

Universidad Nacional de Moreno

Unidad de Auditoria Interna

Proyecto de Auditoría: Obras Públicas

Informe N°: 11-2021

Tabla de Contenidos

Informe Ejecutivo

I – Jurisdicción u Organismo	4
II – Síntesis - Conclusión	4
III – Lugar y fecha, firma y sello	5

Informe Analítico

I – Objeto de la Auditoria	7
II - Alcance	7
III – Limitaciones al Alcance	8
IV – Tarea realizada	8
V – Marco de referencia	9
VI – Circuito, tema o aspectos auditados	10
VII – Observaciones, Opinión del Auditado y Recomendaciones	13
VIII – Conclusión	16
XI – Lugar y fecha, firma y sello	16

Informe Ejecutivo

I – Jurisdicción u Organismo y Título

Universidad Nacional de Moreno.

Proyecto de auditoría: Obras Públicas

Informe N° 11-2021.

II – Síntesis - Conclusión

Su objetivo es evaluar el cumplimiento normativo establecido por la Ley de Obras Públicas o por la Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas; y la Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública, en el marco de procedimientos aprobados y de controles eficaces.

Las tareas se realizaron conforme a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental y al Manual de Control Interno Gubernamental. Se consideraron las pautas establecidas en el Decreto de Necesidad y Urgencia en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria declarada.

El universo a auditar serán las obras públicas con actividad vigente durante el 2020 a excepción de las correspondientes al Programa Nacional de Infraestructura Universitaria, que resulta objeto de otro informe.

La Unidad de Control y Gestión de Obra dependiente de la Secretaría de Administración, es responsable primario de *supervisar todo lo atinente a la proyección, contratación y ejecución de obras nuevas y de remodelación, reformas o ampliaciones de la infraestructura y prestación de servicios generales que requiera la UNIVERSIDAD, conforme la normativa vigente.*

Observaciones que se mantienen de informes anteriores:

1. Ausencia de manuales, de normas y procedimientos escritos que posibiliten que los expedientes que tramitan procesos licitatorios, de obras públicas o de adecuaciones edilicias menores, cumplan con un trámite completo y ordenado (certificados de obras con facturas y recibos, o redeterminaciones de precios, corren por expedientes separados sin existir constancia en el expediente original; expedientes finalizados, carecen de cierre sin ser archivados definitivamente).

Observaciones de la presente auditoria, se destacan:

1. Sobre aspectos formales y expedientes.

- a. Se ha detectado, en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria declarada, que obligó a modificar el mecanismo de tramitación de expedientes de papel a digital, que no se alcanza a cumplir con las pautas de seguridad de la información. Los principios básicos de confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, se

encontraron sesgados particularmente en la etapa de transición, hasta la utilización del Sodocu.

- b. No se ha detectado un corte documental en los expedientes, que establezca una fecha o folio, a partir del cual se ha discontinuado en formato de papel y se haya continuado en forma digital o en otro expediente papel/digital.
 - c. No se encuentra incorporada a los expedientes papel/ carpeta digital/ SUDOCU documentación referida a algunos de los certificados de avance de obra y adecuaciones provisionales de precios, por lo general de los meses octubre, noviembre y diciembre del año 2020.
 - d. No consta en los expedientes las notificaciones a los contratistas de las autorizaciones de las adecuaciones provisionales de precios, emitidas mediante disposiciones de la Secretaría de Administración.
 - e. No se pusieron a disposición los libros de órdenes de servicio y libros de actas de pedido. Se informó por parte de la Unidad de Control y Gestión de Obras que la utilización de los libros se vio dificultada por la emergencia pública en materia sanitaria.
2. Sobre las tareas desempeñadas por terceros:
- a. Se ha verificado la prestación de servicios tercerizados mediante la figura de monotributistas, que representan una subcontratación que no ha sido informada ni autorizada por la Universidad, lo que adicionalmente representa un riesgo ante la empresa, el prestador y terceros, en caso de carecer de cobertura en seguros

Sobre la base de la tarea realizada, se concluye:

Considerando el desarrollo de las actividades en el contexto de la emergencia pública en materia sanitaria declarada; la Universidad Nacional de Moreno, ha dado cumplimiento razonable a la normativa vigente en materia de Obras Públicas, en el marco de procedimientos de aplicación general o de las buenas prácticas y del ámbito de control interno deseado.

Las excepciones contempladas en las observaciones del presente informe y de los anteriores, no han resultado significativas y en general se encuentran orientadas a aplicar mejoras al proceso vigente. No obstante, se recomienda evaluar posibles mejoras que garanticen la comunicación formal con el contratista y la confección de un manual de funciones que permita delimitar el accionar de las partes intervinientes.

III – Lugar y fecha, firma y sello

Moreno, 5 de Noviembre de 2021.

Informe Analítico

Universidad Nacional de Moreno
Proyecto de Auditoría: Obras Públicas
Informe N° 11-2021
Informe Analítico

I - Objeto

El presente Informe da cumplimiento al Plan de Auditoría 2021.

Su objetivo es evaluar el cumplimiento normativo establecido por la Ley N°13.064 de Obras Públicas, sus modificaciones y reglamentaciones, o de corresponder, por la Ley N°24.354, Sistema Nacional de Inversiones Públicas y de los procedimientos de información requeridos por el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y la Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública, en el marco de procedimientos aprobados y de controles eficaces.

En el caso que no existan nuevas obras, se realizará un Informe de seguimiento.

Para el caso de no existir Inversiones públicas bajo el marco normativo de la Ley 24.354, se aplicará la evaluación sobre aquellas obras públicas que el organismo haya ejecutado bajo la Ley 13.064, sus modificaciones y reglamentaciones.-

II - Alcance

Las tareas se realizarán conforme a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Res. N° 152/02) y al Manual de Control Interno Gubernamental (Res. N° 03/11).

El universo a auditar serán las obras públicas con actividad vigente durante el 2020 a excepción de las correspondientes al Programa Nacional de Infraestructura Universitaria, que resulta objeto de otro informe.

Las actividades de campo se llevaron a cabo entre el 24 de setiembre y el 5 de Noviembre de 2021 en dependencias de la Universidad Nacional de Moreno.

La Unidad de Control y Gestión de Obra dependiente de la Secretaría de Administración, es responsable primario de *supervisar todo lo atinente a la proyección, contratación y ejecución de obras nuevas y de remodelación, reformas o ampliaciones de la infraestructura y prestación de servicios generales que requiera la UNIVERSIDAD, conforme la normativa vigente.*

El presente informe se encuentra referido a las observaciones y conclusiones sobre el objeto de la tarea por el período precedentemente indicado y no contempla la eventual ocurrencia de hechos posteriores que puedan modificar su contenido.

III – Limitaciones al Alcance

No existen limitaciones al alcance.

IV – Tarea realizada

A los fines evaluar el cumplimiento normativo arriba señalado, se procedió a verificar los controles realizados en el proceso de Certificación de Obras, de Redeterminación de Precios y sobre las Recepciones, para la ejecución de los Contratos de Obra Pública, en el marco de los procedimientos aprobados y del ambiente de control vigente, habiéndose aplicado los siguientes procedimientos:

- Verificación del cumplimiento normativo, en lo atinente a la ejecución de la obra propiamente dicho.
- Verificación de las recepciones de obra o la inexistencia de las mismas.
- Se verificó la emisión de los certificados de avance por parte del contratista y la aprobación por parte de las áreas intervinientes en el control de los mismos, así como la documentación que debe acompañarlos según los pliegos de cláusulas especiales y generales de cada expediente (facturas, seguros de obra, formularios AFIP 931 y sus comprobantes de pago).
- Se verificó la existencia de los informes de inspección de obra con el estado de las obras y avance fotográfico emitido por el departamento de fiscalización de obras.
- Se verificó la retención por parte de la Universidad del fondo de reparo, de acuerdo al porcentaje estipulado en cada contrato o pliego de cláusulas especiales, o *su sustitución por una fianza bancaria a entera satisfacción de la Universidad; por títulos o bonos nacionales; o por una póliza de seguro de caución.*
- Se analizaron los controles efectuados sobre las solicitudes de adecuaciones de precios provisorias por parte de la Unidad de Control y Gestión de Obras, la comisión de evaluación, coordinación y seguimiento de los procesos de redeterminación de precios y de la Secretaría Legal y Técnica de la U.N.M.
- Se verificó la existencia de los actos administrativos por parte de la Secretaría de Administración mediante los cuales se autorizan las adecuaciones y la existencia de actas de adecuaciones provisorias firmadas por los contratistas.
- Se verificó la existencia de pólizas de seguros de caución correspondientes a los incrementos de las garantías de cumplimiento de contratos.

- Se realizó el cotejo de los importes de los certificados de avance con los montos ejecutados en los meses de corte de las adecuaciones, controlando que los porcentajes de variación se apliquen desde el “mes y año del disparo”, verificando de corresponder la facturación de las diferencias por los certificados ya abonados.
- Las obras que formaron parte de la muestra fueron las siguientes

OBRAS	NRO. EXPEDIENTE
Edificio laboratorios UNM	523/2018
Construcción vestuario y cocina-comedor del personal	837/2017
Adecuación sanitarios accesibles, núcleos verticales edificio histórico-ala oeste	471/2018
Instalación eléctrica troncal edificios Dorrego I - II y galpón mantenimiento	663/2018
Construcción de centro de servicios para la internacionalización académica	708/2018

V – Marco de Referencia

Para el cumplimiento de los objetivos de auditoria, se aplicaron las siguientes normativas:

- Ley N°24.354, Sistema Nacional de Inversiones Públicas y de los procedimientos de información requeridos por el Banco Nacional de Proyectos de Inversión.
- Ley 13.064 de obra pública, sus modificaciones y reglamentaciones y demás normativa vigente a nivel nacional, como así también, el Decreto 893/12 y 1023/01.
- Decreto 1295/02, metodología de redeterminación de precios de contratos de obra pública.
- Decreto 691/2016 Régimen de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública y de Consultoría de Obra Pública.
-

Se consideraron las siguientes normativas de aplicación temporal, por la situación de emergencia pública en materia sanitaria declarada:

- Gestión Administrativa a Distancia de Compras y Contrataciones (Resolución UNM-R N° 78/20).
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° DECNU-2020-260-APN-PTE, de fecha 12 de marzo de 2020.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° DECNU-2020-287-APN-PTE, de fecha 17 de marzo de 2020.

- Decisión Administrativa N° DECAD-2020-409-APN-JGM, de fecha 18 de marzo de 2020.
- Decisión Administrativa N° DECAD-2020-472-APN-JGM, de fecha 7 de abril de 2020.
- Disposición ONC N° DI-2020-48-APN-ONC#JGM, de fecha 19 de marzo de 2020.
- Disposición ONC N° DI-2020-53-APN-ONC#JGM, de fecha 8 de abril de 2020.
- Disposición ONC N° DI-2020-55-APN-ONC#JGM, de fecha 22 de abril de 2020.
- Comunicación General ONC N° 7/20 y N° 8/20.

VI – Circuitos, temas o aspectos auditados

1. Circuito para la medición, certificación y pago de los certificados de obra.

A efectos de determinar los roles y funciones ejercidos por la Dirección de Obra, el Departamento de Fiscalización de Obras, la Inspección de Obra y la Unidad de Control de Gestión de Obra, en el proceso de medición y emisión de los certificados; se ha relevado información que permita evaluar el ambiente de control ante la falta de normas y manuales internos.

Los controles ejercidos por la Universidad se pueden distinguir entre las referidas a la propia ejecución de la obra, velando por el cumplimiento en tiempo y forma de lo establecido en el plan de trabajos y la oferta técnica; y en caso de no ajustarse el contratista a ello, aplicar las sanciones establecidas en el pliego. Complementariamente, con el control de la efectiva supervisión y seguimiento de tareas.

Por lo tanto, las funciones de la Dirección de Obra se orientan a verificar el cumplimiento por parte del contratista y para ello debe ejercer el control de la ejecución de la obra hasta la recepción definitiva haciendo cumplir todas las normativas establecidas en el pliego contratado.

La supervisión de los avances físicos reales de las obras en ejecución, se explicita a través de la “medición” de los trabajos ejecutados de acuerdo a los contratos y es ejercida por la Inspección de Obra, a cargo del Departamento de Fiscalización de Obra dependiente de la Secretaría de Infraestructura y Plan Maestro. Complementariamente, la Unidad de Control de Gestión De Obra, dependiente de la Secretaría de Administración, controla que dichos avances reales se correspondan con lo establecido en el pliego licitatorio y con las certificaciones emitidas. Además verifica que esté de acuerdo a pliego la documentación que acompaña al certificado.

Las mediciones se configuran en un ACTA DE MEDICIÓN, la cual es conformada por la contratista y el comitente (representado por la Dirección de Obra) y acompañan el certificado correspondiente. Dicha circunstancia contradice lo requerido en los pliegos donde los resultados de las mediciones deberán asentarse en el Libro de Órdenes de Servicios que lleva la Inspección de Obra, debiendo constar las disconformidades con la medición, por acta con los fundamentos de la misma.

Las mediciones tienen carácter provisorio y están supeditadas al resultado de las mediciones finales que se realicen para las recepciones provisorias, parciales o totales, salvo para aquellos trabajos cuya índole no permita una nueva medición.

Una vez conformada el ACTA DE MEDICION el Contratista emite los "Certificados de Avance de Obra" correspondiente al período medido. Cada certificado mensual estará integrado por la "liquidación de la obra contratada", resultante de la "medición a valores de los precios de la Oferta, el total liquidado hasta ese momento, el descuento proporcional del Anticipo Financiero, y todo aquello que disponga el pliego licitatorio.

Los certificados mensuales constituyen documentos provisorios para pagos a cuenta, sujetos a posteriores rectificaciones que se harán, si correspondieran, en la certificación siguiente o cuando se realice la liquidación final de la obra. El certificado se extiende con los valores obtenidos por la Inspección de Obra, aún en caso de disconformidad del Contratista o su Representante Técnico.

Del monto de los certificados se deduce el 5% para la constitución del "Fondo de Reparación", que no devengará intereses y que se retendrá hasta la Recepción Definitiva en garantía de la correcta ejecución de los trabajos y para hacer frente a reparaciones que fueran necesarias que el Contratista no ejecutara cuando le fuera ordenado. También se puede presentar una póliza de caución por el valor de dicho fondo.

La Unidad de Control de Gestión de Obra, una vez realizados los controles pertinentes, conforma el "Pago de los certificados" mediante el envío a la Secretaría de Administración. La documentación incluye: el Certificado de Avance, la factura conformada, el Acta de Medición, la curva de inversiones y el plan de trabajos alcanzado y la comparativa con lo contratado, el informe de la Inspección de Obra con respaldo fotográfico del avance de la obra certificado, y toda la certificación actualizada de lo solicitado en el pliego licitatorio.

2. Análisis en las alteraciones del contrato. Redeterminación de Precios.

Se verifica que las redeterminaciones de precio, cumplen con el procedimiento exigido por normativa legal y por la SIGEN.

A tal efecto, se ha creado de Comisión de Redeterminación de Precios, como un cuerpo colegiado e interdisciplinario perteneciente a más de una Secretaría.

3. Verificación de la recepción de obra.

Para la “RECEPCION DE LAS OBRAS” la Inspección de Obra comprobará su correcta ejecución, mediante las pruebas que establezca la normativa aplicable, que serán a cargo exclusivo del Contratista, e incluirán aquellas destinadas a verificar la adecuada construcción y correcto funcionamiento de la obra ejecutada y los datos garantizados por el Contratista en su Oferta. Para la “Recepción Definitiva de la obra” serán de aplicación las mismas formalidades que la Recepción Provisoria.

4. Verificación de cumplimiento de plazos.

Si bien el cumplimiento de plazos constituye un aspecto formal importante y no es en sí mismo un proceso; se consideró la aplicación temporal de criterios excepcionales, justificados por la situación de emergencia pública en materia sanitaria declarada.

Las notificaciones formales vieron modificadas su circuito habitual, lo que en algunos casos implicó demoras de instrumentación formal.

5. Verificación del cumplimiento de la normativa referida a la Gestión Administrativa a Distancia

En virtud del relevamiento realizado y de la descripción brindada por el auditado, la U.N.M. pudo establecer un mecanismo normado de tramitación de expedientes, a partir del dictado del instructivo para la gestión administrativa a distancia que aprobó el 2 de abril de 2020. Dicho instructivo, procuró hallar la manera más efectiva de tramitar en forma remota la gestión administrativa de la Universidad.

Se crearon las denominadas “carpetas virtuales” que carecieron de las aptitudes técnicas para tramitar y gestionar expedientes administrativos en forma legal, habiéndose constituido en un paliativo técnico instrumental que se encontró como alternativa para continuar con la gestión administrativa en plena etapa de aislamiento social. Esta situación continuará hasta que se cumpla con la “reconstrucción” es decir, impresión, revisión, ordenamiento, foliatura y firma, de los mismos.

El “SUDOCU” (Sistema Único Documental) disponible para las Universidades Nacionales a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), se constituyó a partir del 15 de noviembre de 2020 de uso obligatorio, aunque carece del acto administrativo respectivo.

Por lo tanto, para las verificaciones realizadas para determinados expedientes se han utilizado métodos alternativos a efectos de validar la información del periodo de transición (SIU-Diaguita, correos, notificaciones, etc.).

VII – Observaciones, opinión del auditado y recomendaciones.

Observaciones que se mantienen de informes anteriores.

1. Ausencia de manuales de normas y procedimientos escritos que posibiliten que los expedientes que tramitan procesos licitatorios, de obras públicas o de adecuaciones edilicias menores, cumplan con un trámite completo y ordenado (certificados de obras con facturas y recibos, o redeterminaciones de precios, corren por expedientes separados sin existir constancia en el expediente original; expedientes finalizados, carecen de cierre sin ser archivados definitivamente).

Opinión del auditado 1:

La UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO, se encuentra impulsando un relevamiento mediante un “Proyecto específico”, con la finalidad de elaborar manuales y procedimientos en el corriente ejercicio.

Comentario de la Auditoría:

La regularización será objeto de seguimiento futuro.

Observaciones del presente Informe

Observación 1:

Se ha detectado, en el marco de la emergencia pública en materia sanitaria declarada, que obligó a modificar el mecanismo de tramitación de expedientes de papel a digital, que no se alcanza a cumplir con las pautas de seguridad de la información. Los principios básicos de confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, se encontraron sesgados particularmente en la etapa de transición, hasta la utilización del Sodocu.

Opinión del auditado 1:

Durante el (ASPO) AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO por COVID-19, se han gestionado los procedimientos incorporado las actuaciones a las carpetas virtuales correspondientes a cada Expediente. Se hace saber que ésta opción permitió operativizar la gestión y compartir información a pesar de las importantes restricciones frente al aislamiento sanitario. Asimismo, se indica que se continuó con el desarrollo de todas las tareas administrativas realizadas a distancia. En tal sentido es importante señalar que se mantuvieron operando los sistemas informáticos “Diaguita” y “Pilaga” en forma remota. Por otra parte, a partir de la puesta en marcha del Expediente Electrónico se dio inicio a la digitalización de la documentación.

Recomendación 1:

Evaluar la política general para la actualización de los expedientes, garantizando la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

Observación 2:

No se ha detectado un corte documental en los expedientes, que establezca una fecha o folio, a partir del cual se ha discontinuado en formato de papel y se haya continuado en forma digital o en otro expediente papel/digital.

Opinión del auditado 2:

En buena medida, se han incorporado las actuaciones de las carpetas virtuales (utilizadas durante el ASPO) a los expedientes papel, dando paso a la transición y dejando constancia de la fecha de inicio del Expediente SUDOCU (Expediente electrónico).

Recomendación 2:

Implementar la práctica de intervenir y dejar asentado en la actuación, cuál es el último folio y fecha del expediente en soporte en papel, a partir del que se encontrará en trámite de soporte digital.

Observación 3:

No se encuentra incorporada a los expedientes papel/ carpeta digital/ SUDOCU documentación referida a algunos de los certificados de avance de obra y adecuaciones provisionales de precios, por lo general de los meses octubre, noviembre y diciembre del año 2020.

Opinión del auditado 3:

Se han incorporado, buena parte de la documentación precitada para dar cumplimiento a la actualización de los expedientes.

Recomendación 3:

Evaluar la política general para la actualización de los expedientes, poniendo especial atención en los períodos de transición organizativa o instrumental, garantizando la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

Observación 4:

No consta en los expedientes las notificaciones a los contratistas de las autorizaciones de las adecuaciones provisionales de precios, emitidas mediante disposiciones de la Secretaría de Administración. (Ejemplos: UNM-SdA n° 36/2020 - 39/2020 - 49/2020 - 52/2020 - 62/2020 - 77/2020 - 01/2021 - 02/2021 - 31/2021 - 41/2021 - 110/2021).

El día 18/11/2021 solicitamos la documentación respaldatoria de 3 disposiciones como muestra (UNM-SdA n°02/2021 - n°77/2020 - n°39/2020) y al día 24/11/2021 no fueron aportadas.

Opinión del auditado 4:

La situación de AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO, dificultó la notificación formal. Se tendrá en cuenta la recomendación.

Recomendación 4:

Evaluar la política general para la actualización de los expedientes, poniendo especial atención en el efecto jurídico adverso que podría implicar la falta de efectiva notificación a los contratistas.

Observación 5:

No se pusieron a disposición los libros de órdenes de servicio y libros de actas de pedido. Se informó por parte de la Unidad de Control y Gestión de Obras que la utilización de los libros se vio dificultada por la emergencia pública en materia sanitaria, por lo cual se informalizó esa vía de comunicación utilizándose por ejemplo el correo electrónico, pero no consta en los expedientes documentación respaldatoria de las comunicaciones.

Opinión del auditado 5:

La pandemia y las restricciones sanitarias claramente dificultaron la comunicación formal entre el Director de Obra y la empresa. Se tendrá en cuenta la recomendación.

Recomendación 5:

Ajustar las tareas a la normativa sobre libros de órdenes de servicio y libros de actas de pedido o evaluar una mejora, que permita implementar otra modalidad alternativa, que conste en los pliegos pertinentes y resulten de aplicación admitida por la normativa.

Observación 6:

Se ha verificado la prestación de servicios tercerizados mediante la figura de monotributistas, que representan una subcontratación que no ha sido informada ni autorizada por la Universidad, lo que adicionalmente representa un riesgo ante la empresa, el prestador y terceros, en caso de carecer de cobertura en seguros.

Opinión del auditado 6:

Se están instrumentando procedimientos a los efectos de detectar en forma temprana la presencia de personal registrado bajo la figura de monotributista.

Recomendación 6:

Arbitrar los mecanismos necesarios que eliminen el riesgo para la Universidad, frente a la subcontratación no admitida contractualmente.

VIII – Conclusión

Considerando el desarrollo de las actividades en el contexto de la emergencia pública en materia sanitaria declarada; la Universidad Nacional de Moreno, ha dado cumplimiento razonable a la normativa vigente en materia de Obras Públicas, en el marco de procedimientos de aplicación general o de las buenas prácticas y del ámbito de control interno deseado.

Las excepciones contempladas en las observaciones del presente informe y de los anteriores, no han resultado significativas y en general se encuentran orientadas a aplicar mejoras al proceso vigente. No obstante, se recomienda evaluar posibles mejoras que garanticen la comunicación formal con el contratista y la confección de un manual de funciones que permita delimitar el accionar de las partes intervinientes.

IX – Lugar y fecha, firma y sello

Moreno, 29 de Noviembre de 2021.