el principio de integridad de la información propia que debe brindar cada documento del expediente.

| ADJUDICATARIO                | REMITO N°      |
|------------------------------|----------------|
| Juan Carlos CARDINALE S.R.L. | 0002-00018506  |
| Laurence Javier DRUSCOVICH   | 0001-00001750  |
| Hugo Roberto FLORES          | 0001-00001063  |
| Mario Omar GARAVELLI         | 00001-00004952 |
| SINERGIA COLOR S.A.          | 0004-00000541  |
| TRIGEMIOS S.R.L.             | 0001-00002169  |

**Opinión del auditado:** en desacuerdo. Los remitos mencionados se encuentran vinculados en orden N° 161 del respectivo expediente electrónico, y por el contrario de lo observado en el presente hallazgo, estos contienen su respectiva fecha. Asimismo, a continuación, se transcribe lo citado:





Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

| ADJUDICATARIO                | REMITO N°      | FECHA         |
|------------------------------|----------------|---------------|
| Juan Carlos CARDINALE S.R.L. | 0002-00018506  | “21/05/20”    |
| Laurence Javier DRUSCOVICH   | 0001-00001750  | “26/05/20”    |
| Hugo Roberto FLORES          | 0001-00001063  | “22/05/20”    |
| Mario Omar GARAVELLI         | 00001-00004952 | “27 May 2020” |
| SINERGIA COLOR S.A.          | 0004-00000541  | “22/05/20”    |
| TRIGEMIOS S.R.L.             | 0001-00002169  | “28/05/20”    |

**Descripción del curso de acción a seguir:** no requiere.

**Fecha de regularización prevista:** no requiere.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** las fechas que consigna el cuadro aportado en el descargo resultan ser la de emisión de los remitos, cuya responsabilidad corresponde a la firma adjudicataria. La fecha de recepción, como su nombre lo indica, es la que debe consignar el área receptora de los bienes y su manifestación dota de transparencia al proceso de recepción de éstos, al informar inequívocamente el momento preciso en el cual ocurrió dicho evento.

Sobre la base de la interpretación general de la norma, se recuerda que dicha fecha resulta esencial, porque permite determinar si un adjudicatario se encuentra exento de presentar la garantía de cumplimiento de contrato, en observancia de la última parte del inc. i) del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, y, de corresponder, aplicarle la medida sancionatoria que dicho inciso prevé.

**Recomendación:** promover acciones de capacitación con la finalidad de concientizar sobre la importancia que reviste dar cumplimiento a lo formulado en el hallazgo.

#### **Hallazgo N° 8. De la integridad del expediente.**

El expediente carece de constancias que permitan verificar la comunicación de las órdenes de compra que debe efectuarse a la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Defensa, en cumplimiento del último párrafo del punto 2) NUMERACIÓN del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020. Fundamenta lo expuesto los recaudos previstos en el punto 1) EXPEDIENTE<sup>9</sup> de la norma aludida.

**Opinión del auditado:** *parcialmente de acuerdo.* En fecha 16 de abril 2020, este Departamento Contrataciones Palomar recibe el “Instructivo para la Aplicación de la Disposición ONC 48/20 - Contratación Directa por Emergencia - Covid-19”,

<sup>9</sup> La norma de mención, en su parte de interés, establece que “...se deberán agregar todos los documentos, ... y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente.” (LO SUBRAYADO ES PROPIO).



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

proveniente de la Dirección de Contrataciones de la Fuerza Aérea Argentina, organismo del cual depende el mencionado Departamento.

Del citado instructivo se extrae lo siguiente:

“30. El Director de Contrataciones informara mensualmente a la Inspectoría General, mediante comunicación oficial, el detalle de los procedimientos que se sustancien bajo esta modalidad, conforme al siguiente formato: ...”

“31. Tomado conocimiento del informe de ejecución mensual, la Inspectoría General procederá a dar traslado de la información a la UAI MINDEF en cumplimiento de lo establecido en la Disposición 48/2020 ONC ANEXO, Inc. 2 Apart. b)”.

Expresado ello, este Departamento en cumplimiento del precedente instructivo, en fecha 26 de mayo 2020 eleva a la Dirección de Contrataciones el primer informe “Resumen Contrataciones Covid – Departamento Contrataciones Palomar”, requerido en el punto 30, el cual contenía los datos referentes a:

- 1.- Nº CCO (solicitud a AUI): NO-2020-29729479-APN-DCON#FAA
- 2.- UOC: 40/45 Dpto. Cont. Palomar
- 3.- Nº Contratación: 40/45-0245-CDI20
- 4.- Nº Expediente: EX-2020-29330517-APN-DCON#FAA
- 5.- OBJETO: COMPULSA – COVID-19 Nº 1 – ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE FERRETERÍA
- 6.- FECHA APERTURA: 08/05/2020 09:00 Hrs
- 7.- Acto Administrativo: DI-2020-33198467-APN-DCON#FAA
- 8.- Nº Orden de Compra: 40/45-1342-OC20; 40/45-1343-OC20; 40/45-1344-OC20; 40/45-1345-OC20; 40/45-1346-OC20; 40/45-1347-OC20.”

**Descripción del curso de acción a seguir:** se procederá a vincular al expediente de marras las constancias requeridas.

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** el procedimiento resultó observable por no encontrar constancias documentales de su cumplimiento. A efectos de corroborar la interpretación realizada, el 1 de septiembre del corriente se efectuó una consulta a la ONC, quien elevó el siguiente asesoramiento:

“Todo lo actuado, desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, deberá quedar vinculado al expediente electrónico que se genere para tramitar el procedimiento.

Luego, por aplicación del principio de completitud o integridad del expediente, deben agregarse todos los documentos, correos electrónicos, actuaciones administrativas, informes, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

con la cuestión tratada, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenados cronológicamente.” (LO SUBRAYADO ES PROPIO)

En el destaque efectuado al texto esta instancia encuentra sustento fértil para considerar válida la interpretación realizada en el descargo.

Finalmente, dado que no pudo visualizarse mediante la consulta pública del expediente la incorporación del documento señalada en el descargo, se sostiene la vigencia del hallazgo.

**Recomendación:** impartir instrucciones para que en todas las contrataciones que se efectúen para atender la emergencia por pandemia de COVID-19 se practique el curso de acción propuesto, que constituirá un control por oposición a la necesidad plasmada en la norma.

**Compulsa COVID-19 N° 2/2020– Adquisición de elementos para desinfección (EX-2020-29445186-APN-DCON#FAA; proceso N° 40/45-0246-CDI20)**

**Hallazgo N° 9. De la estimación del costo.**

El contenido del campo “Precios de referencia” del Anexo I que acompaña a la solicitud de contratación en la plataforma COMPR.AR no ha sido modificado, a efectos de que informe el presupuesto que efectivamente se utilizó para estimar el costo de la contratación y resulte congruente con lo ordenado en la nota NO-2020-29451192-APN-IBAR#FAA, obrante en orden 4 del expediente.

En efecto, el mentado Anexo informa que se utilizó el presupuesto de la firma FERRERAMA S.R.L. para estimar los precios de la contratación, pero éstos guardan relación con el presupuesto de la firma GUSTAVO ARANGO (a excepción de los renglones 8, 9, 10, 11, 14 y 15), que la nota de orden 4 ordena utilizar y acompaña en archivo embebido.

Para graficar lo expuesto, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

| RENLÓN | PRESUPUESTO FERRERAMA S.R.L. (en \$) | SCO (en \$) | PRESUPUESTO GUSTAVO A. ARANGO (en \$) |
|--------|--------------------------------------|-------------|---------------------------------------|
| 1      | 1.330,00                             | 496,15      | 520,00                                |
| 2      | 1.330,00                             | 496,15      | 520,00                                |
| 3      | 1.330,00                             | 496,15      | 520,00                                |
| 4      | 1.500,00                             | 568,30      | 580,00                                |
| 5      | 1.500,00                             | 568,30      | 580,00                                |



*Ministerio de Defensa*

Unidad de Auditoría Interna

|    |           |          |          |
|----|-----------|----------|----------|
| 6  | 1.500,00  | 568,30   | 580,00   |
| 7  | 1.000,00  | 918,56   | 950,52   |
| 8  | 2.500,00  | 3.600,00 | 1.800,00 |
| 9  | SIN DATOS | 229,00   | 179,60   |
| 10 | 360,00    | 179,20   | 218,50   |
| 11 | 4.900,00  | 6.213,00 | 5.200,00 |
| 12 | 500,00    | 945,00   | 950,00   |
| 13 | 3.000,00  | 3.106,60 | 3.100,00 |
| 14 | 1.000,00  | 328,25   | 985,00   |
| 15 | 1.600,00  | 111,00   | 150,00   |
| 16 | 1.800,00  | 999,00   | 1.100,00 |
| 17 | 800,00    | 264,30   | 283,00   |
| 18 | 2.960,00  | 2.000,00 | 2.000,00 |

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. Respecto a la no rectificación del contenido “Precios de referencia” del Anexo I, se debe a que, para esta instancia la NOTA obrante en orden N°4 es suficiente para dicha modificación, razón por la cual no es necesaria la carga de un nuevo documento “Anexo I (Precios de referencia) en la SCO por el COMPR.AR”.

Respecto al segundo párrafo del hallazgo, tal como se plasmó precedentemente esta instancia consideró el presupuesto de la firma GUSTAVO ARANGO de acuerdo a lo solicitado en la respectiva NOTA por la Unidad Requirente.

Referente a los renglones 8, 9, 10 y 11, esta instancia entiende que los mismos están dentro del rango de precios referentes contemplando que lo solicitado en los renglones eran ítems de una alta demanda supeditada al contexto de incertidumbre económico-social-sanitaria, en el cual citados precios variaban en aumento a diario.

En lo que respecta a los renglones 14 y 15 los mismos, al estar contemplados dentro de los precios MÁXIMOS de referencia que estableció el MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO mediante la SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR, a través de la Resolución 115/2020 RESOL-2020-115-APN-SCI#MDP, no guardan relación con lo estipulado en el presupuesto, ya que sus precios están supeditados a dicha resolución.

**Descripción del curso de acción a seguir:** se tendrá en consideración para futuras contrataciones de emergencia.

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** por mandato del art. 1 de la D.A. JGM N° 409/2020, los procesos que atiendan necesidades de emergencia por la actual pandemia por COVID-19 deben cumplir los principios generales que establece el art. 3 del Decreto N° 1023/2001, cuyo inc. c) prevé la observancia de la transparencia en los procedimientos. Ello así, independientemente de que las Unidades Operativas de Contrataciones puedan utilizar la plataforma COMPR.AR para conducir los trámites iniciales de los procedimientos de adquisición.

Observando sólo la plataforma COMPR.AR, resulta imposible establecer una relación entre el precio formado para cada ítem y el correspondiente al presupuesto de la firma FERRERAMA S.R.L. señalado en el Anexo observado, como puede apreciarse en el cuadro que acompaña al hallazgo. Esto genera incertidumbre acerca de cuáles pudieron ser los valores ciertos que alimentaron los precios volcados en la SCO, lo que provoca un lógico impacto en la transparencia del proceso formador de precios.

Sin perjuicio de lo expuesto, el tratamiento otorgado al hecho en el sistema GDE no cuenta con la virtud de haber sido prolijamente satisfecho, pues, más allá de que finalmente los precios de la SCO se emparenten con los del presupuesto de la firma GUSTAVO ARANGO, el pedido de rectificación de presupuesto obrante en la nota de orden 4 no encuentra un cierre formal dentro del expediente en GDE, ya que no se visualiza la canalización de la inquietud mediante la producción de un documento que pudiera formar parte de los trámites del proceso iniciado en la plataforma de trato.

La ejecución de lo mencionado en último término podría encontrar respaldo en la previsión hecha por la Disp. ONC N° 48/2020 en el penúltimo párrafo del inc. d) del punto 3) PROCEDIMIENTO de su Anexo, al referirse al modelo de invitación que debe ser subido a la plataforma COMPR.AR en el caso de que los organismos opten por la utilización de éste. Si bien la medida propiciada excede los estatutos de la norma citada *supra*, podría representar una solución eficaz al problema detectado. En este sentido, conviene recordar que el organismo contratante cuenta con la posibilidad de efectuar consultas a la ONC - vía ticket – a efectos de lograr un asesoramiento de ese Órgano Rector.

El descargo ofrecido al tratamiento dado a los renglones 8 a 11 no conmueve la opinión que esta auditoría tuvo sobre ellos, ya que el cuadro anexo al hallazgo permite apreciar diferencias de aproximadamente +/- 20%, *a priori* excesivas, sobre los precios que informa el presupuesto de la firma GUSTAVO ARANGO.

Todo lo expuesto conduce a esta auditoría a sostener los fundamentos del hallazgo y mantener su vigencia.

**Recomendación:** impartir instrucciones para concientizar a los agentes sobre la importancia que tiene lograr la máxima transparencia en cada trámite que forme parte de los procedimientos de una contratación, con el fin de disipar la posibilidad de ocurrencia de hechos como el observado.



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

### **Hallazgo N° 10. Del Pliego de Bases y Condiciones particulares.**

El expediente contiene un Pliego de Bases y Condiciones Particulares que las normas que regulan las adquisiciones para atender la emergencia por la pandemia declarada, no prevén. No obstante, se observó que en el título “Marco Normativo” se omitió mencionar las Comunicaciones Generales ONC N° 7 y 8 del año 2020.

**Opinión del auditado:** *parcialmente de acuerdo. Si bien las normas dictadas durante la emergencia sanitaria para la adquisición de bienes sin la utilización del sistema no estipula la confección de un Pliego de Bases y Condiciones Particulares, este proceso de compra, al ser llevado a cabo bajo el empleo del sistema COMPR.AR, establece la confección de un PBCP de carácter obligatorio para cumplir ciertas etapas en el proceso, como la difusión y publicación.*

*Asimismo, se tuvieron en cuenta para la confección de dicho PBCP los requisitos de invitación a cotizar establecidos en las normativas dictadas durante la emergencia sanitaria.*

*En lo atinente al marco normativo, si bien las Comunicaciones Generales no se encuentran mencionadas en el PBCP, las mismas forman parte del expediente electrónico a excepción de la Comunicación General ONC N°7, que de igual manera ha sido tenida en consideración durante la ejecución del proceso.*

**Descripción del curso de acción a seguir:** *respecto a la incorporación de las Comunicaciones en el PBCP, se tendrá en cuenta para futuras contrataciones de emergencia, asimismo, se procede a embeber la Comunicación faltante.*

**Fecha de regularización prevista:** *a partir de la firma del presente.*

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** para atender la emergencia en razón de la pandemia por COVID-19 la norma habilita a los organismos que lo deseen a utilizar la plataforma COMPR.AR para iniciar el proceso, para lo cual es necesario la producción de un PBCP. El auditado conoce que dicho instrumento se constituye en ley a cumplir entre ambas partes y, por lo tanto, debe contener el detalle del marco normativo al que se ajustará el proceso de a contratación.

Sentado ello, con relación a lo opinado sobre el tema central del hallazgo, cabe reflexionar que la tempestiva emergencia causada por la pandemia obligó a dictar, en corto tiempo, normas particulares de inmediata aplicación para atender la presente realidad. Tal situación invita a pensar que la inmediatez de la toma de conocimiento por parte de los oferentes podría verse afectada, razón que refuerza aún más la necesidad de incluir en el citado PBCP las Comunicaciones señaladas en el hallazgo *ab initio*.

Sobre las expresiones que aluden a la presencia de las comunicaciones generales en el expediente en GDE, debe decirse qué, si bien la misma corresponde, el plexo normativo no resulta al alcance del oferente debido a la imposibilidad de acceso que tiene hacia ese sistema, limitación ésta que



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

contribuye a sostener la hipótesis plasmada al final del párrafo anterior y hace que la observación resulte vigente.

**Recomendación:** incrementar las acciones de control en el área correspondiente, a efectos de evitar cometer omisiones involuntarias como la observada.

**Hallazgo N° 11. De la constancia del contenido de las invitaciones en la plataforma COMPR.AR.**

En la plataforma COMPR.AR no se observó incorporado como un documento de la convocatoria el contenido de las invitaciones a ser enviadas automáticamente, conforme lo establece el penúltimo párrafo del inc. d) del punto 3) del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020.

**Opinión del auditado:** en desacuerdo. Según lo establecido en el presente hallazgo respecto al contenido de las invitaciones, al ser un proceso llevado a cabo mediante sistema COMPR.AR, el mismo genera automáticamente la invitación a todos los proveedores inscriptos en los rubros de dicho proceso de compra.

*Por tal motivo, la Unidad Operativa de Contrataciones no está habilitada en el Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina para confeccionar la invitación tal como lo establecía la Disposición N°48/20 en su punto 3, inc. d).*

*De igual manera, la información solicitada en dicha invitación se encuentra determinada en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares vinculado al respectivo proceso.*

**Descripción del curso de acción a seguir:** no requiere.

**Fecha de regularización prevista:** no requiere.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** la Disp. ONC N° 48/2020 prevé para las invitaciones requisitos mínimos particulares, algunos de los cuales no son exigidos en las contrataciones conducidas por la vía de los Decretos N° 1023/2001 y 1030/2016. Las invitaciones que genera automáticamente la plataforma COMPR.AR sólo constituyen un medio de aviso a los oferentes y proveedores, y éstos tienen la obligación de ingresar a aquella para tomar cabal conocimiento de la información que se vuelca. Es allí donde entra en juego la presencia del modelo de invitación previsto por la Disposición *supra* citada, pues es el documento que contiene los requisitos aludidos, en virtud de la tácita prescindencia al PBCP que deja entrever la norma al principio señalada.

Frente al señalamiento de esa ausencia, el descargo anuncia que la información prevista en las invitaciones forma parte del PBCP; sin embargo, un análisis más profundo de éste determinó que carece de los siguientes datos considerados mínimos por la norma: a) día y hora para la presentación de ofertas; b) lugar de



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

presentación de ofertas en forma física para casos de especial excepción; c) plazo de integración de la garantía de cumplimiento del contrato; d) previsiones ante la falta de entrega de la garantía de cumplimiento de contrato y ante el incumplimiento del mismo; e) si se van a evaluar las ofertas considerando el incumplimiento de anteriores contratos.

Por ende, frente a la exigencia de la norma y a la imposibilidad material de intervenir el sistema para adecuar las invitaciones, hubiese resultado primordial haber usado el mecanismo de consulta por ticket que brinda la plataforma citada, con el fin de solicitar la postura a adoptar y posteriormente adjuntar las constancias del asesoramiento ofrecido, tanto en el proceso efectuado en la mentada plataforma como en el expediente generado en el sistema GDE, en atención a que el principio de transparencia en los procedimientos - cuyo cumplimiento ordena el art. 1 de la D.A. N° 409/2020 – debe observarse con rigurosidad a lo largo de todo el desarrollo de la contratación.

**Recomendación:** para situaciones en las que pueda intervenir el Órgano Rector en materia de contrataciones, promover el uso del canal de comunicación habilitado en la plataforma mencionada, con la finalidad de hallar respuestas a situaciones cuyo cumplimiento deriven en una imposibilidad fáctica y así dotar a los procesos de la transparencia que exigen las normas vigentes.

### **Hallazgo N° 12. Del informe de recomendación.**

El informe de recomendación IF-2020-32485824-APN-DCON#FAA, expuesto con orden 123 en el expediente GDE, revela las siguientes observaciones:

- 1) en los puntos 4°) y 5°) resultan inadecuadas las referencias hechas al cumplimiento de artículos de la Disp. ONC N° 62-E/2016, dado el encuadre jurídico excepcional que gobierna el presente proceso (DECNU-2020-260-APN-PTE, Decisión Administrativa Nro. DECAD-2020-409-APNJGM y normas complementarias), que se encuentra validado por la Asesoría Jurídica en el párrafo 31 de su intervención, que luce en orden 128.
- 2) en el análisis de las propuestas se percibieron criterios disímiles para evaluar renglones que técnicamente reflejaron idénticas deficiencias. Dicha circunstancia se presentó con la oferta base del renglón 17 de la firma Gonzalo Ezequiel LÓPEZ y con la oferta de los renglones 12 y 16 de la firma EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L., de cuyas opiniones surge que se ajustan técnicamente a lo solicitado a pesar de que en las ofertas se consignó como marca el tipo “genérico”, situación que en los renglones 5 y 6 de la última firma citada condujo a desconsiderarlos.
- 3) la opinión de “no exigible” a la presentación de constancias sobre deuda líquida y exigible o previsional ante la AFIP debió acompañarse de una aclaración que alertara que sólo es válido en la presentación de ofertas, ya que la ausencia de deudas debe ser verificada en instancias previas al





## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

libramiento de la orden de pago, en consonancia con el punto 7) del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020.

- 4) no resulta válida la fundamentación en el inc. g) del Art. 50 del Anexo a la Disp. ONC 62-E/2016 para la emisión de la recomendación, pues también aquí caben las expresiones del punto 1) del presente (debió consignarse el inc. h) del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020).

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. Respecto al punto N° 2, los renglones N° 17, de la firma Gonzalo Ezequiel LÓPEZ, y los renglones N° 12 y 16, de la firma CACIQUE, si bien se encuentran recomendados en el Informe respectivo, los mismos fueron desestimados dado que la Asesoría Jurídica realizó dicha observación en su IF-2020-33485497-APN-DGIN#FAA vinculado al expediente en orden N° 128, por lo que se procedió a readecuar el orden de mérito.

Dicha modificación se encuentra plasmada en la Disposición De Adjudicación N° DI-2020-34233350-APN-DCON#FAA de orden N° 140 del mismo expediente.

Referente a los puntos N°1, 3 y 4, si bien esta instancia consideró correctas las observaciones realizadas, es necesario e importante dejar sentado en el presente informe de auditoría, que no se realizó bajo ninguna circunstancia una ruptura del principio de igualdad que se viera reflejado en el Acto de Disposición de Adjudicación, siendo rectificadas los errores materiales involuntarios previos al mismo, primando en todo momento la transparencia de lo actuado.

**Descripción del curso de acción a seguir:** se tendrá en consideración para futuras contrataciones de emergencia.

**Fecha de regularización prevista:** no indica.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** previo a toda opinión, es necesario tener en cuenta que la garantía de todo aquello que expresen los documentos que formen parte de los procedimientos de una contratación la constituye la propia responsabilidad de quien los elaboró, hecho singular, dado que ese aspecto insta observar el art. 1 de la D.A. JGM N° 409/2020, sobre la base del principio reglado en el inc. e) del art. 3 del Decreto N° 1023/2001. El resultado final de un proceso de contratación refleja la amalgama de una progresión sucesiva de responsabilidades individuales, en las que un error involuntario de una de ellas puede influir en la toma de decisión de la siguiente.

En consideración de lo expuesto es que la auditoría centró su análisis sólo en el documento específico en litis y no sobre el resultado alcanzado al final del camino recorrido.

Expuesto lo precedente, los términos propuestos en el descargo con relación al punto 2) no se ajustan fielmente a lo receptado por la Asesoría Jurídica, ya que en el documento de orden 128 que se cita dicha Asesoría se refiere al tema sólo



*Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

en el párrafo 10, y en él hace alusión únicamente a la inconsistencia que presenta el renglón 16 de la firma EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L.

Asimismo, por las razones expuestas *ab initio*, se omite formular opinión sobre las conclusiones esbozadas con relación a los puntos 1), 3) y 4).

**Recomendación:** instar, en todo momento y en todos los niveles de gestión de las contrataciones, a producir documentación que refleje un nivel de precisión acorde con lo que las normas reclaman.

### **Hallazgo N° 13. Del dictamen jurídico.**

El dictamen jurídico IF-2020-33485497-APN-DGIN#FAA, expuesto en orden 128 del expediente GDE, presenta las siguientes inconsistencias:

- 1) en el párrafo 5, que refiere a la presencia del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, no expuso opinión sobre la ausencia de las Comunicaciones Generales ONC N° 8 y 9/2020 en el título “Régimen de Contrataciones” del Marco Normativo.
- 2) en el párrafo 7 señala que la información que deben contener las invitaciones se encuentra incluida en el PBCP subido al sistema COMPR.AR, pero es parcialmente correcto, dado que el mentado PBCP carece de la siguiente información: a) no indica lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de excepción; b) no indica si se van a evaluar las ofertas considerando los incumplimientos de anteriores contratos (en su caso, debe determinarse en forma precisa la cantidad y tipo de incumplimientos que dará lugar a la desestimación de una oferta); c) no señala que en forma previa al libramiento de la orden de pago se verificará la inexistencia de deudas tributarias o previsionales de acuerdo a la normativa aplicable; 2d) no consignó que el cocontratante deberá integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro del plazo de CINCO (5) días de notificada la Orden de Compra o el contrato.
- 3) no advirtió las singularidades detectadas en el informe de recomendación.

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. En razón de lo observado, se expresa lo siguiente:

- 1º) *Respecto a las comunicaciones N° 8 y 9/2020 de la Oficina Nacional de Contrataciones, que rigen este procedimiento especial, a pesar de no estar mencionadas en el título MARCO NORMATIVO, fueron tenidas en consideración y no se afectaron los principios de razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación.*
- 2º) *Vale decir, que no haber indicado el lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de excepción, así como los apartados b), c) y d), no afectan la publicidad y difusión de las actuaciones, puesto que los requisitos esenciales de las invitaciones, entre ellos especificaciones*



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

técnicas, plazo, lugar y forma de entrega, han sido publicados a través del sistema COMPR.AR.

Además, en cuanto al apartado d), cabe mencionar que los proveedores que han presentado ofertas en la contratación están exceptuados de la presentación de la garantía de cumplimiento del contrato. Esto, según lo establecido en el título “EXCEPCIONES A LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR GARANTÍAS” del PBCP, el cual se ha difundido en el sistema COMPR.AR. Por tanto, bien podría haberse aplicado el principio de continuidad del contrato en el expediente.

3º) En cuanto al punto 3, cabe señalar que los renglones N° 17 de la firma GONZALO LOPEZ y 12 y 16 de la firma EL CACIQUE LIMPIEZA S.R.L no han sido adjudicados, razón por la cual, no se ha causado ningún perjuicio fiscal o económico a la Administración Nacional, encontrándose los renglones adjudicados con las marcas indicadas por los proveedores pertinentes.

Vale decir también que las demás singularidades referentes al Informe de recomendación (puntos 2, 3 y 4 del hallazgo N° 12) no afectan a la esencia del mismo.

**Descripción del curso de acción a seguir:** se considerará para futuras contrataciones de emergencia.

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** si bien el descargo no desestima la existencia de las situaciones reseñadas en el hallazgo, tampoco aporta elementos que permitan dilucidarlas, centrándose en destacar la ausencia de incumplimientos normativos o de perjuicios que no eliminan las inconsistencias del documento analizado.

No obstante, esta auditoría resuelve formular una opinión particular sobre lo expuesto en el punto 2º) del descargo. El primer párrafo menciona que las inconsistencias que describen los apartados señalados no afectan la publicidad y difusión de las actuaciones; no obstante, acusan restricciones en la información que debe difundirse en la convocatoria por medio de las invitaciones dirigidas a los oferentes.

Considerando la importancia que tiene cada uno de los apartados descriptos en el hallazgo, se ofrece el análisis de uno de ellos, a modo de ejemplo.

La falta de inclusión de lo descripto en el apartado a) puede implicar que el organismo se arriesgue a obtener un menor número de ofertas - que podrían favorecer una mayor competencia y resultar técnica y económicamente convenientes a los intereses del Estado Nacional - debido a que no contar con el lugar de presentación de ofertas en forma física para casos de excepción podría llevar a algunos oferentes a desistir de efectuar su presentación, ya sea porque la distancia constituya un obstáculo en sí, porque la cantidad de



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

renglones objeto del llamado no alienten a hacer un traslado, o simplemente porque el tiempo invertido para dicho acto le genere al oferente algún tipo de perjuicio, según su medido criterio.

Respecto a lo sostenido con el apartado d), se lleva a conocimiento de esa instancia opinante que en el título mencionado del PBCP no se consignó el período dentro del cual debió ser presentada la garantía de cumplimiento de contrato - de eso trata el aludido apartado -, razón por la cual tomando en cuenta sólo el pliego, no puede arribarse a la conclusión terminante que el auditado expuso en su descargo. Por otra parte, se hace notar que las excepciones establecidas en el pliego no son todas las previstas en el final del inc. i), del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, hecho que se conjuga con la restricción de información que se mencionara.

Por lo expuesto, se resuelve mantener vigente el hallazgo.

**Recomendación:** instar al área respectiva a agudizar el análisis que efectúe a los procedimientos de una contratación, con el fin de dotar de un mayor grado de excelencia a sus pronunciamientos.

#### **Hallazgo N° 14. De la emisión de las órdenes de compra.**

La emisión de las Órdenes de Compra N° 40/45-1364-OC20 y 40/45-1365-OC20, presentes en la plataforma COMPR.AR, no responde a los lineamientos que establece la Disp. ONC N° 48/2020, pues no cumple con lo establecido en el 4<sup>to</sup> párrafo<sup>10</sup> del inc. b), punto 3) PROCEDIMIENTO, del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, y su numeración se aparta de lo consignado en el inc. b)<sup>11</sup>, punto 2) NUMERACIÓN de la norma de mención.

**Opinión del auditado:** parcialmente de acuerdo. Referente a la emisión de órdenes de compra, el 4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020, no hace referencia a lo observado sobre la emisión de éstas, siendo lo expresado en el mismo lo siguiente:

“Asimismo, podrán presentar ofertas quienes no hubiesen sido invitados a participar; no obstante lo cual, en todos los casos los oferentes deberán encontrarse incorporados en el mentado registro, en estado inscripto y con los datos actualizados en forma previa a la emisión del acto de conclusión del procedimiento, como condición para poder ser adjudicados”.

---

<sup>10</sup> El párrafo de marras, con relación a los procedimientos a efectuar en la plataforma COMPR.AR, señala que “...El procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.”.

<sup>11</sup> En dicho inciso, la norma de mención consigna que “Órdenes de compra y contratos: las órdenes de compra y los contratos se numerarán también en forma correlativa, comenzando por el número UNO (1) e indicando el año de su emisión.”. Ello debe ocurrir individualmente dentro de cada Unidad Operativa de Contrataciones.



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Asimismo, esta instancia entiende que hubo un error en lo citado en el presente hallazgo en el “4<sup>to</sup> párrafo del inc. b) del punto 3) PROCEDIMIENTO del Anexo a la Disp. ONC N° 48/2020” siendo quizás lo observado considerado de la Disp. ONC N° 55/2020, de fecha 22 de abril de 2020, donde se refiere:

“La convocatoria podrá realizarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional, en adelante denominado “COMPR.AR”, y en ese caso con la difusión de la convocatoria, se enviarán automáticamente correos electrónicos a todos los proveedores incorporados al Sistema de Información de Proveedores según su rubro, clase u objeto de la contratación. Con esto se dará por cumplido el requisito de publicidad de la convocatoria referente al envío de invitaciones. El procedimiento por el referido sistema se realizará hasta el cuadro comparativo, las restantes etapas se realizarán conforme a lo establecido en la presente.”

A su vez, en la Comunicación General ONC N° 9/2020, de fecha 24 de abril de 2020, se hace la siguiente referencia:

“Para los procedimientos de selección que tramiten en el marco del Régimen General de Contrataciones en los que aún no se ha difundido la orden de compra por COMPR.AR, deberán adjuntar dicha planilla como documento vinculado al expediente de la contratación una vez adjudicado.”

*Del análisis que esta instancia realizó de la citada Comunicación, se desprendió que el Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina se contemplaba como canal habilitado para la emisión de las Órdenes de Compras vinculadas a los procesos en cuestión.*

*Ante el hallazgo en su conjunto, incluyendo lo referido a la numeración de las órdenes de compra, se deja sentado que la Unidad Operativa de Contrataciones encontró sustento en lo citado en los párrafos precedentes de la Comunicación General N° 9/2020, optando por continuar y culminar el proceso mediante sistema COMPR.AR, ello en el marco que dicha plataforma proporciona mayor transparencia, difusión y eficiencia al proceso, por ser público y abierto, permitiendo el ingreso de cualquier ciudadano a la verificación de información de cualquier índole. Y, entendiendo que al continuar el mismo por fuera del sistema se podría incurrir en un perjuicio a la Administración Pública Nacional.*

*No obstante, al haber empleado el Portal de Compras Públicas Electrónicas de la República Argentina, esta instancia considera que no se ha incurrido en un vicio que atente a la transparencia del proceso, más aun, siendo dicho Portal una herramienta electrónica implementada por la ONC.*

**Descripción del curso de acción a seguir:** se considerará para futuras contrataciones de emergencia.

**Fecha de regularización prevista:** a partir de la firma del presente.

**Comentario de la Unidad de Auditoría Interna:** respecto a las menciones iniciales que proponen la existencia de un presunto error de apreciación, por



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

parte de esta auditoría, en la visualización esquemática de la Disp. ONC N° 48/2020, reúne mérito recordar que el art. 2 de la Disp. ONC N° 55/2020 ordena sustituir el punto 3.b) del Anexo de la Disp. ONC N° 48/2020. Así, en la norma actualizada, el párrafo atacado se haya ubicado en la posición ordinal señalada en el hallazgo, hecho que puede constatarse en la página [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Sobre la base normativa que el descargo sujeta para justificar la emisión de las órdenes de compra en la órbita de la plataforma COMPR.AR, debe recordarse que la Asesoría Jurídica, mediante IF-2020-32703472.APN-DGIN#FAA obrante en orden 124 del expediente GDE, avaló como plexo normativo para conducir la contratación al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 269/2020 y a la D.A. JGM N° 409/2020, normas que no forman parte del Régimen General de Contrataciones.

Por lo tanto, con respecto a la acción defendida, cabe concluir que la interpretación efectuada sobre la Comunicación General ONC N° 9/2020 resulta incorrecta y no es aplicable al presente hallazgo.

Más allá de la convicción formada por la exégesis de la norma, esta auditoría comparte la respuesta que proporcionó la ONC a una consulta que le fuera girada mediante correo electrónico de fecha 06/7/2020, en la que planteó la situación precedentemente resuelta. Dicho organismo concluyó lo siguiente:

“...Por otro lado, deberá tener presente que la tramitación del procedimiento a través del Sistema Electrónico de Contrataciones “COMPR.AR” es optativa para los organismos que deseen hacerlo y en tal caso no será total, sino determinadas etapas procedimentales.” (LO SUBRAYADO ES PROPIO)

“Es decir, las jurisdicciones y/o entidades podrán optar por sustanciar la compulsa a través del Sistema Electrónico de Contrataciones denominado “COMPR.AR” como CONTRATACIÓN DIRECTA POR EMERGENCIA, en cuanto concierne a la solicitud de contratación, envío de invitaciones, recepción de ofertas y eventualmente el cuadro comparativo.”.

Consecuentemente, en virtud de los argumentos aportados esta auditoría considera al hallazgo plenamente vigente.

**Recomendación:** impartir instrucciones para que las áreas que gestionen las contrataciones encuadren los trámites que las compongan en el marco normativo correspondiente.

### Conclusión

El análisis de los expedientes EX-2020-29330517-APN-DCON#FAA y EX-2020-29445186-APN.DCON#FAA y sus correspondientes procesos en la plataforma COMPR.AR – N° 40/45-0245- y 40/45-0246-CDI20 respectivamente – permitió detectar defectos legales y administrativos de variada relevancia, que fueron



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

puestos a consideración del Organismo que tuvo a cargo sus tramitaciones, con el fin de que formule opinión sobre ellos.

En un reducido número de casos, las conclusiones elevadas aportaron elementos suficientes que condujeron a desestimar observaciones relacionadas con: procesos automáticos que efectúa la plataforma COMPR.AR, documentación interna del Organismo, datos requeridos a oferentes y ausencia de procedimientos en el expediente electrónico que exponía la citada plataforma. No obstante, a excepción del primer ejemplo, resulta necesario incrementar esfuerzos para lograr documentación que contenga datos mínimos formales, que la exigencia de información sea verificable en la etapa en la que se previó su presentación – con el fin de no introducir demoras posteriores en los procesos – y que no existan demoras en la actualización de los expedientes electrónicos.

Si bien los procedimientos observados, en general, no revelan síntomas que hagan pensar que se habría afectado significativamente alguno de los principios generales consagrados en el art. 3 del Decreto N° 1023/2001 - cuya observancia ordena guardar el art. 1 de la D.A. JGM N° 409/2020 -, resulta vital centrarse en dos aspectos sumamente importantes observados en las contrataciones *sub examine*.

El primero de ellos tiene que ver con el cauce normativo al que se hicieron transitar los procedimientos luego del acto de apertura. La Disp. ONC N° 48/2020, emitida con ajuste a lo signado por la mentada D.A., establece que aquellos organismos que decidan utilizar la plataforma COMPR.AR para iniciar el proceso podrán hacerlo hasta la etapa del cuadro comparativo, mientras que las restantes etapas deberán responder a los lineamientos de la Disposición señalada *ut supra*. En ambos procesos se observó que en la aludida plataforma se ejecutaron procedimientos posteriores al límite impuesto señalado, lo que revela una convivencia de dos plexos normativos para atender la progresión de las compras, hecho que la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) – Órgano Rector en esa materia – dictaminó taxativamente que son incompatibles.

En efecto, el resumen de preguntas frecuentes que diseñó la ONC sobre el particular tema, que ambos expedientes electrónicos incluyen como parte de sus procedimientos - en el primer expediente mencionado al comienzo del documento obra en orden 12 - contiene la siguiente pregunta junto a su respuesta:

**“CUANDO UNA CONTRATACIÓN ES ENCUADRADA EN EL RÉGIMEN DEL DECRETO N° 260/20, MODIFICADO POR SU SIMILAR N° 287/20 ¿APLICA ALGUNA DE LAS NORMAS DEL RÉGIMEN GENERAL DE CONTRATACIONES?**

No. Las contrataciones de Bienes y Servicios en la Emergencia COVID-19 se deberán regir por lo establecido en la Decisión Administrativa N° DECAD-2020-409-APN-JGM, de fecha 18 de marzo de 2020, complementada por la Disposición ONC N° DI-2020-48-APN-ONC#JGM, de fecha 19 de marzo de 2020



## Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

y sus modificatorias Nros. DI-2020-53-APN-ONC#JGM, de fecha 8 de abril de 2020 y DI-2020-55-APN-ONC#JGM, de fecha 22 de abril de 2020, donde se regula la implementación práctica del procedimiento de selección para la contratación de bienes y servicios en el marco de la emergencia COVID-19.”.

En virtud de que lo expresado por el mentado cuerpo rector reviste carácter inobjetable, será necesario tener en cuenta las conclusiones complementarias contenidas en el resumen aludido, con el fin de efectuar interpretaciones sobre la base del conglomerado de normas específicas dictadas para atender la especial emergencia.

El último aspecto se encuentra relacionado con el uso de la información que resultó ser base para formar los precios estimados en cada contratación, tema de trato de los hallazgos N° 1 y 9.

En el proceso N° 40/45-0245-CDI20, el hallazgo N° 1 reseña renglones de la solicitud de contratación (SCO) en los que sus precios estimados son, en algunos casos, marcadamente superiores a los del presupuesto base, y en otros sumamente inferiores. Así, las ofertas recibidas por los renglones 6, 7, 8, 27 y 31 – que representan el 55% de los consignados en el cuadro de la observación - tienen franca tendencia a ubicarse hacia los valores del presupuesto base (los dos últimos, desestimados por no resultar convenientes económicamente), mientras que las correspondientes a los renglones 13, 14, 15 y 20 – que representan el 45% restante – se hallan bastante alejados del valor establecido en la SCO, ya sea por encima como por debajo de éste. La exposición hecha pretende dimensionar el resultado que acusan los desvíos detectados en el análisis de la documentación que compone el expediente electrónico.

En el caso del proceso N° 40/45-0246-CDI20, si bien el hallazgo N° 9 se sustenta en otra hipótesis, un análisis subyacente de la información permite aportar el siguiente resultado, tomando el universo íntegro de renglones de la contratación:

- los renglones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 15 y 17 (50% del total) recibieron ofertas que tienden hacia los valores del presupuesto descartado.
- los renglones 7 y 13 (11,11% del total) tuvieron ofertas muy apartadas de las referencias signadas en el cuadro que acompaña a la observación.
- el renglón 8 (5,55% del total) tuvo una oferta cercana al valor previsto en el presupuesto que sirvió de base, valor este último que no se emparenta con el de la SCO (\$1800,00 contra \$3600,00, respectivamente).
- los renglones 11, 12 y 14 (16,66% del total) mayormente recibieron ofertas que tienden en dirección hacia el valor fijado en la SCO.
- los renglones 9, 16 y 18 (16,66% del total) tuvieron ofertas cuyos montos se distribuyen equilibradamente entre los importes del presupuesto descartado y los de la SCO.





## *Ministerio de Defensa*

*Unidad de Auditoría Interna*

De lo expuesto, surge como corolario que en este último proceso el 61,11% de los renglones tuvieron ofertas que no responden a los parámetros económicos que sostienen el llamado a convocatoria.

En cuanto a la eficiencia alcanzada en las contrataciones, en el proceso N° 40/45-0245-CDI20 se adjudicaron DIEZ (10) renglones de un total de TREINTA Y UNO (31), lo que demuestra haberse alcanzado una **eficiencia en la adquisición del orden del 32,25%**. En el caso del proceso N° 40/45-0246-CDI20, los renglones adjudicados resultaron ser CINCO (5) sobre un total de DIECIOCHO (18), lo que arroja un **grado de eficiencia en la contratación del 27,77%**.

Como cierre de este último aspecto, y partiendo de la premisa de que las compras efectuadas tratan sobre satisfacer necesidades imprescindibles para atender la especial emergencia declarada por la pandemia de COVID-19, se concluye que los logros alcanzados resultan escasos, y tomando en cuenta el presente análisis realizado, se sugiere evaluar si las mermas en la eficiencia se debieron al escaso número de presupuestos que no habrían permitido obtener un valor medio de los precios estimados contrastante con la realidad, o a un diseño defectuoso del PBCP – a pesar de no estar previsto en la norma especial – o de las Especificaciones Técnicas, en cuanto a las exigencias que en ellas se requiera.

Por lo expuesto, resultará necesario que el Organismo redoble esfuerzos y adopte medidas para intensificar la capacitación de los agentes que gestionen las contrataciones, fortalecer las medidas internas de control diseñadas y potenciar las tareas de supervisión de parte de aquellos que resulten competentes para ello, con el objeto de fortalecer la efectividad del control interno y lograr así reducir la posibilidad de ocurrencia de hechos que puedan impactar negativamente en la atención inmediata de la emergencia declarada por la pandemia de mención.

**BUENOS AIRES**, noviembre 2020.