

SESIONES ORDINARIAS

2009

ORDEN DEL DIA N° 1684

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 3 de abril de 2009

Término del artículo 113: 16 de abril de 2009

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen, con el objeto de auditar las compras y contrataciones de bienes y servicios de la Administración Federal de Ingresos Públicos. (29-S.-2009.)

Buenos Aires, 4 de marzo de 2009.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen, con el objeto de auditar las compras y contrataciones de bienes y servicios de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

RUBÉN MARÍN.
Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el objeto de auditar las “compras y contrataciones de bienes y servicios de la AFIP”.

Las tareas de campo se desarrollaron en los períodos comprendidos entre octubre y diciembre de 2006, febrero y marzo de 2007 y septiembre de 2007.

La AGN, entre otros, efectúa los siguientes comentarios:

La AFIP, en uso de facultades conferidas, dictó su propio “Régimen general para contrataciones de bienes, servicios y obras públicas” (en adelante: régimen) a través de la disposición 74/02, la que luego fue reemplazada por la vigente en la actualidad, la disposición 297/03 –con la conformidad ministerial a través de nota 160/03–, abandonando la aplicación del régimen general de compras para la administración pública del decreto delegado 1.023/01, reglamentado por el decreto 436/00.

El régimen, de alcance a todos los procedimientos de contratación en los que sean parte la AFIP y sus unidades con competencia para contratar (UCC), explicita en su artículo 32 un conjunto de principios a los que deben ajustarse el procedimiento contractual, en sus etapas de formación, perfeccionamiento y ejecución, atendiendo a las particularidades de cada una de ellas, los que cabe transcribir:

– Razonabilidad, conveniencia y/o necesidad del proyecto.

– Eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.

– Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.

– Transparencia en los procedimientos.

– Carácter público del proceso.

– Responsabilidad de quienes autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.

– Conducta correcta de todos los participantes.

– Igualdad de trato.

La citada disposición AFIP 297/03, en su artículo 62, prescribe que las contrataciones de obras públicas se realizarán conforme a la ley 13.064, sin per-

juicio de la aplicación del régimen en lo referido al procedimiento de selección y en lo no previsto por la mencionada ley.

Por su parte, mediante disposición 65/05, la Subdirección General de Administración Financiera dictó un manual de contrataciones (en adelante: manual), previa intervención del Departamento de Coordinación y Procedimientos, el cual contempla las distintas actividades que conforman el proceso de compras instituido por la citada disposición 297/03.

Sobre el particular, cabe aclarar que la citada Subdirección General de Administración Financiera ha dictado la disposición referida en el párrafo precedente, en orden al dictamen 1.579/05 de la Dirección de Asuntos Legales Administrativos, el que manifestara que, en la actualidad, le corresponde la facultad conferida, oportunamente, por el artículo 18 de la disposición AFIP 297/03 a la ex Subdirección de Planificación y Administración, a la luz de las modificaciones de la estructura orgánica funcional de la entidad prescritas por el decreto 898/05.

El artículo 9 del régimen prescribe que cuando fuere necesario establecer, con carácter especial o general para determinadas contrataciones, condiciones distintas a las establecidas en el mismo, éstas deberán ser aprobadas por el administrador federal, siendo ese apartamiento una situación excepcional, que ha de estar debidamente justificado en cada caso, respetando los principios generales previstos en dicho cuerpo normativo.

Con fundamento en dicha norma, fue dictada la disposición AFIP 611/04 que regula los gastos de ceremonial y protocolo, y de organización de eventos, determinando que la autoridad de aplicación sea la Dirección de Secretaría General.

La entidad, en su plan anual de gestión para el ejercicio 2005, no hace referencia alguna a aspectos del proceso de compras, pero sí plantea la necesidad del “Fortalecimiento de la administración de los recursos económicos, financieros y materiales” del organismo, señalando como objetivo específico la mejora del parque edilicio, automotor e informático, a cargo de la Subdirección General de Planificación.

El plan anual de gestión para el ejercicio 2006 menciona varias iniciativas vinculadas a contrataciones específicas, como la adquisición de 7.000 PC y 2.500 impresoras, la instalación de comunicaciones satelitales, la ampliación de la potencia del computador SUN central, a cargo de la Subdirección General de Informática y Telecomunicaciones.

Por otra parte, plantea como objetivo para el “Fortalecimiento de recursos humanos y financieros” una meta: alcanzar sólo el 5 % del total ejecutado del presupuesto con procedimientos de contratación de excepción.

Por último, se menciona la proyección de una nueva sede para la Aduana de Buenos Aires y la

implementación de un nuevo sistema computarizado de gestión económica-financiera.

La AFIP inició un proceso de implementación de un nuevo sistema de administración financiera (SIGMA: Sistema Integral de Gestión y Monitoreo de Administración) con alcance a las distintas dependencias con incumbencia en la materia e incorporando actividades administrativas, estableciendo el 1º-1-07 como fecha de inicio de operación parcial del sistema.

El SIGMA contempla módulos funcionales de presupuesto, contabilidad, tesorería, patrimonio, liquidaciones, compras, administración de bienes y servicios, conciliaciones de recaudación, registraciones contables de recaudación, devolución y ajustes de la recaudación, tesoro, especies fiscales y pago de juicios perdidos, según lo informado por la entidad.

El concepto de “compras y contrataciones de bienes y servicios de la AFIP”, identificado como objeto de auditoría por la AGN, incluye el proceso administrativo que contempla actividades tales como:

- Reconocimiento y/o anticipación de las necesidades de provisión de bienes o servicios, en función de la estrategia y la planificación específica del ente.

- Planificación de las compras y contrataciones de servicios, contemplando recursos disponibles y prioridades de provisión.

- Ejecución del proceso de adquisición del bien o contratación de servicio.

- Control de la ejecución del contrato de provisión de bienes o servicios.

- Monitoreo de satisfacción de las necesidades oportunamente identificadas.

Bajo ese marco, se incluyen los procesos de contrataciones celebradas en el marco de la disposición AFIP 297/03, excluyéndose, por ende, los vinculados a contrataciones de empleo, régimen de caja chica y convenios con entidades de derecho público internacional o con entes multilaterales de crédito.

El proyecto de informe fue puesto en conocimiento de la AFIP a los efectos de generar el correspondiente descargo, el cual fue recibido por la AGN el 8-5-08. En el mismo la entidad auditada argumentó sobre las observaciones formuladas, practicando la AGN el análisis pertinente e incorporando al informe aquellos aspectos que se entienden relevantes para la consideración de los comentarios y observaciones.

A continuación, la AGN formula consideraciones y observaciones que se detallan seguidamente:

1. Aspectos normativos

La administración federal dictó el régimen de contrataciones, a través de la disposición 297/03, en uso de facultades delegadas por el PEN y en el marco del fortalecimiento institucional de la AFIP perse-

guido por el decreto 1.399/01 –según surge de sus considerandos–, el que habilita distintos mecanismos para aportar soluciones a las necesidades de infraestructura, remuneraciones y material técnico, y a la exigencia de optimización de los procesos de recaudación, flexibilizando los procedimientos para asumir los cambios, todo ello tendiente a la promoción de la eficiencia de la administración tributaria.

La AGN señala que el régimen exhibe, en sus lineamientos generales, compatibilidad con el aplicable a los organismos comprendidos en el inciso *a)* del artículo 82 de la ley 24.156 estatuido por los decretos 1.023/01 y 436/00 –también referido en el citado apartado 3.3.– en cuanto a contratos comprendidos, principios generales aplicables, formalidades de las actuaciones, facultades, obligaciones y responsables de las partes actuantes, aspectos generales del procedimiento contractual y las modalidades de contrataciones.

Si bien la entidad hizo uso de la facultad conferida para el dictado de su propio régimen de contrataciones, la AGN efectúa algunas consideraciones vinculadas al reglamento implementado, a saber:

a) Prestación de servicios técnicos o profesionales sin relación de dependencia: el apartado 3, del inciso 4, del artículo 21 del régimen, habilita la contratación directa de “la prestación de servicios técnicos o profesionales cuya necesidad para el organismo sea aprobada por el administrador federal y que, por su naturaleza, deba efectuarse sin relación de dependencia”.

Sobre el particular señala:

– El artículo 6° del decreto 618/97 en su apartado 1) *f)* le confiere al administrador federal la atribución y responsabilidad de “efectuar contrataciones de personal para la realización de labores estacionales, extraordinarias o especiales, que no puedan realizarse con sus recursos de planta permanente, fijando condiciones de trabajo y su retribución”.

– El artículo 4° del convenio colectivo de la DGI laudo 15/91 y el artículo 27 del convenio colectivo 56/92 establecen que la entidad podrá designar personal temporario por un plazo de hasta tres años en la relación laboral de plazo determinado y con prestación personal y directa de servicios en el marco de la ley 20.744 y modificatorias.

– Por disposición AFIP 433/03 la entidad aprobó la “Reglamentación aplicable para la incorporación de personal temporario y contratado a plazo fijo”, en el marco de los plexos normativos referidos en el apartado previo.

Por su parte, a través de su similar 437/05 se definen lineamientos de la política de dotaciones e ingreso del personal y prescribe la existencia de un plan anual de dotaciones.

– El apartado 2, del inciso 4, del artículo 21 del régimen habilita la contratación de “...obra científi-

ca, técnica o artística, cuya ejecución, por las características especiales de los mismos, debe confiarse a profesionales, artistas o especialistas determinado...”, requiriendo la debida fundamentación de necesidad respecto de la persona seleccionada, señalándose explícitamente la inexistencia de relación de dependencia con el ente.

Las prescripciones legales referidas en el párrafo anterior, exhiben un marco normativo que contempla y regla distintas modalidades contractuales para la obtención de servicios personales necesarios para el cumplimiento de objetivos de la entidad, tanto con relación laboral por tiempo determinado como sin relación de dependencia, sin advertirse la compatibilización de ello con lo prescrito por el apartado 3, inciso 4, del artículo 21 del régimen.

b) Publicidad y difusión de la contratación: los plazos de publicación no están supeditados a los montos de la contratación, sino que se establece un criterio único, para las licitaciones públicas que no se realizan en soporte digital, de dos días de publicación en el Boletín Oficial, con una anticipación mínima de dos días de la apertura de las propuestas.

Debe resaltarse que, adicionalmente, se prescribe que en los casos de contrataciones que por su importancia, complejidad u otras características lo hicieran necesario, deberán ampliarse los plazos de antelación fijados, dejando constancia en el expediente de las razones que justifiquen las mayores erogaciones que ello implica.

Por su parte, obsérvese que el decreto 436/00 –inaplicable para el caso como se señaló– plantea plazos mínimos diferenciados en atención a la cuantía monetaria estimada de la contratación, que puede resultar indicio de significatividad e, incluso, en determinados casos, de su complejidad –v.g.: cuando el monto presunto exceda de \$ 5.000.000, los anuncios se publicarán en el Boletín Oficial por ocho (8) días y con doce (12) días de anticipación a la fecha de la apertura respectiva–.

Asimismo, de ser aplicado el plazo mínimo referido en el primer párrafo del presente, podría dificultarse el dar cumplimiento en forma eficiente a lo preceptuado por el apartado *b)* del inciso 1. del artículo 29, que determina que “...dentro de los tres (3) días de la publicación en el Boletín Oficial, se enviarán comunicaciones a las asociaciones que nucleen a los proveedores, productores, fabricantes y comerciantes del rubro y a las asociaciones locales del lugar donde deban efectuarse las provisiones, para su difusión entre los interesados...”.

El precepto en trato, que en principio luciría enderezado para otorgar más celeridad a los procedimientos en los casos de licitaciones públicas, puede generar limitaciones, motivadas en la exigüidad de plazos, para la preparación adecuada de las ofertas en los llamados de mayor complejidad, sin perjuicio de señalar que los plazos son mínimos y que se prevea la posibilidad de una ampliación.

Si bien la existencia de plazos mayores puede entenderse que compromete la eficiencia en la gestión de compra, el elemento clave que lleva a la oportuna satisfacción de las necesidades que motivan la contratación, lo constituye la planificación de estas actividades, con la consideración de los cronogramas que prevean los tiempos de los procesos. Por su parte, si la celeridad, generada en motivos razonablemente justificados, lo exige, el régimen contempla la existencia de recursos técnicos acordes.

Por otra parte, el régimen, a efectos de cumplir con el principio de transparencia, prevé, también, la difusión por Internet en la página institucional de instancias de la contratación; sin embargo, salvo para el caso de subastas o remates, no contempla la obligación de publicar en diarios de mayor circulación las convocatorias a contrataciones que dada su significatividad económica lo amerite, práctica que sí se advirtió en las adquisiciones de inmuebles efectuadas por el organismo.

La entidad señaló, en su descargo, que si bien los plazos de publicación no están supeditados a los montos de la contratación, resulta necesario destacar que, a los efectos de agilizar las tramitaciones, en algunos casos el establecimiento de plazos excesivos entorpecen la gestión de las tramitaciones, y que para contrataciones de montos significativos e importantes respecto del objeto que se pretende contratar se dispuso la publicación obligatoria en diarios de mayor circulación, situación que pudo evidenciar la obtención de mayor convocatoria que la que se obtiene por la publicación en el Boletín Oficial.

c) Acceso a las tramitaciones: el régimen exhibe limitantes para el acceso a los actuados o en su caso impugnación por parte del oferente, que el régimen general para la administración pública nacional no prescribe, a saber:

- Al establecer las pautas a seguir en los procedimientos de selección en las contrataciones directas, prescribe, en el apartado g) del inciso 4, del artículo 21, que podrá prescindirse del período de vista que sigue a la apertura de las ofertas, de la confección del cuadro comparativo y de la notificación del acta de evaluación, la que no será impugnable.

- A los efectos de formular impugnaciones contra el acto de adjudicación, se plantea como condición de admisibilidad el depósito en efectivo del equivalente al cinco por mil (0,5 %) del valor de la oferta presentada por el impugnante, el que le será devuelto al impugnante en caso que la impugnación fuera receptada favorablemente y se perderá esta suma en el caso que ella fuera desestimada –artículo 53 del régimen–. Tal precepto, que no es receptado por el régimen general del decreto 1.023/01 y su reglamentación, podría generar una restricción al derecho de defensa. En tal orden de ideas, cabe contemplar que el oferente posee plazos perento-

rios para el ejercicio del derecho a observar o impugnar determinados actos administrativos en el marco del proceso de contratación, en tal caso dichos períodos habrían de considerarse en el cronograma de contrataciones y, por su parte, dependerá de la administración la celeridad en la resolución de las presentaciones realizadas, recordando que los recursos referidos del régimen no poseen efecto suspensivo.

La entidad en su descargo señaló que “...cuando se trata de contrataciones directas por bajo monto, si bien la norma no lo exige, se realizan procedimientos participativos con apertura de ofertas, estando las actuaciones disponibles para los señores oferentes que lo requieran” y, adicionalmente, expresó que respecto del arancel referido “la intención de la norma es evitar que los oferentes presenten impugnaciones con la única finalidad de entorpecer los procedimientos”.

d) Precios testigo: respecto a la aplicación de un sistema de precio testigo, el artículo 45, inciso 2, del régimen establece que cuando el precio de un bien o servicio es de características homogéneas o de contratación permanente, la contratación estará sujeta al listado de precios tope (precio testigo) que fije la AFIP, conforme la reglamentación que se dicte al efecto. Al presente la entidad no ha dictado dicha reglamentación a los fines de la aplicación de dicho marco de control.

Adicionalmente, tampoco ha aplicado el procedimiento de control del sistema de precios testigos para los ministerios y secretarías de la Presidencia de la Nación, organismos centralizados y descentralizados de la administración pública nacional prescrito por el artículo 26 del decreto 558/96 - resolución SIGEN 79/05, modificada por su similar 47/06, a cargo de la Sindicatura General de Nación, en el entendimiento de que la normativa aludida en el párrafo previo exime a la entidad de dicho precepto. Tampoco se advirtió la consideración de precios de referencia publicados por la Oficina Nacional de Contrataciones en su página web. En tal sentido, el dictamen 2.771/02 de la Dirección de Asuntos Legales Administrativos de la entidad, sostuvo que la solicitud de los referidos precios testigos requeriría la celebración de un acuerdo de asistencia técnica de la AFIP con la sindicatura de conformidad a lo dispuesto por el artículo 6° de la resolución SIGEN 165/02, concluyendo que la aplicación del régimen de precios testigos de la Sindicatura es de carácter optativo para la administración federal pudiendo ser utilizado en caso de duda razonable respecto de los valores de las prestaciones o bienes de que se trate.

e) Modificación de la prestación: el régimen –conforme su artículo 59– reconoce un derecho de la AFIP para aumentar o disminuir la prestación objeto de la contratación, la cual deberá ser realizada en forma razonable. Cuando la modificación exceda en un 20 % en más o en menos del monto total del

contrato, se deberá requerir la conformidad del cocontratante y si éste no la aceptara, el contrato podrá ser rescindido sin culpa de las partes. El aumento de las prestaciones no podrá exceder el 35 % del monto total del contrato, aun con consentimiento del cocontratante; sin embargo, para este supuesto la AFIP podrá solicitar una mejora en el precio unitario por la incidencia en los costos fijos.

Es dable señalar que los porcentajes establecidos son mayores que los fijados por el artículo 99 del decreto 436/00, que prescribe la opción a favor de la administración de aumentar el total adjudicado hasta un 20 % o disminuirlo hasta un 10 % de su valor original, en las condiciones y precios pactados y con adecuación de los plazos respectivos.

Por otra parte, la AGN advierte dos aspectos relevantes:

- El porcentaje de ampliación posible, al ser significativo, puede modificar la ecuación económica que diera lugar a las distintas ofertas presentadas, lo cual es indirectamente admitido a partir de la facultad de la administración de solicitar el ajuste de precio por la incidencia en los costos fijos –lo cual dependerá de la decisión del cocontratante y cuya mejora de precio para la entidad no se ha advertido en los expedientes compulsados–.

- En igual sentido se observa la potestad reservada para la rescisión de contrato con o sin la conformidad del cocontratante.

- f) Facultad de apartamiento de las cláusulas generales de contratación: el artículo 92 del régimen prescribe que “cuando fuere necesario establecer, con carácter especial o general para determinadas contrataciones, condiciones distintas a las establecidas en el presente régimen, éstas deberán ser aprobadas por el administrador federal. Este apartamiento constituye una situación excepcional, que deberá estar debidamente justificado en cada caso y respetar los principios generales previstos en el presente reglamento”.

Dicha cláusula importa la no aplicación de los procedimientos del régimen general de contrataciones –dictado por la AFIP en uso de la facultad específicamente conferida por el PEN a tal efecto–, que debe contemplar las distintas necesidades de la entidad y que dé resguardo a la previsibilidad de la acción pública, que, asimismo, actúe como estándar de “conducta esperada” de la administración respecto de la cual pueda controlarse la conducta real. En tal sentido, el régimen en trato contempla las distintas alternativas de procedimientos de compras que le confiere versatilidad para encarar distintas hipótesis de necesidades de compra.

Adicionalmente, señala la AGN, el reglamento no cuenta con elementos de juicio que a priori regulen, por un lado, la identificación de la excepcionalidad y su alcance, y, por otro, los procedimientos especiales que permitan el control de los trámites

que se ejecuten, resguardando el efectivo cumplimiento de los principios generales reglados.

Por otra parte, la aplicación del presente artículo posee como consecuencia directa, la posibilidad de establecer reglas específicas para un conjunto de contrataciones o una de ellas, sin que se contemple la intervención del Ministerio de Economía y Producción, tal cual lo dispuesto por el PEN para la aprobación de la normativa que regula el proceso de compras y contrataciones de la entidad –artículo 32 del decreto 1.399/01–.

En el marco del presente precepto, y refiriendo, sin especificidad suficiente, a los artículos 4° y 6° del decreto 618/97, la entidad dictó la disposición AFIP 611/04, como procedimiento de excepción para la atención de gastos derivados de eventos institucionales, ceremonial y protocolo, justificándolo en las dificultades que se le presentaban para organizar todos los servicios afines a la realización de eventos institucionales, y viendo que el régimen disponible, a su entender, no brindaba respuestas lo suficientemente expeditivas para concretarlas, esgrimiendo:

- Experiencia recogida en la organización de eventos.
- La existencia de situaciones en las cuales las contrataciones no pueden encauzarse en el régimen general.
- La naturaleza de los servicios prestados.
- La imprevisibilidad de ciertos aspectos organizativos.
- Las características especiales del sector comercial relacionado con la contratación.

A partir del artículo 2° de la norma en trato y considerando su remisión a los límites del régimen jurisdiccional, los gastos que se autorizan pueden ascender hasta \$ 450.000. Por su parte, cuando los gastos no superen \$ 50.000, en orden a lo prescrito por el artículo 3°, el director de Secretaría General puede solicitar los anticipos de gastos, previa evaluación de la procedencia del mismo con respecto a los rubros y su razonabilidad.

Además de las consideraciones planteadas respecto a la prescripción del artículo 92 del régimen, la AGN señala en cuanto a este régimen en particular:

- La disposición AFIP 611/04, si bien, como se señaló, se enmarca en el artículo 9° de la disposición 297/03, no es explícita en cuanto a la debida justificación de:

- Condiciones excepcionales para contratar en orden a la “...naturaleza de los servicios prestados, la imprevisibilidad de ciertos aspectos organizativos y las características especiales del sector comercial relacionado con la contratación, entre otros”, que importe un apartamiento al régimen general.

- Necesidades especiales de agilidad y eficiencia en la contratación de este tipo de bienes y servi-

cios que ameriten un apartamiento de un régimen general que ha de contemplar esas características.

– Urgencias que justifiquen el empleo de otros procedimientos distintos del régimen general, toda vez que los eventos institucionales han de programarse con la debida anticipación para hacer uso de alguno de los mecanismos de contratación previstos.

– Se establece un régimen especial sin determinar taxativamente los procedimientos que reemplaze a los prescritos en el régimen general y garantice, a su vez, el cumplimiento de los principios generales. Ello más allá de determinar la existencia de un responsable de autorización de gastos y de tramitar las rendiciones respectivas, y de crear dos comités ad hoc, el Comité de Análisis de Gastos de Ceremonial y Protocolo –en el ámbito de la Dirección de Secretaría General–, y el Comité de Aprobación de Gastos de Ceremonial y Protocolo –en jurisdicción de la Subdirección General Administración Financiera–, con intervención en los gastos superiores.

– Se prescribe la existencia de adelantos de fondos, aspecto no compatibilizado con el régimen de fondos rotatorios existentes y de tesorería jurisdiccional. Oportunamente la AFIP ha señalado que, por la naturaleza de exclusividad, operatoria comercial o infrecuencia, no resulta conveniente para el organismo que estas contrataciones sean objeto de un proceso licitatorio, no obstante cabe resaltar que el régimen general contempla situaciones como las referidas. Aclara, asimismo, que los gastos repetitivos o que por su monto ameriten una contratación a pesar de ser ceremonial o protocolo, deben ser tramitados dentro de los extremos previstos en el régimen vigente, situación esta que no se observa específicamente reglada.

g) Operaciones contractuales secretas: a partir del apartado 6, del inciso 4, del artículo 21 del régimen, la administración federal se ha conferido la facultad de declarar “...secreta la operación contractual por razones de seguridad” dando lugar a la tramitación de una contratación directa, dejando de lado los procedimientos de selección que pudieran concurrir por su cuantía monetaria esperada, así como también de los procedimientos de publicidad.

Si bien el dictado de la norma se funda en la ya citada autorización del decreto 1.399/01 y que la declaración del carácter secreto no implica que la contratación quede exenta de control tanto interno como externo prescrito normativamente, cabe realizar las siguientes consideraciones:

– Con carácter previo al dictado de la disposición AFIP 74/02, que fue sustituido por su similar 297/03, la entidad aplicaba el régimen general de contrataciones prescrito por el decreto 1.023/01, con la reglamentación aún vigente del decreto 436/01. En dicho plexo normativo el PEN se reserva la potestad de declarar secreta una contratación por razo-

nes de seguridad o defensa nacional, explicitando su carácter de facultad excepcional e indelegable.

– En el marco de facultad delegada por el PEN, la AFIP define su propia facultad de calificar de secreta a las contrataciones, a través de un régimen sometido a la revisión previa del ministerio de dependencia de la jurisdicción, que no posee facultad propia de declarar este carácter de sus contrataciones, puesto que, como se señaló, el PEN lo ha reservado y declaró indelegable.

– En tal sentido, frente a la explícita reserva de facultad del PEN, surge hesitación sobre su delegación a partir de una autorización genérica para establecer un régimen de contratación.

– El decreto 1.023/01 explícitamente prescribe la necesidad de razones de seguridad o defensa nacional, para la caracterización de las contrataciones, pudiendo encontrar su referencia en la aplicación de la ley 23.554 –Ley de Defensa Nacional–.

– Por su parte, el régimen en trato refiere “razones de seguridad”, sin establecer pauta que clarifique, el concepto para su aplicación, y sin poder avizorarse, en la normativa de carácter operativa o administrativa que le es de aplicación a la entidad, preceptos que permitan determinar en qué tipo de contratación cabría esta caracterización.

– Es más, la entidad posee el resguardo del secreto fiscal prescrito por el artículo 101 de la ley 11.683, sin que pueda apreciarse que pudiera existir vinculación directa con los trámites administrativos de contratación.

h) Desdoblamiento: el régimen no contempla la inclusión de cláusula de prohibición de desdoblamiento de contrataciones, de manera de aportar debido sustento al esquema de facultades de autorizar o aprobar contrataciones –jurisdiccional–, como así lo establece el artículo 51 del decreto 436/2000.

Así, a manera de ejemplo, cabe consignar que, de las revisiones documentales practicadas, se ha advertido la adquisición de tonner para impresoras Lexmark T632, entre los meses de junio y noviembre del 2005, tramitando en distintas contrataciones en los expedientes 254.164/05, 256.134/05 y 253.140/05.

2. Planificación de la compra

a) Planificación anual de compras: sólo pudo accederse al plan de compras previsto para el sector central (léase las compras tramitadas en la Dirección de Logística), cuya elaboración no responde a criterios o estándares predefinidos y normados, ni pudo obtenerse evidencia documental de su compatibilización con el plan anual de gestión y el presupuesto de la entidad.

Dicho plan constituye una lista de necesidades planteadas por las dependencias correspondientes al área central y otras contrataciones de monto estimado significativo que se centralizan, no pudiendo considerarse como un plan integral de compras de la administración federal.

Por su parte, no se ha sometido a una aprobación institucional que lo evidencie como plan de compras de la AFIP en su conjunto. En tal sentido, el plan del ejercicio 2005 fue aprobado por nota 12/05 de la Subdirección General de Planificación y Administración, y el de 2006 por disposición 22/06 de la Subdirección General de Administración Financiera, pero sesgado por el alcance referido de este instrumento.

No se obtuvo evidencia de evaluaciones practicadas para la inclusión de cada necesidad planteada por los usuarios en el plan de compras. En tal sentido, algunas contrataciones, que si bien estuvieron contempladas en el plan 2005 puesto a disposición, posteriormente fueron desechadas por ser innecesarias, onerosas o por cambios de estructura (v.g.: adquisición de un avión, de lanchas, entre otros), algunos de cuyos gastos no fueron considerados en el presupuesto de la entidad, siendo desestimadas sin que ello implicara una rectificación del plan y su aprobación.

La AGN seleccionó un conjunto de 14 contrataciones previstas en el plan de compras del ejercicio 2005 en orden a la cuantía económica y naturaleza de las contrataciones a efectos de practicar la revisión documental de sus antecedentes, advirtiendo lo siguiente:

- Construcción edificio Dirección Aduana de Buenos Aires (expediente 254.765/04): sólo pudieron verse dos fojas originadas en la Dirección de Servicios Técnicos, de fecha 4-10-04, mediante las cuales se solicita la caratulación del mismo y un pase en forma manuscrita, a la espera de la remisión de un proyecto, sin elementos ni estudios de factibilidad incorporados al expediente hasta diciembre de 2006.

- Lanchas de vigilancia: se informó que pese a obrar esta adquisición como necesidad en el PAC 2005, la Dirección de Logística carece de antecedentes respecto a la misma.

- Adquisición de aeronave (expediente 252.867/04): se remitieron antecedentes en donde consta que la Subdirección General de Administración Financiera impartió instrucciones a fin de dar de baja y desafectar fondos para, entre otras contrataciones, la adquisición de la aeronave.

- Adquisición de 9 escáneres para contenedores (expediente 250.979/05): con motivo de la presente contratación se produjo en el ejercicio 2005 una disminución de \$ 120 millones de crédito presupuestario del monto oportunamente previsto, en orden a que en función del estado de trámite no se produjo su ejecución. Situación similar se evidenció en el ejercicio 2006, en el que se practica un reordenamiento interno de las partidas presupuestarias por \$ 39,5 millones, puesto que lo presupuestado para edificios e instalaciones (\$ 10 millones) resultó insuficiente conforme la evolución de las gestiones de compra, y las demoras de la adjudicación de los

escáneres en cuestión permitió la reducción de las partidas específicas.

- Reacondicionamiento Centro de Cómputos Hipólito Yrigoyen, piso 6°: no se obtuvo evidencia de su ejecución.

La AGN señala que el régimen prescribe que cada unidad con capacidad de contratación formulará su plan anual de compras ajustado a la naturaleza de sus actividades, el presupuesto aprobado y la disponibilidad de fondos, sin que el manual de contrataciones aporte mayores precisiones técnicas sobre su elaboración y aprobación, adjuntando una “plancha modelo plan anual de compras” con carácter de orientativa.

Aclara la AGN que a partir de los lineamientos en materia de formulación y programación de la ejecución presupuestaria puesta a disposición por los ejercicios 2005 y 2006, se advierte:

- La definición de necesidades presupuestarias de los gastos normales y los especiales (con apertura por distintos niveles de partida presupuestaria), es realizada por “centro de costos”;

- La constitución de “centros de costos” se basa, esencialmente, en una distribución de la estructura orgánica funcional, sin una evaluación programática con visión metodológica insumo - producto, y no posee una explícita y directa relación con la implementación de UCC, aunque existen centros que son UCC –v.g.: áreas descentralizadas–, además de otros sin esa capacidad de contratación –esencialmente centralizados y cuyas compras son canalizadas por la Dirección de Logística–, no se hace una referencia explícita a los planes de compra de las distintas UCC como insumo de la formulación presupuestaria, siendo que la entidad señaló que “respecto del plan anual de compras, cuya responsabilidad es de la Dirección de Logística, el mismo se nutre en materia presupuestaria con las necesidades expuestas en el proceso de formulación y programación que oportunamente realizan los distintos centros de costos sin capacidad de contratación”;

- Las necesidades presupuestarias manifestadas por dichos centros se someten a un conjunto de controles centrales, algunos de los cuales corresponden a formalidades, siendo que los que se refieren a “viabilidad y sustento del pedido” aportan limitadas pautas de evaluación, soportadas esencialmente en la comparación del ejercicio futuro con el actual y la existencia de una referencia a la relación con los objetivos estratégicos cuando se trata de gastos especiales.

Por otra parte, el plan de compras en cuestión no se halla acompañado por un cronograma de actividades para el ejercicio, ni un conjunto de indicadores que evidencien la evolución de la gestión de compras planificada.

No obstante, cabe señalar que la Dirección de Logística implementó, para contrataciones centrali-

zadas, lo que el área denomina “Tablero de control de servicios” que le permite un seguimiento del estado de situación de vigencia de las mismas, y alertas en cuanto a la necesidad del inicio de nuevos procesos de contratación y su seguimiento, que tiende a evitar la continuidad de prestaciones sin marco contractual regular y pago por reconocimiento de legítimo abono, y el “Tablero de control de insumos” –ver 4.2.c.–, lo cual, aunque con limitaciones y sin hallarse explícitamente normado, constituye un avance relevante respecto de situaciones advertidas por la AGN, en el marco de auditorías financieras realizadas respecto de ejercicios anteriores.

La entidad, en su descargo, informó que se ha comenzado la capacitación de las unidades descentralizadas para que, a partir de 2008, cada una confeccione su plan de compras con la intención de obtener un plan integrador. Adicionalmente, señaló que con la implementación del sistema SIGMA se uniformarán todos los procedimientos en la materia.

b) Detección y evaluación de necesidades: se advierte la ausencia de un procedimiento sistemático estandarizado de detección y evaluación de necesidades de la organización, siendo el área usuaria el responsable de la detección de sus necesidades para la planificación y quien impulsa las acciones de compra por el requerimiento de algún bien o servicio –que se somete a la autorización de un funcionario de jerarquía superior–, sin que las necesidades explicitadas sean soportadas en procesos de análisis que contemplen aspectos tales como consumos estándares, evaluaciones de actividades y tareas, políticas explícitas de stock o evaluación insumo producto, entre otros.

En tal sentido el Manual de Contrataciones señala:

– En su título II que “las UCC formularán su programa de contrataciones en forma anual y para el ejercicio siguiente...”, que “las necesidades de bienes y servicios serán incorporadas por los responsables de los centros de costos cuando elabore sus requerimientos presupuestarios, en virtud de lo establecido en el marco general del sistema presupuestario” y que “las UCC serán las responsables de programar las contrataciones previstas para el ejercicio siguiente, en virtud de lo aprobado en el proyecto de presupuesto”.

– En su título III que “las áreas usuarias son las responsables de evaluar sus necesidades y de fundamentar en qué forma pueden ser satisfechas. Establecidos los bienes y servicios necesarios para tal fin, gestionarán las solicitudes de adquisición que estimen pertinentes. En el caso de que tomen conocimiento de limitaciones en los niveles de devengamiento asignados, se deberán priorizar aquellas adquisiciones que tengan un impacto directo en ‘Plan Estratégico de la AFIP’ ” –se aclara que en oportunidad del dictado del mismo dicho

plan no existía, emitiéndose el plan de gestión anual–.

Adicionalmente, prescribe que se deberán agregar, en las actuaciones, los informes técnicos, incluso de áreas especializadas cuando la necesidad específica así lo amerite. Dichas solicitudes deberán estar aprobadas por jefaturas con nivel de dirección o superior, siendo que si dependen de dirección general o subdirección general el nivel de aprobación será de departamento. Por su parte, la solicitud es sometida a revisiones formales (v.g.: inclusión en plan de compras, debida aprobación) y materiales (v.g.: existencia de fundamentación razonable, de descripción técnica, de sugerencia de criterio de selección, de razonabilidad de precio y de cumplimiento de estándar tecnológica por la administración pública nacional, inexistencia de sustitutos y de restricciones para la concurrencia de oferentes, y testeo del costo estimado).

Al respecto, cabe realizar las siguientes apreciaciones:

– Se deposita, esencialmente, en el área usuaria la responsabilidad de evaluación de necesidades y su fundamentación, sin establecerse mecanismos y responsables de identificación sistémica de dichas necesidades, a excepción del relevamiento realizado para la presupuestación anual. En tal sentido, la UCC practica la verificación formal y material de la solicitud de adquisición –como se sintetizó en párrafos previos–, recayendo en el usuario un conjunto de evaluaciones previas que pueden escapar de sus conocimientos específicos y obligaciones funcionales, quedándole la posibilidad de practicar consultas a otras áreas técnicas.

– Se plantean dos instancias, por un lado la de planificación y por otra la de ejecución de la contratación en el marco del plan, no obstante toda referencia a evaluación de la razonabilidad de la necesidad se ha de producir, según lo normado por el manual, en la segunda instancia.

– El manual no es explícito en cuanto a la intervención de áreas técnicas –con identificación de intervenciones específicas, v.g.: elementos informáticos– y no posee carácter de obligatorio, aunque en algunos casos es de práctica habitual, a fin de lograr la eficacia de la contratación y permitir la unificación de criterios de compras y bienes adquiridos.

La Dirección de Logística, para contrataciones centralizadas, ha implementado el denominado “Tablero de control de servicios” que, como se indicó en el apartado a) precedente, se centra en advertir el vencimiento de contrataciones de servicios habituales. Por otra parte, definió un “Tablero de control de insumos” que, considerando el stock de estos bienes y su consumo histórico, plantea el estado de situación de las existencias en óptimas o en alerta a fin de iniciar contrataciones, sin que ello pueda considerarse una política de stock, y exhibiendo si-

tuaciones de stock sin movimiento o con cuantía que en la comparación con el consumo mensual evidencia stock que supera holgadamente un ejercicio.

Adicionalmente, no se accedió a documental que exhiba evaluaciones practicadas sobre necesidades y estado de los bienes preexistentes, y planificación específica sobre adquisición, reacondicionamiento y/o locación en materia de inmuebles, automotores, y sistemas y equipamientos informáticos, más allá de ser informado sobre la existencia de un área especial que es responsable de estudios de factibilidad económica de las adquisiciones y locaciones de inmuebles, y la realización de obras públicas. No obstante, cabe aclarar que de la memoria del ejercicio 2005, se observa la intención de sustituir en forma gradual las locaciones de inmuebles por su adquisición.

De las revisiones practicadas, no se ha observado, a manera de ejemplo, que para la provisión de nuevos automotores se haya realizado en el marco de un relevamiento integral y documentado en una actuación, del parque automotor del organismo, su estado de mantenimiento y uso, y su compatibilización con las evaluaciones de necesidades de movilidad de los funcionarios de las distintas dependencias de una entidad con un alto grado de descentralización y un alcance nacional.

c) Control de la ejecución del plan: como se expresó previamente, el manual incorpora una instancia de planificación pero no plantea acciones y efectos de la revisión de la ejecución del plan. Asimismo, prescribe que la UCC verifique que la solicitud de adquisición se encuentre incluida en el plan anual de compras, pero no regula el caso de su no inclusión ante necesidades emergentes en el curso del ejercicio.

d) Descentralización operativa: la entidad ha diseñado el esquema general de compras –incluyendo bienes y servicios–, sobre la base de la descentralización operativa de las responsabilidades en, esencialmente, el nivel estructural de las direcciones regionales, y centralizando en la Dirección de Logística la cobertura de las necesidades de áreas centrales y las contrataciones de relevancia.

El artículo 18 del régimen establece que el sistema de contrataciones se organizará en función del criterio de centralización de las políticas y de las normas, y de descentralización de la gestión operativa, prescribiendo que la Subdirección General de Planificación y Administración (actualmente Subdirección General de Administración y Finanzas) actúe como órgano rector, responsable de la organización, supervisión y administración general del sistema, con funciones de establecer políticas de contrataciones, un sistema de precios testigo o de referencia, y dictar normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas o complementarias.

La descentralización, en un organismo de magnitud –esencialmente en su alcance territorial– como

la AFIP, busca acercar la toma de decisión a la necesidad específica, mitigando los efectos adversos que podrían acarrear una centralización absoluta del proceso de compra, no obstante, tal decisión conlleva la necesaria centralización de las acciones de vigilancia y control. En tal sentido, esta AGN ha buscado relevar la existencia de dichas acciones, debiendo expresar:

– Como se señaló en el apartado anterior, el plan de compras aportado por la entidad sólo corresponde a la estimación que realizó la Dirección de Logística, sin incluir al resto de las UCC, que, como unidad de costo, remitan información agregada por rubro a la Dirección de Presupuesto y Finanzas sobre las necesidades presupuestarias por ejercicio.

– La entidad, no contaba con un registro integral de las compras por ella realizada –ver 4.3.d.–. No se obtuvo evidencia sobre la existencia de la implementación de un proceso de monitoreo de las compras de las UCC. Sólo se accedió la estadística de compras regionales que exhibe información agregada de la cantidad y monto por tipo de procesos de compra por dirección regional.

– No se advirtió la existencia de directrices centralizadas en cuanto a decisiones de compra que puedan involucrar acciones de las distintas UCC, a excepción de lo vinculado al amoblamiento, instalaciones y decoración para mantener una imagen homogénea de las sedes del organismo. Por otra parte, no se obtuvo evidencia de la formulación de planes anuales de compra por parte de las UCC descentralizadas que permita el ordenamiento y control de su gestión –obligación incluida en el título II del manual–, limitándose a practicar una consideración genérica para el requerimiento presupuestario, cuya apertura analítica, se estima, se incorporará en el nuevo desarrollo del SIGMA.

– La estructura orgánica funcional de la entidad, como se señala en otros informes, adolece de deficiencias en cuanto a la claridad de las responsabilidades y acciones encomendadas a las dependencias, dificultando su compatibilización con las responsabilidades conferidas en el régimen. Asimismo, las responsabilidades y acciones que establece dicha estructura no permite determinar sin hesitación el área que habría de asumir la responsabilidad de la planificación y control de la gestión de compras, desde una instancia centralizada.

Expresa la AGN que las revisiones practicadas, han exhibido que respecto de insumos estándares (v.g.: cartuchos de impresoras) se efectúan adquisiciones centralizadas, en orden a la obtención de mejores precios; no obstante de la documental puesta a disposición se advirtió que se han realizado contrataciones en UCC descentralizadas motivadas por deficiencias en la logística de distribución oportuna de los bienes adquiridos centralmente, situación que genera una dificultad adicional al esquema implementado.

Agrega que en el marco de la descentralización señalada, por disposición AFIP 538/05, se incluyó a la Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones en el régimen económico-financiero como UCC y, por ende, con directa gestión sobre el presupuesto asignado, en orden al elevado grado de sofisticación y constante evolución de la tecnología que aplica, y que todas las cuestiones vinculadas con la seguridad física, mantenimiento y administración de esos recursos están estrechamente vinculadas a las responsabilidades de esa área informática, como se expone en sus considerandos.

Lo dispuesto importa que un área operativa posea funciones de área de apoyo administrativo, omitiendo la segregación de funciones por especificidad propia de las responsabilidades y tareas conferidas, y el control por oposición de funciones.

La entidad, en su descargo, expresó que “con la implementación del SIGMA se ha introducido a todo el organismo una herramienta a través de la cual se integra toda la operatoria y permite monitorear por medio de todos los reportes disponibles la gestión de los procesos” –sistema con inicio de implementación en el 2007–; sin embargo si bien ello constituye un elemento relevante, ha de incluirse en procedimientos específicos que busquen dar solución a lo observado.

3. Proceso de contratación

a) Manual de Contrataciones: por disposición SDGAF 65/05 se aprobó el Manual de Contrataciones con el objetivo explícito de reglamentar aspectos técnicos y prácticos sobre la aplicación del régimen de contrataciones de bienes, servicios y obras públicas de la AFIP, de modo que los “procedimientos de compras” sean uniformes en todo el organismo. Debe aclararse que dicho documento no fue elaborado sobre la base de un estándar de desarrollo de manuales de procedimientos de la entidad, advirtiéndose la ausencia de estructura de numeración referencial de tareas con directa asignación de responsables.

Dentro de las consideraciones generales del manual, sobresale el alcance que le otorga el ente, señalando que abarca los procesos de contrataciones llevados a cabo por todas las dependencias, desde la formulación y justificación de las solicitudes hasta el efectivo cumplimiento de la prestación por parte del proveedor.

En tal sentido, surge con claridad que el documento no posee el alcance que se consigna, sino que constituye una instrucción interna, con el objetivo señalado, que en esencia pone el foco en cada una de las contrataciones de cuya ejecución se dispone, aunque incorpore aspectos generales vinculados a la planificación esencialmente con miras en la presupuestación del gasto o inversión y no como herramienta de gestión de compra.

En otro orden de ideas, no contempla explícitamente la existencia de diversas realidades estructurales (v.g.: áreas centrales y direcciones regionales), identificando, en cada caso, las tareas y las dependencias responsables. Así por ejemplo, al tiempo la aprobación de la solicitud de adquisición puede unificarse en la dirección regional, tanto dicha aprobación, como la verificación como UCC, autorización jurisdiccional o aprobación de contratación –según jurisdiccional–.

El ente en su descargo expresó que “el departamento Administración de Compras ha elaborado un documento del proceso de compras con la intención de hacerlo extensivo a todas las unidades con capacidad para contratar”.

b) Registro de contrataciones: las tareas de auditoría se han visto limitadas por la inexistencia de un sistema de registración de contrataciones que proporcione información sobre su universo, contemplando sus distintas instancias procedimentales y que se identifique, en su totalidad, su impacto contable patrimonial y presupuestario en el sistema Audint. Adicionalmente, la página web de la entidad sólo exhibía información de las contrataciones ejecutadas en áreas centrales, no así las correspondientes a direcciones regionales –sin que se diera total, cumplimiento a lo establecido por el artículo 29 del régimen–.

A partir del ejercicio 2007, la entidad ha iniciado el proceso de puesta en operación de una nueva aplicación informática, soportada en SAP, que ha de permitir identificar las distintas transacciones en la materia con la ampliación al universo de UCC.

c) Revisión de contrataciones por muestra: con la limitación referida en el apartado anterior que condiciona el conocimiento del universo de contrataciones de la entidad, y tras requerir información a las UCC de contrataciones que han poseído ejecución presupuestaria en los ejercicios 2005 y 2006, se ha practicado una muestra representativa que contempló contrataciones realizadas por la Dirección de Logística, Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones y las Direcciones Regionales Centro, Palermo, Sur, Mercedes, Comodoro Rivadavia, Córdoba y Salta a efecto de la revisión documental de las distintas instancias que se produjeran en las mismas. A partir de las compulsas practicadas se han advertido las siguientes cuestiones en cuanto a la implementación de las normas del régimen en el sistema de contrataciones de la entidad, que amerita su mención:

i) El promedio general de duración de los trámites de contratación –desde la solicitud hasta la emisión de la orden de compra– (en días calendarios):

- Contrataciones directas: 164,7 días.
- Licitaciones públicas: 310,8 días.
- Licitaciones privadas: 62,8 días.

ii) Respecto de la estimación de montos de contrataciones, advirtió la ausencia de constancias de búsqueda de cotizaciones, la existencia de presupuestos que carecen de elementos técnicos que justifiquen su razonabilidad y, en el caso de servicios de renovación periódica, se ha considerado el valor de la orden de compra anterior.

Por su parte, se advirtió la existencia de casos en los que el monto de la oferta evaluada y su posterior adjudicación supera en más de un 20 % a la estimación del valor de la contratación, tal el caso de los expedientes 253.164/05, 255.035/05, 253.665/00 y 251.947/06.

La entidad, en su descargo, señaló respecto del expediente 251.947/06 –por el que se tramitó la adquisición del desarrollo de videojuego para educación tributaria–, que la particularidad del objeto de la misma no necesariamente responde a un estándar que permita ser cotejado con el mercado, lo que motiva que en alguna oportunidad puede existir algún desfase respecto de las estimaciones presupuestarias o por modificaciones en las condiciones de mercado.

En cuanto al expediente 255.035/05, en su descargo, la entidad, aportó nueva documental justificatoria de las decisiones adoptadas en las contrataciones respectivas, que no obraran oportunamente en los expedientes puestos a disposición de esta AGN, siendo, asimismo, que dichas motivaciones no fueran explicitadas en el acto dispositivo adjudicatario.

iii) Si bien se advierte una mejora en la fundamentación de los pedidos de contrataciones por parte de las áreas solicitantes, respecto del conocimiento aprehendido por el órgano de control externo a partir de auditorías financieras desarrolladas en relación a ejercicios anteriores, no se observó ello respecto de los pedidos de ampliaciones de órdenes de compras, las que, en la totalidad de los casos de la muestra en los que se hiciera uso de esa facultad, fueran aprobadas por el máximo porcentaje admitido –35 %–.

Así se produce la ampliación de contrataciones originales en servicios o adquisición de bienes cuya necesidad ha de advertirse en oportunidad de determinarse el requerimiento de inicio de tramitaciones. Tales, por ejemplo, los casos del expediente 253.716/04 (licitación pública) de adecuación y pintura de muros, cielorrasos y carpinterías en edificio sede central AFIP, el expediente 252.486/04 (licitación pública) de adquisición de rodados y el expediente 251.452/04 (licitación pública) de adquisición de equipamiento mobiliario.

Por su parte, el expediente 255.985/04 (licitación pública) en el que tramitara la contratación de ejecución de trabajos de revoques, revestimientos, reparación de carpintería y pintura interior del edificio de Azopardo 350, exhibe como ampliación por

el 35 %, la extensión de los trabajos que venía realizando el proveedor a un inmueble sito en Defensa 131/135, generándose la alteración del objeto de la contratación original.

iv) En la Dirección Regional Centro se ha observado en la mayoría de los casos contrataciones por trámite simplificado –artículo 22 del régimen–, que en el expediente no se ha incorporado el pliego de bases y condiciones. Asimismo, se observó que las ofertas presentadas no cumplen los requisitos formales requeridos por el régimen, siendo en la mayoría de los casos una formulación de presupuesto del proveedor.

La entidad, en su descargo, expresó, respecto de la citada dependencia, que “actualmente, todas las contrataciones por trámite simplificado contienen su respectivo pliego de bases y condiciones y las ofertas que se presenta cumplen con los requisitos de la disposición 297/03”.

v) El artículo 29, inciso 2, apartado c), del régimen prescribe la “publicación posterior”, incluyendo las contrataciones así como las transferencias de contratos, siendo observada la falta de constancias en los expedientes de publicidad de actos de adjudicación, de ampliaciones de órdenes de compra y prórrogas de contratos.

vi) En la Dirección Regional Mercedes, en todos los casos de prestaciones periódicas de servicios (v.g.: limpieza, etcétera) se observa que los montos de adjudicación fueron consignados por valores unitarios y no por la totalidad de los períodos contratados, como prescribe lo prescribe el artículo 34, inciso c), apartado 1, del régimen.

vii) Se observan tolerancias en la aceptación de garantías de adjudicación en forma extemporánea, sin la consiguiente aplicación de penalidades –artículo 55, inciso 6), del régimen–. Así, por ejemplo, el expediente 252.135/05 (licitación pública) para la adquisición de insumos informáticos, en la que el proveedor, según los antecedentes obrantes en el expediente, realizó la presentación de la garantía de adjudicación con una mora de aproximadamente dos meses, sin que consten en los actuados la aplicación de penalidad.

viii) A partir de la documental sometida a revisión se advierte que no existen en los expedientes de las contrataciones constancias del control de las ejecuciones de las prestaciones o compras de bienes, considerando que las actuaciones permitan individualizar cualquier instancia desde el inicio del proceso hasta su finalización.

ix) Adicionalmente, se advirtieron cuestiones individuales de expedientes relevados que amerita su mención:

– Expediente 251.550/02 (licitación pública de etapa múltiple) - servicio de telecomunicaciones para AFIP: el llamado a la licitación se produjo con tres meses de anticipación a la finalización del contrato

anterior, lo que puede resultar exiguo considerando la complejidad de sus aspectos técnicos, el alcance regional del servicio –la totalidad del país– y la criticidad de continuidad de la prestación, que posee como consecuencia la prórroga irregular de la prestación cuyo pago se efectúa por reconocimiento de legítimo abono. Se debe destacar que desde la solicitud de nueva contratación del servicio por el área técnica, hasta la definitiva adjudicación, transcurrieron 826 días.

– Expediente 252.085/03 (licitación pública) - adquisición de insumos de cafetería: en la mayoría de los renglones del pliego de bases y condiciones se identifica una marca y se expresa el concepto “marcas alternativas o similares” de alcance difícil de determinar y, por su parte, el renglón 62 solicita la provisión de edulcorante de una marca determinada, con la indicación “que no se aceptará otra marca de plaza”, por lo que la puja de ofertas sólo podría producirse entre distribuidores de la misma marca y no entre marcas del mismo producto y similar calidad. Lo actuado no se compadece con lo prescrito por el régimen en su artículo 28, inciso 2, apartado d), que, al normar las características de las especificaciones técnicas de los pliegos de bases y condiciones para permitir el acceso en condiciones de igualdad de los oferentes, indica que se debe consignar la calidad de los productos, o en su caso las normas de calidad que deben reunir los mismos.

– Expediente 252.421/04 (licitación pública) - mantenimiento correctivo de equipos de aire acondicionado: la firma seleccionada presentó un “certificado de permiso de conservador” emitido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –requisito del pliego– que se encontraba vencido, el cual fue reemplazado con posterioridad y considerado por servicio jurídico de la entidad como requisito subsanable.

– Expediente 251.198/05 (contratación directa) - pulido de piso granítico en planta baja y accesos de las calles H. Yrigoyen, Balcarce y Alsina del edificio de H. Yrigoyen 370: se fundamentó esta contratación directa en el artículo 21, inciso 4, apartado 4, del régimen, es decir, por exclusividad del contratista en la prestación de este servicio, toda vez que este proveedor ya ha ejecutado obras en la instalación de los pisos graníticos que sería necesario pulir y a efectos de no “superponer” garantías en el caso de intervenir otra empresa.

– En tal sentido, no se advierte que se constituyan los extremos que justifiquen el encuadre otorgado, considerando que el pulido de los pisos debió preverse con su colocación enmarcada en la licitación pública 151/04 (adecuación arquitectónica) y no se puede considerar que el proveedor sea la única empresa en condiciones de prestar el servicio de pulido de piso.

– Expedientes 252.302/06 y 251.902/06 (licitación pública) - acarreo y movimiento de paquetes: se autorizó la contratación por un plazo de 24 meses, practicando la reserva presupuestaria correspondiente, adjudicándose la contratación por un plazo de 18 meses, sin que se justifique técnica y legalmente dicha disminución.

– Expedientes 255.961/04 y 254.577/05 (contrataciones directas): se ha omitido la incorporación del pliego de bases y condiciones, no pudiendo esta AGN practicar la evaluación del procedimiento ejecutado.

– Expediente 254.399/05 –mantenimiento de aire acondicionado–; expediente 253.513/05 –provisión de mobiliario para oficinas–; y expediente 253.766/04 –servicio integral de limpieza–: se ha observado la contratación de un renglón con una firma que no presentaba la oferta más conveniente, sin obrar en los actuados el fundamento de la elección realizada.

– En su descargo la entidad aportó documental que justificaría la no adjudicación de la contratación, que tramitara en el expediente 254.399/05, a una firma que ofertara el mejor precio, en orden a incumplimientos de sus obligaciones tributarias. Sin embargo, cabe consignar que el acto administrativo emitido por el ente no es explícito en su motivación sobre el particular.

– Expediente 251.451/04 (licitación pública) - adecuación de la planta baja de la Dirección de Operaciones de Grandes Contribuyentes Nacionales: la SIGEN retiró de las actuaciones los cuerpos 2, 8 y 9 para su revisión, no pudiendo esta auditoría practicar su revisión íntegra.

d) Legítimo abono: la entidad continua haciendo uso del reconocimiento de legítimo abono, esencialmente, respecto de servicio o arrendamiento (según información aportada: 202 casos por \$ 1.392,0 reconocidos en el ejercicio 2005 y 336 casos por \$ 6.214,8 en el ejercicio 2006). Debe aclararse que se observa una menor utilización de esta mecánica respecto de lo que advirtió en ejercicios anteriores en el marco del desarrollo de auditorías financieras.

Es dable resaltar que, a partir de la revisión documental de casos en que se practicó el reconocimiento de legítimo abono, pudo advertirse que el inicio del trámite de contratación para la renovación de servicios, no se ha realizado con la debida antelación, por lo que se siguió con una prestación de servicios preexistente sin contratación vigente y con cancelaciones bajo esta modalidad, mientras se tramitaba un nuevo proceso de contratación, sin una debida consideración de responsabilidades subyacentes.

Adicionalmente, la AFIP ha dictado la disposición 419/04 que regula el aspecto jurisdiccional respecto de las autoridades hábiles para aprobar los pagos por legítimo abono, lo cual da entidad a una figura no normada que busca regularizar una situación fáctica evitando el enriquecimiento ilegítimo del

Estado por una prestación recibida sin la debida contraprestación. Ello no se advierte como delegable en autoridades de segundo nivel toda vez que no constituye este reconocimiento una figura creada legalmente por régimen alguno, sino que tiene como objetivo dar remedio a una situación, como se señaló, de facto.

Si bien el referido decreto 618/97 –ver 2.1.– habilita por su artículo 4° al administrador a delegar en los directores generales y los subdirectores generales –y éstos respecto de las jefaturas de las unidades que de ellos dependen–, determinadas funciones y atribuciones, estamos en presencia de medidas excepcionales sin regulación marco que cree la figura del reconocimiento de legítimo abono.

En tal sentido, obsérvese que el artículo 62 del citado decreto, al enunciar atribuciones y responsabilidades del administrador, en su apartado 1. *m)*, habilita su capacidad para “licitar, adjudicar y contratar obras públicas y suministros, adquirir, vender, permutar, transferir, locar, construir y disponer de toda forma respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de sus oficinas o del personal, conforme las necesidades del servicio, todo ello de conformidad con las normas legales en vigencia” y en su apartado 1. *n)* para “determinar los responsables jurisdiccionales de los fondos rotatorios internos y de cajas chicas, estableciendo el monto y su régimen de reposición, con arreglo a lo dispuesto en la ley 24.156 y normas complementarias”, sin que se contemple, por inexistencia legal, la figura en cuestión.

Por último, no se ha podido obtener evidencia sobre si el reconocimiento bajo la presente figura se ha incluido en la meta restrictiva del 5 % del total ejecutado del presupuesto con procedimientos de contratación de excepción.

El organismo, en su descargo, informó que “la Dirección de Logística ha implementado un tablero de control cuya finalidad específica es el seguimiento de las contrataciones con vencimientos y alertas para evitar tener que recurrir a este mecanismo” y que, además, “en el marco de la política de calidad establecida [...] uno de sus principales objetivos es reducir a la mínima expresión posible dicha utilización hasta obtener la eliminación total del mismo”.

4. Ejecución de las contrataciones

a) Monitoreo de ejecución de contrataciones: no se obtuvo evidencia de la existencia de un procedimiento de monitoreo de la ejecución de las contrataciones –con sus distintas alternativas de cumplimiento regulares e irregulares–, a lo cual se vincula lo ya expresado respecto de la inexistencia de registros que aporte información básica –cabe remitirse a lo expuesto en 4.2.d. y 4.3.c.–.

El Manual de Contrataciones plantea el seguimiento individual de la orden de compra, señalando que consiste en el control o verificación del cum-

plimiento de la ejecución del contrato.

La entidad, en su descargo, señaló que con la herramienta SIGMA se monitorea la ejecución de las órdenes de compra. En tal sentido expuso que “se ha relevado el procedimiento y se están realizando las pruebas a los nuevos desarrollos que han surgido como consecuencia de las mejoras requeridas al sistema a los efectos de obtener una mejor gestión en el seguimiento de los contratos”.

b) Control del cumplimiento de la orden de compra: si bien en el ámbito de competencia de la Dirección de Logística –previamente referido– fue dictada la disposición 60/06, respecto de la asignación de responsabilidades específicas a sus dependencias, en cuanto al control del cumplimiento de órdenes de compras, no se accedió a normas que reglamenten las actividades y tareas a desarrollar, así como la documental –en distintos soportes– que ha de producirse como evidencia del control practicado, a excepción de la supervisión del personal de empresas contratadas, que cumplen funciones en edificios centralizados (instrucción general 2/06 DI LOGI).

En tal sentido, la entidad no ha implementado un esquema de controles preestablecidos y programados, que contemple:

– La práctica de constataciones documentadas de los servicios prestados por los proveedores, como insumo para la actividad que le compete a la Comisión de Recepción Definitiva –v.g.: reportes permanentes de revisión de servicios de limpieza–, si bien la Entidad manifestó que se efectúan revisiones, entre otras, en materia de mantenimiento edilicio o seguridad de instalaciones, además de las propias de las contrataciones enmarcadas en la ley de obra pública.

– El estado de bienes adquiridos o del resultado de los servicios recibidos, tras la recepción definitiva, dentro de los plazos de vigencia de las garantías otorgadas por los proveedores, por lo que la gestión de reclamo al proveedor dependerá de la oportuna notificación del usuario respecto de defectos sobrevenientes. Cabe señalar que es de práctica la remisión de la orden de compra al área usuario, junto con una nota que requiere que se informe “en caso de producirse cualquier tipo de incumplimiento [...] en el respectivo contrato con el fin de proceder en consecuencia”.

– La efectiva satisfacción de la necesidad planteada por el usuario como justificativo de la contratación, actuando como validación a posteriori de la fundamentación y de la eficiencia de la solución aportada a la necesidad detectada.

c) Planificación de la ejecución de la contratación: de las revisiones documentales practicadas se han advertido deficiencias en la planificación de contrataciones en cuanto a la debida consideración de la oportunidad de ejecución de la orden de compra.

Así, por ejemplo, se observó la rescisión de una contratación del servicio de limpieza de un edificio sometido a reparaciones por no concluirse éstas en

oportunidad en que debía iniciarse la prestación del servicio, o en el mes de diciembre de 2006 se recibieron, en un depósito central, 7.000 computadoras personales –14.000 bultos–, que, tras transcurrir cuatro meses, 1.800 computadores –3.600 bultos– permanecían en depósito en espera de su puesta a punto (seteo) y distribución, con los riesgos y costos que ello conlleva.

d) Registro de sanciones: se informó que respecto de las sanciones a proveedores, que constituyen antecedentes para nuevas contrataciones, es de práctica la notificación a las distintas UCC sobre lo dispuesto y su incorporación en la página de Intranet del Departamento de Administración de Compras. De las revisiones practicadas se advirtió que dicho sitio virtual, no cuenta con todas las sanciones aplicadas y que respecto de algunos proveedores, no obra la identificación del acto administrativo sancionatorio.

El manual prescribe que cada UCC deberá contar con un registro de penalidades y sanciones aplicadas, aspecto que no poseía efectiva implementación, en el que ha de obrar el incumplimiento determinado, y las penalidades y sanciones aplicadas a adjudicatarios u oferentes. No obstante, no plantea la existencia de un registro de la AFIP en su conjunto de acceso general para la totalidad de las UCC, a fin de evaluar antecedentes de proveedores o posibles proveedores.

e) Inventario de bienes de uso: como ya se informara, en el marco de auditorías financieras realizadas por la AGN, la AFIP no cuenta con inventarios confiables de bienes de uso. Se advirtió que ellos poseen información inconsistente, por lo que no permite la adecuada individualización de los activos, su destino y responsable, y la fecha de alta.

En los inventarios físicos de bienes practicados, se han hallado bienes no incluidos en los listados analíticos, sin número de inventario, con números de inventario que no han podido visualizarse, dado que sus etiquetas autoadhesivas se encontraron deterioradas o sus números ilegibles, no hallados en la área detallada en el inventario, sin uso y con igual número de inventario, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el organismo no efectúa periódicamente inventarios físicos de este tipo de bienes con personal ajeno a su custodia y registración, a fin de validar sistemáticamente la información existente en las cuentas contables que los reflejan. Las presentes debilidades, aunadas a las deficiencias advertidas en el movimiento de bienes, esencialmente en cuanto al debido cuidado y su custodia, poseen efectos directos respecto del seguimiento posterior de los bienes adquiridos y del destino acordado a los bienes reemplazados –tal el caso del recambio mobiliario que en la actualidad se desarrolla para la unificación de la imagen institucional–. Se aclara que, respecto de esto último, la entidad no aportó antecedentes en cuanto a lo actuado en

los ejercicios 2005 y 2006.

Debe resaltarse que en el marco de la implementación del nuevo sistema informático previamente referido –SIGMA–, la entidad, simultáneamente, ha contratado a una firma a efectos de practicar la identificación de los bienes inventariables, a fin de acceder a un inventario validado en el aplicativo informático puesto en operación.

f) Inventario de bienes de consumo: como también expresara la AGN, en el marco de auditorías financieras, la entidad no contaba con un sistema de inventario permanente bienes de consumo que contemplara a la totalidad de los depósitos existentes, exponiendo en sus estados contables las existencias al cierre de los bienes en depósitos centrales, situación que ha de ser superada con la implementación del SIGMA, y con la práctica de inventarios físicos y evaluación de la obsolescencia o ausencia de uso de los bienes que se posee, que tercerizara, para la migración a dicho sistema.

En el apartado 5. “Recomendaciones de su informe” la AGN efectúa los siguientes señalamientos:

5. Aspectos normativos

Practicar la evaluación jurídica y práctica de los distintos aspectos referidos por esta AGN, a la luz de las consideraciones vertidas, con la intervención de los servicios jurídicos correspondientes, realizando los ajustes del régimen a fin de resguardar la aplicación de los principios explicitados en el mismo.

6. Planificación de la compra

a) Instrumentar medios tendientes a la planificación institucional de las compras y contrataciones, en consonancia con los planes estratégicos y operacionales de la entidad –Cde. apartado a)–.

b) Implementar procedimientos de detección y evaluación sistémico de necesidades –Cde. apartado b)–.

c) Normar y aplicar procesos de control de la ejecución de la planificación, y tratamiento de desvíos –Cde. apartado c)–.

d) Establecer un esquema de control centralizado de las acciones operativas descentralizadas y reformular la constitución de UCC. En caso de que las compras posean alta complejidad técnica, dotar al área de compras de recursos acordes y establecer fluidos circuitos de comunicación con las áreas usuarias a fin de lograr la eficiente satisfacción de necesidades –Cde. apartado d)–.

7. Proceso de contratación

a) Implementar un manual de procedimientos de compras con clara identificación de tareas y responsables –Cde. apartado a)–.

b) Continuar el proceso de implementación del registro de contrataciones, contemplando sus distintas instancias y la explotación de la información para la planificación y control –Cde. apartado b)–.

c) Implementar las acciones tendientes a evitar

la reiteración de las cuestiones individualizadas en el apartado 4.3.c), haciendo especial hincapié en la implementación de actividades de control específicas –Cde. apartado c)–.

d) Programar las contrataciones a efectuar con la antelación necesaria y consideración de las posibles alternativas procedimentales a fin de acceder al servicio o provisión de bienes en forma oportuna y, en su caso, de no efectuarse ello, practicar los correspondientes deslindes de responsabilidades tendientes a evitar situaciones no regulares –Cde. apartado d)–.

8. Ejecución de las contrataciones

a) Implementar, contemplando la nueva aplicación informática, acciones de monitoreo de la ejecución de las contrataciones –Cde. apartado a)–.

b) Establecer procedimientos de control de cumplimiento de las órdenes de compra que contemple lo expuesto en el apartado 4.4.b. y la existencia de evidencia documental de las actividades ejecutadas –Cde. apartado b)–.

c) Planificar las contrataciones considerando sus aspectos logísticos de su ejecución (v.g.: interrelación de servicios contratados, entregas escalonadas, etcétera) –Cde. apartado c)–.

d) Implementar un registro de sanciones correspondiente a la Entidad en su conjunto, con las reglas de validación adecuadas de datos incorporados y con acceso para todas las UCC –Cde. apartado d)–.

e) Continuar con el proceso iniciado de regularización de la registración de bienes 4 uso y bienes de consumo, e implementar actividades del control con énfasis/respecto de las tenencias y movimientos de bienes –Cde. apartado e) y f)–.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – Ernesto R. Sanz. – María L. Leguizamón. – Agustín O. Rossi. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V. 270/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre informe referido a la Administración Federal de Ingresos Públicos - Compras y contrataciones de bienes y servicios; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen con el objeto de auditar las compras y contrataciones de bienes y servicios de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – Ernesto R. Sanz. – María L. Leguizamón. – Agustín O. Rossi. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 29-S.-2009.

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