

"2024 – 30 años de la consagración constitucional de la autonomía y 75° aniversario de la gratuidad universitaria en Argentina."



Universidad Nacional de Moreno

Unidad de Auditoría Interna

Informe de Auditoría N° 09-2024

Proceso Licitatorio de Obras Públicas

Índice

Informe Ejecutivo.....	- 3 -
I – Jurisdicción u Organismo y Título	- 4 -
II – Síntesis - Conclusión	- 4 -
III – Lugar y fecha, firma y sello.....	- 4 -
Informe Analítico.....	- 5 -
I - Objeto	- 6 -
II - Alcance	- 6 -
III – Limitaciones al Alcance.....	- 6 -
IV – Tarea realizada	- 6 -
V – Marco de Referencia.....	- 7 -
VI – Circuitos, temas o aspectos auditados	- 7 -
VII – Observaciones, opinión del auditado y recomendaciones.	- 9 -
VIII – Conclusión.....	- 12 -
IX – Lugar y fecha, firma y sello	- 12 -

Informe Ejecutivo

I – Jurisdicción u Organismo y Título

Universidad Nacional de Moreno.

Proyecto de auditoría: Proceso Licitatorio de Obras Públicas
Informe N° 09-2024.

II – Síntesis - Conclusión

El presente Informe da cumplimiento al Plan de Auditoria del año 2024.

El objeto principal es evaluar y verificar la tramitación administrativa y ejecución de las obras encaradas por la Universidad dentro del marco normativo establecido por la Ley N°13.064 de Obras Públicas.

El universo a auditar está circunscripto a los expedientes de obras públicas iniciados en el año 2023 y, asimismo, los iniciados en años anteriores y con obras o trámites en curso de ejecución al 31/12/2023, certificados de avance de obra y/o adecuaciones provisorias de precios aprobados durante 2023. Se excluye la obra del Edificio Dorrego II dado que la misma es objeto de un proyecto de auditoria específico (N° 10/2024 s/ Proceso de Implementación del Programa de infraestructura Universitaria).

La Universidad Nacional de Moreno, ha dado cumplimiento razonable a la normativa vigente en materia de Obras Públicas, con la intervención oportuna de las áreas competentes. No obstante, se recomienda considerar la aprobación del Manual de Compras y Contrataciones proyectado y finalizar el desarrollo del sistema informático de gestión y seguimiento de obras.

III – Lugar y fecha, firma y sello

Moreno, 19 de diciembre de 2024.

Informe Analítico

I - Objeto

El presente Informe da cumplimiento al Plan de Auditoría 2024.

El objeto principal es evaluar y verificar la tramitación administrativa y ejecución de las obras encaradas por la Universidad dentro del marco normativo establecido por la Ley N°13.064 de Obras Públicas.

II - Alcance

Las tareas se realizaron siguiendo las pautas contenidas en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Resolución N° 152/02 - SGN) y Manual de Control Interno Gubernamental (Resolución N° 03/11-SGN).

El universo a auditar está circunscripto a los expedientes de obras públicas iniciados en el año 2023 y, asimismo, los iniciados en años anteriores y con obras o trámites en curso de ejecución al 31/12/2023, certificados de avance de obra y/o adecuaciones provisorias de precios aprobados durante 2023. Se excluye la obra del Edificio Dorrego II dado que la misma es objeto de un proyecto de auditoría específico (N° 10/2024 s/ Proceso de Implementación del Programa de infraestructura Universitaria).

Las actividades de campo se llevaron a cabo entre el 30 de octubre y el 28 de Noviembre de 2024 en dependencias de la Universidad Nacional de Moreno.

El presente informe se encuentra referido a las observaciones, efectos y opiniones sobre el objeto de la tarea realizada hasta la fecha indicada y no contempla la eventual ocurrencia de hechos posteriores que puedan modificar su contenido. Las observaciones y/o hallazgos presentados en este informe corresponden a la situación observada al momento de realizar el trabajo. Al ser el control interno y su ejecución aspectos dinámicos y dependientes en mayor o menor medida de factores humanos, existe un margen de riesgo que no puede ser cubierto en su totalidad. El trabajo realizado incluyó un análisis de pistas electrónicas –ya sean pistas de auditoría, registros de eventos en los sistemas, archivos generados en los sistemas, etc.-- y basándose en el principio de confianza en que toda información suministrada por los responsables es íntegra, completa y veraz.

III – Limitaciones al Alcance

No existen limitaciones al alcance.

IV – Tarea realizada

1. Verificación del cumplimiento normativo, Ley N°13.064 de Obras Públicas, sus modificaciones y reglamentaciones.
2. Análisis del proceso de contratación de la obra pública y selección de la oferta.
3. Análisis de las alteraciones del contrato. Redeterminación de Precios.
4. Verificación de la recepción de obra.

V – Marco de Referencia

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

- 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.
- Resolución UNM-CS N°966/2022, y su modificatoria UNM-CS N°1.012/23 – *Reglamento Interno de Compras y Contrataciones de la UNM.*

VI – Circuitos, temas o aspectos auditados

Por Memorandos R-UAI N° 25/2024 y N° 26/2024 se cursó a la Subsecretaría de Infraestructura y Plan Maestro y a la Secretaría de Administración de la UNM, respectivamente, sendos requerimientos de información en relación con los expedientes de obras correspondientes al universo definido y los circuitos administrativos y puntos de control implementados, y si éstos se encuentran formalizados en instructivos de trabajo, manuales de procedimientos, flujogramas, u otro instrumento de monitoreo. Además, y a modo de seguimiento de la observación con recomendación formulada en el Informe de Auditoría N° 11/2021, los procedimientos instrumentados a los efectos de detectar en forma temprana e impedir la prestación de servicios tercerizados por personal registrado bajo el Régimen de Monotributo de modo de eliminar el riesgo frente a subcontrataciones no admitidas contractualmente.

Con las respuestas brindadas por las áreas requeridas, se procedió a la compulsa de las actuaciones en el sistema informático documental SIU-SUDOCU, y evaluar la tramitación de los procedimientos de contratación de las obras.

En el período auditado se llamaron tres licitaciones públicas, dos de las cuales se dieron por fracasadas y una de estas motivó una posterior contratación directa enmarcada en urgencia. Dichos procesos tuvieron por objeto la obra de media tensión-Etapa I, la mejora de conectividad, y construcciones en el playón polideportivo (éste proceso truncado por la desestimación de las ofertas presentadas).

Se detallan estos procesos en el siguiente cuadro:

Expediente	Procedimiento	Objeto	Estado	Acto de adjudicación/fracaso
886/2022	Licitación Pública N°1/2023	Plan Estratégico de Media Tensión. Etapa I"	Fracaso	Resolución UNM-VR N°158/23
665/2023	Contratación Directa Por Urgencia N°45/2023	Obra de Media Tensión. Etapa I"	Adjudicada a CAVEGO S.A	Resolución UNM-VR N°185/23
142/2022	Licitación Pública N°7/2022	Mejora de la conectividad física e inalámbrica en edificio histórico y campus de la Universidad Nacional de Moreno	Adjudicada a CAVEGO S.A	Resolución UNM-R N°14/2023
720/2021	Licitación Pública N° 3/2022	Construcción Cubierta y Gradas de Playón Polideportivo	Fracaso	Resolución UNM-VR 30-23

En definitiva, excluidos los trámites declarados fracasados, son dos los procesos de obras alcanzados a la fecha de corte para ser evaluados: 1) la Licitación Pública N° 7/2022 "Mejora de la conectividad física e inalámbrica en Edificio Histórico y Campus de la UNM", y 2) Contratación Directa N° 45/2023 "Obra de Media Tensión – Etapa I".

1. LPU 7/2022 - Mejora de la conectividad física e inalámbrica en edificio histórico y campus de la Universidad Nacional de Moreno.

La licitación tramitó por Expediente EXP-UNM N° 142/2022. A los fines de la auditoría se procedió a compulsar en el sistema SIU-SUDOCU las actuaciones allí incorporadas. En los siguientes cuadros se vuelca su derrotero. Toda vez que la obra a la fecha de la presente auditoría se encontraba concluida, se consideró apropiado efectuar un análisis concomitante extendiendo el corte y para abarcar lo actuado más allá del 31/12/2023 y hasta su finalización.

Cuadro 1. Procedimiento licitatorio

Autoriz Convoc	Apertura Ofertas	Adjudicación	Inf Tec SIPM	Dictamen Com. Eval.	Contrato Obra	Acta inicio Obra	Ampliación Plazo	Acta Recep Prov	Acta Recep Def
VR 70/22	70/22	R 14/23					SdA 247/23		
4/8/2022	18/10/2022	21/3/2023	27/12/2022	14/2/2023	5/4/2023	28/4/2023	18/9/2023	25/9/2023	25/9/2024

Cuadro 2. Adecuaciones y redeterminación de precios.

Adec Prov N1	Adec Prov N2	Adec Prov N3	Adec Prov N4	Adec Prov N5	Adec Prov N6	Inf Tec Adecuación Definitiva	Dictamen Com.Eval	Aprob Red Definitiva
SdA 150/23	SdA 185/23	SdA 247/23	SdA 309/23	SdA 326/23	SdA 341/23	Abarca inf. desde 10-22 hasta 09-23	Valida el valor a 09/2023	SdA 97/24
16/6/2023	17/7/2023	18/9/2023	17/10/2023	6/11/2023	17/11/2023	05/06/2024	19/6/2024	18/7/2024

En líneas generales, tanto el proceso de contratación de la obra pública y selección de la oferta, como las adecuaciones y predeterminación de precios, se llevaron adelante en los términos de la normativa referida arriba en el apartado V. Marco de Referencia, con la intervención oportuna de las áreas competentes según la etapa: Secretaría de Administración, Subsecretaría de Infraestructura y Plan Maestro, Secretaría Legal y Técnica, y Vicerrectorado.

2. CDU 45/2023: Obra de Media Tensión. Etapa I

La licitación tramitó por Expediente EXP-UNM N° 665/2023. A los fines de la auditoría se procedió a compulsar en el sistema SIU-SUDOCU las actuaciones allí incorporadas.

En el siguiente cuadro se vuelca su derrotero.

Cuadro 1. Procedimiento de contratación.

Autoriz Convoc	Apertura Ofertas	Inf Tec SIPM	Dictamen Com. Eval.	Adjudicación	Contrato Obra	Anticipo Financiero	Docum inicio Obra
R 52/23	73/2023		43/2023	VR 185/23		Memo SdA N° 2892/23	Memo SIPM 133 y 134/2023
28/9/2023	9/10/2023	12/10/2023	17/10/2023	27/10/2023	7/11/2023	22/11/2023	28/12/2023

Dado que el inicio de la obra data del 22 de noviembre de 2023, cercano a la fecha de corte de la presente auditoría, corresponderá diferir para un próximo examen el análisis de los trámites de aprobación de las certificaciones de avance de obra, adecuaciones provisorias y redeterminaciones de precios.

En líneas generales, el proceso de contratación de la obra pública se llevó adelante en los términos de la normativa referida arriba en el apartado V. Marco de Referencia, con la intervención oportuna de las áreas competentes según la etapa: Secretaría de Administración, Subsecretaría de Infraestructura y Plan Maestro, Secretaría Legal y Técnica, y Vicerrectorado.

VII – Observaciones, opinión del auditado y recomendaciones.

Observaciones de informes anteriores:

Observación N° 1 Informe N° 11/2021 14/2017 8/2016:

"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)."

Recomendación: Implementar un procedimiento escrito que permita el reordenamiento de los expedientes, que tramitan procesos licitatorios por obras públicas.

Opinión del auditado:

La Secretaría de Administración en su nota de respuesta al requerimiento inicial de información cursado al comienzo de los trabajos de auditoría, informó sobre el punto que los procedimientos se siguen de acuerdo a lo normado en el Decreto 1.023/01 y en la Ley 13.064 de Obra Pública, las redeterminaciones de precios según el Decreto N° 691/2026, y las aprobaciones en los términos de la Resolución UNM-CS N°966/2022. Agrega que específicamente el circuito de Obra Pública se encuentra incluido en el Manual Compras y Contrataciones que tramita en Expediente 438/23, el cual se encuentra a la firma del Rectorado para su aprobación.

A su turno, la Subsecretaría de Infraestructura y Plan Maestro en su nota de respuesta al requerimiento inicial de información cursado al comienzo de los trabajos de auditoría, informó que si bien no cuentan manuales de procedimientos formalizados de los procesos de licitación y ejecución de obras, han elaborado una secuencia de acciones que proporciona un marco general y ordena la tramitación administrativa y la ejecución de obras encaradas, y que además se encuentra en desarrollo un sistema informático para el control y gestión de obras que registrará toda la información referente a los procesos licitatorios, certificaciones, redeterminaciones y demás documentación pertinente.

Opinión de Auditoría:

Del análisis efectuado, puede concluirse que los procedimientos formulados por el auditado plasmados en la referida "Norma SSIPM Rev. 01 – Secuencia de Acción" sirven a modo general como una guía básica de intervenciones y puntos de control mínimos del proceso de obra. Esta sirve como lineamiento, tanto administrativo como de ejecución de obra, y describe los principales circuitos administrativos y puntos de control para una obra pública, desde el inicio del proyecto hasta su evaluación final. Sin perjuicio de ello, a modo de recomendación de mejora, se sugiere evaluar ampliar la Norma detallando áreas, plazos, productos y flujograma, de modo de dar mayor precisión a la gestión de tareas.

Por otro lado, respecto a la Resolución 966/22, esta solo hace mención, principalmente, de las facultades del órgano rector de compras, las competencias para autorizar las mismas, la aplicación de penalidades a los contratistas, topes presupuestarios y situaciones específicas (proyectos específicos, tramites simplificados, etc). En este sentido, tal normativa al carecer de aspectos procedimentales e hitos de control no constituye per se una guía de procedimiento y control como lo es un manual.

Por su parte, del análisis realizado sobre el EXP-UNM N° 438/23 por el que tramita el "Manual de Procedimientos de Compras y Adquisiciones de Bienes y Servicios", se destaca que sistematiza procedimientos definiendo responsables, descripción de tareas, flujogramas, marcos normativos, y planillas modelo.

En consecuencia, una vez aprobado dicho manual podrá darse por cumplida la recomendación de auditoría sobre el punto.

Estado actual de la observación: En trámite, con acciones correctivas informadas.

Observación N° 6 Informe N° 11/2021:

"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."

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

Opinión del auditado:

Según lo manifestado en las respectivas respuestas al requerimiento inicial de información, la Secretaría de Administración y la Subsecretaría de Infraestructura y Plan Maestro han mantenido e intensificado acciones conjuntas a efectos de coordinar y procurar el seguimiento de la documentación del personal que ingresa a las obras. En este sentido, se han establecido mecanismos colaborativos de supervisión y control periódicos y aleatorios tanto del Departamento de Fiscalización de Obras como de la Dirección de Higiene y Seguridad a modo de doble control para reducir el riesgo de subcontratación de servicios que no estén informados o que carezcan de la debida autorización, asegurando al mismo tiempo, que todas las contrataciones se ajusten a las normativas vigentes.

Además, la Dirección de Higiene y Seguridad proyectó la "Norma NHS-22 Informes de Evaluación de Proyectos" con el objetivo de formalizar, entre otros aspectos, las acciones anteriormente mencionadas y las establecidas en la normativa.

Opinión de Auditoría: del análisis efectuado, puede concluirse que los procedimientos formulados por las áreas auditadas resultan suficientes para prevenir subcontrataciones no autorizadas.

Estado actual de la observación: Regularizada.

Observaciones del presente informe:

Más allá de las recomendaciones para abordar las observaciones preexistentes que más abajo se detallan, no se han identificado hallazgos significativos que formular a los procedimientos auditados en el presente informe.

Recomendaciones:

1. Finalizar la aprobación del Manual de Procedimientos de Compras y Adquisiciones de Bienes y Servicios impulsado por la Secretaría de Administración.
2. Concluir el desarrollo del sistema informático de seguimiento de obras, impulsado por la Subsecretaría de Infraestructura y Plan Maestro.
3. Considerar ampliar la "Norma SSIPM Rev. 01 – Secuencia de Acción" detallando áreas, plazos, productos y flujograma, de modo de dar mayor precisión a la gestión de tareas.

VIII – Conclusión

La Universidad Nacional de Moreno, ha dado cumplimiento razonable a la normativa vigente en materia de Obras Públicas, con la intervención oportuna de las áreas competentes.

No obstante, se recomienda considerar la aprobación del Manual de Compras y Contrataciones proyectado y finalizar el desarrollo del sistema informático de gestión y seguimiento de obras.

IX – Lugar y fecha, firma y sello

Moreno, 19 de diciembre de 2024.