



Auditoría General de la Nación

Informe de Auditoría de Gestión

Ministerio de Transporte

Compras y contrataciones

Proyecto 120100823



Auditoría General de la Nación

Índice

SIGLARIO	3
1. OBJETO	5
2. ALCANCE DEL EXAMEN	5
2.1. Enfoque.....	5
2.2. Alcance.....	5
2.3. Metodología	6
2.3.1. Objetivos.....	6
2.3.2. Preguntas de auditoría	6
2.3.3. Criterios de auditoría	6
2.3.4. Procedimientos aplicados.....	7
3. ACLARACIONES PREVIAS	16
3.1. Marco legal e institucional	16
3.1.1. Ministerio de Transporte	16
3.1.2. Unidad Operativa de Contrataciones del ex MTR	17
3.2. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional	18
3.2.1. Sistema COMPR.AR.....	19
3.2.2. Etapas del procedimiento.....	21
3.2.3. Principios Generales de las Contrataciones	22
3.2.4. Contrataciones Directas con Universidades Nacionales.....	23
3.2.5. Plan Anual de Contrataciones	25
3.2.6. Análisis de expedientes de Compras y Contrataciones.....	26
3.3. Presupuesto.....	29
4. HALLAZGOS	31
4.1. Surgidos de la Pregunta de Auditoría 1 (PA 1).....	31
4.1.1. Planificación de las compras y contrataciones	31
4.1.2. Monitoreo del PAC.....	32
4.2. Surgidos en común de la PA 2 y la PA 2.1.....	34
4.2.1. Autosuficiencia de las actuaciones	34
4.2.2. Presentación de facturas una vez recibida la conformidad de recepción	34
4.2.3. Procedimientos no informados	34
4.3. Surgidos de la PA 2.....	35
4.3.1. Solicitud de Requerimiento.....	35
4.3.2. Principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones	36
4.3.3. Inscripción en el SIPRO.....	37
4.3.4. Evaluación de las Ofertas.....	38
4.3.5. Acto de Adjudicación	40
4.3.6. Verificación de crédito y registro del Compromiso presupuestario	41
4.3.7. Integración de la garantía de cumplimiento del contrato.....	41
4.3.8. Conformidad de recepción	41
4.3.9. Cumplimiento de plazos de pago	42
4.3.10. Casos particulares PA 2	43
4.4. Surgidos de la PA 2.1	49
4.4.1. Solicitud del Convenio	49
4.4.2. Principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones.....	50
4.4.3. Principio de Razonabilidad y Eficiencia de la contratación	51
4.4.4. Objeto del convenio.....	52
4.4.5. Verificación de Crédito.....	54
4.4.6. Conformidad de Recepción	54
4.4.7. Cumplimiento de plazos de pago	55
4.4.8. Cumplimiento de plazos estipulados para la ejecución de la contratación	56
4.4.9. Modificaciones a los convenios.....	56
4.4.10. Casos particulares PA 2	57
4.5. Surgidos del procedimiento de la Disposición 62/2022 AGN.....	63



Auditoría General de la Nación

5.	OPINIÓN DEL AUDITADO	64
6.	RECOMENDACIONES	64
7.	CONCLUSIONES	66
	ANEXO I: Sub preguntas y Criterios de auditoría	70



Auditoría General de la Nación

SIGLARIO

AABE: Agencia de Administración de Bienes
APN: Administración Pública Nacional
B.O: Boletín Oficial
CD: Contratación Directa
COMPR.AR: Portal de Compras Públicas de la República Argentina
DA: Decisión Administrativa
DCByS: Dirección de Compras de Bienes y Servicios
DCO: Dirección de Contrataciones
DDJJ: Declaración Jurada
DGA: Dirección General de Administración
DGD: Dirección de Gestión Documental
DGSAF: Dirección General Servicios Administrativo y Financiero
DGTyA: Dirección General Técnica y Administrativa
e-SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera
GDE: Gestión Documental Electrónica.
IF: Informe Grafico
INAM: Instituto Nacional de las Mujeres
INAP: Instituto Nacional de Administración Publica
InfoLEG: Información Legislativa y Documental.
JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros
LPU: Licitación Pública
LPR: Licitación Privada
ME: Ministerio de Economía
MI: Ministerio de Infraestructura
MMGyDE: Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad
MTR: Ministerio de Transporte
MUM: Muestreo por Unidad Monetaria
N/A: No Aplica
NO: Nota
OC: Orden de compra
OCA: Orden de Compra Abierta
OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
ONC: Oficina Nacional de Contrataciones
ONP: Oficina Nacional de Presupuesto
ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de la Información
OP: Orden de Pago
PA: Pregunta de auditoría
PAC: Plan Anual de Contrataciones
PByCG: Pliego de Bases y Condiciones Generales
PByCP: Pliego de Bases y Condiciones Particulares
PEI: Plan Estratégico Institucional
PEN: Poder Ejecutivo Nacional



Auditoría General de la Nación

PLIEG: Pliego

PO: Plan Operativo

PV: Providencia

RESOL: Resolución

SAF: Servicio Administrativo Financiero

SCO: Solicitud de Contratación

SECOT: Secretaria de Obras de Transporte

SIByS: Sistema de Identificación de Bienes y Servicios

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SIPRO: Sistema de Información de Proveedores

SOFSE: Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado

SOT: Secretaria de Obras de Transporte

SPR: Solicitud de Provisión

SPU: Secretaria de Políticas Universitarias

SSCA: Subsecretaría de Coordinación Administrativa

SSGA: Subsecretaría de Gestión Administrativa

ST: Secretaría de Transporte

UAI: Unidad de Auditoría Interna

UGA: Unidad de Gabinete de Asesores

UOC: Unidad Operativa de Contrataciones

UR: Unidad Requirente



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN

AL SEÑOR MINISTRO

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Lic. Luis Andrés CAPUTO

En virtud de las funciones conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación efectuó un examen en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía.

1. OBJETO

Gestión del ex Ministerio de Transporte (ex MTR) en cuanto a la gestión de las compras y contrataciones.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

2.1. Enfoque

En términos de las Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental (Resolución 186/2016 AGN), el enfoque de la auditoría es a procesos y resultados atento que se intenta conocer y evaluar la gestión de los procesos que realizó el ex MTR en la gestión de las compras y contrataciones y sus resultados en términos de cumplimiento normativo.

2.2. Alcance

El trabajo se realizó de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/2015 y 186/2016 AGN, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156.

El período de auditoría abarca desde el 01/01/2018 al 31/12/2022 sin perjuicio de la consideración de los hechos posteriores relevantes.

Por último, en función de lo establecido en la Disposición 62/2022 AGN que aprueba la incorporación en los planes de trabajo de las auditorías de cumplimiento y/o



Auditoría General de la Nación

gestión, un objetivo sobre la aplicación de la Ley 27.499, referida a la capacitación obligatoria en género para todas las personas que se desempeñan en la función pública en los tres poderes del Estado Nacional, si bien no se definió un objetivo específico de auditoría, se aplicaron los procedimientos a efectos de determinar el estado de situación en la organización auditada y expedirse al respecto.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 5 de diciembre de 2023 y el 31 de octubre de 2024.

2.3. Metodología

2.3.1. Objetivos

En base al análisis de riesgos y a la determinación de la materialidad relativa, se establecieron los objetivos de auditoría, a saber:

- **Objetivo específico 1:** *Evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión de las compras y contrataciones del entonces Ministerio de Transporte.*
- **Objetivo específico 2:** *Evaluar el cumplimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su normativa interna, en los procedimientos de compras y contrataciones.*

2.3.2. Preguntas de auditoría

Para cumplir con estos objetivos se diseñaron dos preguntas fundamentales (PA) con sus respectivas sub preguntas disponibles en el Anexo I:

- **PA 1** ¿El entonces Ministerio de Transporte fue eficaz y eficiente para gestionar las compras y contrataciones?
- **PA 2** ¿Las contrataciones de bienes y servicios realizadas por el ex Ministerio de Transporte fueron efectuadas conforme a la normativa del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su normativa interna?

2.3.3. Criterios de auditoría

Los criterios de auditoría se exponen en el Anexo I junto a sus respectivas sub preguntas. No obstante, sus fuentes son las siguientes:

- Normativa del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.



Auditoría General de la Nación

- Manuales, procedimientos e instructivos internos elaborados por el ex Ministerio de Transporte (MTR).
- Buenas prácticas provenientes de capacitaciones relacionadas con el Objeto de auditoría dictadas por la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) y por el Comité de Creación de Capacidades de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

2.3.4. Procedimientos aplicados

2.3.4.1. De recopilación de la información

- Relevamiento de la normativa del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Solicitudes de información:
 - Nota 254/23-AG02 dirigida al Ministerio de Infraestructura (MI).
 - Nota 44/24-AG02 dirigida al Ministerio de Economía (ME).
 - Correos electrónicos dirigidos a la Dirección Administración de Recursos Humanos y la Dirección de Contrataciones (29/05/2024 – 9/08/2024).
- Realización de entrevistas, confección y validación de minutas:
 - Minuta de entrevista con el área de Presupuesto del ex MTR (19/03/2024).
 - Minuta de entrevista con funcionarios del ex MTR (16/04/2024).
 - Minuta de entrevista con funcionarios de la UOC (28/06/2024).
- Consulta y descarga de información de sitios *web* oficiales gubernamentales, a saber:
<https://www.argentina.gob.ar/transporte> (Fechas de consulta 5/12/2023 al 10/12/2023).



Auditoría General de la Nación

<https://www.infoleg.gob.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/oficina-nacional-de-contrataciones>

<https://comprar.gob.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>

<https://www.argentina.gob.ar/generos/ley-micaela> (Fecha de consulta: 26/04/2024).

2.3.4.2. Del análisis de la información

- Análisis, triangulación y confrontación de la siguiente legislación, información y documentación:
 - ✓ Ley 19.549 (B.O. 27/04/1972) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.
 - ✓ Ley 27.437(B.O. 10/05/2018) Compre Argentino.
 - ✓ Decreto Delegado 1023/2001 (B.O. 16/08/2001) Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
 - ✓ Decreto 1030/2016 (B.O. 16/09/2016) Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
 - ✓ Decreto 894/2017 (B.O. 2/11/2017) Reglamento de Procedimientos Administrativos.
 - ✓ Decreto 202/2017 (B.O. 22/03/2017) Conflicto de Interés – Procedimiento.
 - ✓ Decreto 641/2018 (B.O. 12/07/2018) Modificación Decreto 1030/2016.
 - ✓ Decreto 336/2016 (B.O. 11/02/2016) Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas.
 - ✓ Decreto 174/2018 (B.O. 5/03/2018) Aprobación Organigrama Administración Nacional Centralizada.
 - ✓ DA 1524/2016 (B.O. 26/12/2016) Estructura Organizativa MTR.
 - ✓ DA 306/2018 (B.O. 14/03/2018) Estructura Organizativa MTR
 - ✓ DA 1740/2020 (B.O. 24/09/2020) Estructura Organizativa MTR



Auditoría General de la Nación

- ✓ Resolución 132/2018 MTR (B.O. 20/03/2018) Delegación de facultades.
- ✓ Resolución 36/2017 Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (B.O. 22/03/2017) Sistema de Precio Testigo y modificatorias.
- ✓ Disposición 62/2016 ONC (B.O. 29/09/2016) Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- ✓ Disposición 63/2016 ONC (B.O. 29/09/2016) PByCG.
- ✓ Disposición 64/2016 ONC Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO.
- ✓ Disposición 65/ONC 2016 (B.O. 29/09/2016) Manual de Procedimiento del COMPR.AR.
- ✓ Disposición 148/2020 ONC (B.O. 17/11/2020).
- ✓ Disposición 2/2021 Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) (B.O. 13/10/2021) Estándares Tecnológicos para la APN.
- ✓ Comunicación General 6/2022 ONC Lineamientos para la exigencia y presentación de la DDJJ de intereses del Decreto 202/2017.
- ✓ Comunicación General 23/2021 ONC.
- ✓ Comunicación General 139/2019 ONC Instructivo para la administración de las pólizas de seguro de caución.
- ✓ Comunicación General 136/2019 ONC Pólizas Electrónicas Fecha de implementación.
- ✓ Comunicación General ONC 76/2017 DDJJ de intereses en virtud del Decreto 2020/2017.
- ✓ Comunicación General 57/2016 ONC Implementación del Sistema COMPR.AR 8° Grupo.
- ✓ Dictamen 249/2015 ONC Precios de mercado.



Auditoría General de la Nación

- ✓ Documentos “Lineamientos para la Planificación Nacional del Transporte”; “Reconstruirse: Plan Estratégico Participativo 2021 2023”; “Plan Nacional de Transporte Sostenible” 2022; “Plan Estratégico para la Incorporación de la Perspectiva de Género en el ámbito de competencia del Ministerio de Transporte 2020 – 2023”.
- ✓ NO-2024-43979227-APN-DAPE#MTR y NO-2024-44155127-APN-DAPE#MTR con la nómina de personal de la UOC, en conjunto a un correo electrónico de la Dirección de Administración de Personal remitido el 12/06/2024, donde adjunta Excel con la dotación de los ejercicios 2020, 2021 y 2022.
- ✓ Nómina de personal de la UOC 2018-2022 enviada por correo electrónico por la DCO.
- ✓ Documentos “Certificados” y “Capacitaciones Compras DCO” con la información sobre las capacitaciones que recibió el personal con los certificados correspondientes.
- ✓ Impresión de pantalla del sistema COMPR.AR de los PAC programado, editado y ejecutado de los años del periodo auditado.
- ✓ Expedientes de tramitación de los PAC: EX-2019-20446230- -APN-DCBYS#MTR; EX-2019-06233296- -APN-DCBYS#MTR; EX-2020-02039962- -APN-DCBYS#MTR; EX-2021-53516593- -APN-DGD#MTR; EX-2021-116715235- -APN-DGD#MTR.
- ✓ Manual de Procedimientos para la Tramitación y Suscripción de Convenios con Universidades Nacionales (IF-2022-45233486-APN-SSGA#MTR).
- ✓ Manual de procedimientos para la adquisición o contratación de bienes y servicios (IF-2019-20839037-APN-MTR).
- ✓ Procedimiento para la Tramitación de Convenios con Universidades Nacionales (DI-2017-50-APN-SSCA#MTR).



Auditoría General de la Nación

- ✓ Procedimiento para el Pago de las Facturas presentadas en las Órdenes de Compra emitidas en el marco de los Decretos 1023/01 y 1030/16 (DI-2017-28-APN-SSCA#MTR).
- ✓ Instructivo para la recepción de bienes y servicios, facturas comerciales y creación de expediente electrónico en el marco de los Decretos 1023/2001 y 1030/2016 (DI-2019-4-APN-DGTYA#MTR).
- ✓ Procedimiento para la Intervención de las Comisiones de Recepción en la Órdenes de compra emitidas en el marco de los Decretos 1023/2001 y 1030/2016 (RESOL-2017-27-APN-MTR, Anexo II).
- ✓ Reglamentos de funcionamiento de la Comisión Evaluadora (Anexo II RESOL-2018-130-APN-MTR; Anexo II RESOL-2020-114-APN-MTR).
- ✓ Nómina de expedientes de compras y contrataciones 2018-2022 remitidos por el auditado mediante (IF-2024-13847537-APN-DCO#MTR).
- ✓ Expedientes de compras y contrataciones seleccionados de acuerdo a plan y programa de MUM y sus respectivos. expedientes de pago descargados del Sistema GDE por el auditado con la generación de copia de auditoría y entregado al equipo de auditoría mediante pendrive.
- ✓ Resoluciones de designación e integrantes de la Comisión Evaluadora y de la Comisión de Recepción informadas mediante IF-2024-13877881-APN-DCO#MTR y NO-2024-38201531-APN-DCO#MTR.
- ✓ Informes de la UAI: sobre “Compras y Contrataciones” (Informe 9-UAI#MTR/2020; Informe UAI 19/2019; Informe 25-UAI#MTR/2021; Informe 28-UAI#MTR/2022); Informe 10-



Auditoría General de la Nación

UAI#MTR/2022 “Plan Anual de Contrataciones”. Remitidos mediante NO-2024-02546955-APN-UAI#MTR.

- ✓ Informes SIGEN: “Informes de Evaluación del Sistema de Control Interno” 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022; Informe SIGEN “Convenio con Universidades Nacionales - Ministerio de Transporte” (noviembre 2020); Informe SIGEN “Compras y contrataciones – Ministerio de Transporte” (febrero 2021). Remitidos mediante NO-2024-02546955-APN-UAI#MTR.
- ✓ “Informe de Gestión 2019 – 2023”.
- ✓ Archivo en plataforma Excel “a-b-c. Personal certificado en diversas cohortes LM 2019-2023 Transporte AC”.
- ✓ Certificados de aprobación del personal a los distintos cursos de la Ley Micaela.
- ✓ Documentación relativa a la aprobación de los proyectos (del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidades (MMGyD) y un plan de trabajo en formato Excel).
- ✓ Resolución 64/2021 “EX -2021- 11275390-APN#MMGYD - Procedimiento administrativo Certificación de capacitaciones en el marco de la Ley Micaela” y sus Anexo I “Procedimiento administrativo Certificación de capacitaciones en el marco de la Ley Micaela” y Anexo II “Lineamientos para la elaboración de propuestas de capacitación en el marco de la Ley Micaela”.
- ✓ Documento “Política Integral de Implementación de la Ley 27.499 Ley Micaela”.
- ✓ Documento “Directrices para el monitoreo y evaluación de la implementación de las capacitaciones en Ley 27.499 Ley Micaela”.
- ✓ Informe Implementación de la Ley 27.499 Ley Micaela de enero 2021 y de diciembre 2022.



Auditoría General de la Nación

- Verificación de cumplimiento normativo de planificación de compras y contrataciones.
- Verificación de existencia de Planes Estratégicos Institucionales y/o Planes Operativos Anuales y de la alineación del Plan Anual de Contrataciones (PAC) a los mismos.
- Identificación de circuitos y/o mecanismos vinculados a la formulación, aprobación, ejecución y monitoreo del PAC que incluyan identificación de responsabilidades.
- Verificación de existencia de documentos metodológicos para la elaboración y seguimiento del PAC.
- Verificación de la existencia de personal de la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) capacitado en materia de compras y contrataciones.
- Análisis de los expedientes de tramitación de los PAC de cada ejercicio para la verificación de: i) su elaboración en función de las solicitudes de las UR y de conformidad con los créditos presupuestarios asignados; ii) la existencia de documentos respaldatorios, incluyendo justificaciones de los ajustes y/o desvíos del mismo, e incorporación de procesos no planificados; iii) realización de procedimientos para corroborar stock del bien y/o la necesidad efectiva de la compra; iv) la aprobación del PAC por autoridad competente.
- Identificación de mecanismos de articulación entre la UOC y otras áreas con competencia en la gestión de compras y contrataciones durante la programación, ejecución y seguimiento de las mismas.
- Verificación de asignación de responsabilidades para el monitoreo del PAC.
- Determinación del porcentaje de cumplimiento de los PAC.



Auditoría General de la Nación

- Verificación de la existencia de acciones de monitoreo del PAC que incluyan la utilización de indicadores y la elaboración de informes con sus resultados.
- Verificación de acciones correctivas como resultado de las acciones de monitoreo.
- Selección de muestra cuya población (N) está constituida por 172 procesos que se corresponden con idéntica cantidad de expedientes por los que tramitó la selección del cocontratante. El tipo de muestreo es probabilístico y el plan es de Muestreo por Unidad Monetaria (MUM) previa homogenización de los importes por aplicación de coeficientes de actualización atento la dispersión temporal de los mismos. A continuación, se exponen las principales variables en Tabla I. La muestra seleccionada se correspondió con 23 procesos, lo que representan el 94.06% del monto total involucrado.

Tabla I

Muestreo x Materialidad	
Compras y contrataciones_Min Transporte	2018/2022
Variables de Ingreso	Datos protegidos
Valor libros de la cuenta	135.034.320.154
Riesgo <i>beta</i> (en %)	10,0%
Error tolerable (en % de valor libros)	5,0%
Error esperado (en % de valor libros)	2,5%
Datos de la Población y de la Muestra	Muestra protegida
Intervalo de muestreo	729.915.245
Unidades lógicas en la población	172
Unidades lógicas en la muestra (teóricas)	185
Unidades lógicas en la muestra (reales)	23
Valor libros de la muestra	127.011.428.550
Ratio de muestra (%)	94,06%

Fuente: Panel MUM_Transporte- Información homogenizada al 31/12/2022.



Auditoría General de la Nación

- Análisis de los expedientes de compras y contrataciones seleccionados y sus respectivos expedientes de pago en base documento de prueba de cumplimiento confeccionada al efecto y consolidación de resultados.
- Verificación de realización de compras y contrataciones de bienes y servicios siguiendo los principios que rigen el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y con aplicación de las normas del mismo y de la normativa interna del ex MTR, a saber: i. cumplimiento de la formalidad de las actuaciones; ii. transparencia basada en la publicidad y difusión de las actuaciones; iii. competencia de las autoridades; iv. cumplimiento normativo en los distintos procedimientos (Licitación Pública, Privada y Contratación Directa) en todas sus etapas; v. límites de montos establecidos y competencia de los agentes que autorizaron y aprobaron el gasto; vi. presentación de garantías e inscripción en el Sistema de Información de Proveedores; registro del compromiso presupuestario; vii. emisión de órdenes de compra conforme lo adjudicado y notificadas en los plazos y modalidades establecidas por la normativa; viii. presentación de facturas una vez recibida la conformidad de recepción; pagos posteriores a la conformidad de recepción y presentación de factura; ix. cumplimiento de plazos estipulados para la ejecución de la contratación; x. posible desestimación de ofertas y declaración de fracaso o deserción que habilite procedimientos abreviados por “contratación directa”
- Verificación de realización de CD con Universidades Nacionales siguiendo los principios que rigen el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y con aplicación de las normas del mismo y de la normativa interna del ex MTR, a saber: i. cumplimiento normativo de la CD con Universidades, en todas sus



Auditoría General de la Nación

etapas; ii. cumplimiento de la formalidad de las actuaciones; iii. competencia de las autoridades; iv. transparencia basada en la publicidad y difusión de las actuaciones; v. que el objeto de la contratación no sea de asistencia técnica y/o de adquisición de bienes de uso y de consumo; vi. que la contratación no haya cedido, tercerizado o subcontratado el objeto del convenio; vii. existencia de documentación que justifique la elección de la Universidad Nacional; viii. intervención del entonces Ministerio de Educación y de la JGM; ix. constancia de que las prestaciones a contratarse se corresponden adecuadamente con las misiones y funciones de la cocontratante estatal y que dicho organismo carece de recursos materiales y humanos propios para la ejecución de aquéllas; x. registro del compromiso presupuestario; xi. cumplimiento de plazos estipulados para la ejecución de la contratación.

- Verificación de situación con relación a la Declaración de Conflicto de Intereses (Decreto 202/2017).
- Confección de archivo Excel denominado “Análisis de capacitaciones Ley Micaela - Ex MTR” a efectos de unificar las capacitaciones dictadas, la modalidad, el organismo responsable y los años en los cuales se dictó capacitación. Asimismo, determinar si se encuentran certificados para todos los años y las capacitaciones mencionadas.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Marco legal e institucional

3.1.1. Ministerio de Transporte

El ex MTR se creó el 11/12/2015 con la competencia de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo, y, a la actividad vial. Tenía entre sus funciones entender en la determinación de objetivos y políticas del área de su competencia, ejecutar



Auditoría General de la Nación

planes, programas y proyectos elaborados conforme las directivas del PEN, ejercer las funciones de autoridad de aplicación y contralor de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia, y entender e intervenir en la elaboración de normas de regulación de las actividades desarrolladas en el ámbito de su entendimiento.

Esta competencia y funciones se mantuvieron sin variaciones significativas durante los Ejercicios 2018-2022. Lo mismo se observó en aquellas áreas con competencias en materia de compras y contrataciones de bienes y servicios del ex MTR como ser la Subsecretaría de Coordinación Administrativa (SSCA)/ Subsecretaría de Gestión Administrativa (SSGA) de la cual dependía la Dirección General Técnica y Administrativa (DGTyA)/Dirección General de Administración (DGA) y la UOC¹.

A partir del 11/12/2023, con la modificación de la Ley de Ministerios, se creó la Secretaría de Transporte que a la fecha de aprobación del presente Informe se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía².

3.1.2. Unidad Operativa de Contrataciones del ex MTR

Durante el período 2018-2022, por sus competencias, la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios (DCByS)/Dirección de Contrataciones (DCO), funcionaba como la UOC del ex MTR. Como tal, tenía la responsabilidad de la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios del organismo. Si bien tuvo un cambio en la denominación de su estructura, sus funciones y acciones fueron las mismas según se desprende de la normativa de su creación (DA 306/2018 y DA 1740/2020). Así, la UOC tenía entre sus acciones:

1. Entender en los procedimientos de selección cuya tramitación se efectúe por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional del Estado Nacional, así como también en la elaboración, modificación y/o rescisión de los contratos que se celebren como resultado de dichos procedimientos.
2. Formular el PAC de la Jurisdicción en base a la información suministrada por las unidades requirentes.

¹ Conf. Decreto 174/2018; DA 1524/2016; DA 306/2018; DA 1740/2020.

² Confr. Decreto 8/2023 y Decreto 195/2024.



Auditoría General de la Nación

3. Asistir a la Comisión Evaluadora y a la Comisión de Recepción y asesorar en materia de su competencia.
4. Intervenir en la confección de Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PByCP) para cada procedimiento de selección.
5. Realizar los procedimientos de selección a solicitud de las UR, hasta su adjudicación y emisión de la Orden de Compra (OC) o contrato, conforme el marco normativo del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
6. Elaborar los proyectos de actos administrativos enumerados en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
7. Emitir las OC o contratos, según corresponda.
8. Intervenir en la aplicación de penalidades, revocación, suspensión, rescisión, ampliación o prórroga de los contratos.
9. Participar en la sustanciación de los recursos administrativos interpuestos en el marco de los procesos de contrataciones, en el ámbito de su competencia.
10. Proponer proyectos de mejora respecto a los procedimientos internos relacionados con la materia de su competencia.

Para llevar a cabo sus funciones y acciones, la UOC contó con manuales de procedimientos, guías e instructivos de procedimientos internos para realizar las compras y contrataciones enmarcadas en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, como el Manual de Procedimientos para la adquisición de bienes y servicios (aprobado por RESOL-2019-196-APN-MTR del 5/05/2019), que comprende los circuitos operativos y administrativos vinculados a la operatoria del régimen de contrataciones.

3.2. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional

Las contrataciones de bienes y servicios de la APN se desarrollan dentro de un sistema -el Sistema Nacional de Contrataciones- que como tal integra un marco legal y reglamentario; procedimientos; un órgano que lo reglamenta y lo supervisa; jurisdicciones que lo operan y utilizan; particulares que participan como interesados, oferentes, adjudicatarios, proveedores o contratistas; la ciudadanía; recursos; y sistemas



Auditoría General de la Nación

informáticos. En cuanto a su marco legal y reglamentario, las principales normas que lo integran son:

- Decreto Delegado 1023/2001 Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto 1030/2016 Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición 62/2016 ONC Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición 65/2016 ONC Manual del Procedimiento del COMPR.AR.

Conjuntamente, existe normativa complementaria que regula cuestiones y aspectos específicos que hacen a los procedimientos de contratación de bienes y servicios en general y, en particular, dependiendo del tipo de contratación que se esté llevando a cabo.

El artículo 23 del Decreto Delegado 1023/01 establece la organización del Sistema de Contrataciones en función del criterio de centralización de las políticas y las normas y descentralización de la gestión operativa, siendo la ONC su órgano rector, cuya función es proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, dictar normas, elaborar el Pliego de Bases y Condiciones Generales (PByCG), entre otras. Mientras que la gestión de las contrataciones está a cargo de las UOC de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley 24.156.

3.2.1. Sistema COMPR.AR

En cuanto a los sistemas informáticos, con el objetivo de fortalecer la política de transparencia en las contrataciones públicas y fortalecer la obligación de publicidad y difusión de las actuaciones, el 29/09/20216 entró en vigor la Disposición 65/2016 ONC que habilita el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional o COMPR.AR, a partir del cual todos los procedimientos de selección prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1030/2016) deben gestionarse de manera obligatoria en forma electrónica. Para ello la ONC dispuso un cronograma a partir del cual las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del artículo 8 de la Ley 24.156, debían implementar el COMPR.AR en



Auditoría General de la Nación

forma gradual y progresiva. El ex MTR estableció su implementación obligatoria a partir del 25/11/2016.

El COMPR.AR es una herramienta de apoyo en la gestión de contrataciones públicas, la cual permite la participación de entidades compradoras, proveedoras y la ciudadanía. Su acceso es público y para visualizar las actuaciones no es necesario contar con un usuario habilitado, siendo de acceso irrestricto para cualquier interesado sea del ámbito público, como privado. Tiene interfaz con e-SIDIF respecto al módulo presupuesto (compromiso preventivo y definitivo) y al momento de perfeccionar la OC, se genera la misma en el e-SIDIF, lo que permitirá luego gestionar el pago. El portal también permite navegar en el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios (SIByS) e interactuar con las entidades proveedoras durante el proceso.

También establece roles para los actores que van a ser responsables de llevar adelante las acciones de las etapas que conforman el proceso de contrataciones de la Administración Nacional, algunos de esos actores son integrantes de la UOC. La UOC inicia un procedimiento en el COMPR.AR al cargar la Solicitud de Contratación (SCO) y automáticamente se genera el expediente electrónico en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) de dicha contratación. Es decir, el procedimiento de contratación tramita de manera paralela en el COMPR.AR y en el GDE. El COMPR.AR debe importar automáticamente al expediente electrónico algunos de los documentos del procedimiento como la Autorización de la Convocatoria, el Acta de Apertura, el Dictamen de Evaluación, el cuadro comparativo de ofertas, la OC, entre otros.

En aquellos casos en los que el COMPR.AR no realiza la migración automática de los documentos, la UOC debe dejar constancia en los expedientes electrónicos a los efectos de que contengan toda la documentación que hace al procedimiento de contratación, de manera cronológica, tal como lo dispone el artículo 1 del Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por la Disposición 62/2016 ONC. Esto no sólo para que el expediente sea autosuficiente, sino también para cumplir con los principios de publicidad, difusión y transparencia que debe regir la gestión de las contrataciones.



Auditoría General de la Nación

3.2.2. Etapas del procedimiento

A continuación, se enumeran las etapas que componen el procedimiento básico de compras y contrataciones junto con los principales pasos que las componen. Según sea el tipo de procedimiento, algunos pasos no son obligatorios como por ejemplo la intervención de la evaluación de ofertas en las Contrataciones Directas (CD).

- *Etapas programación*
 - PAC
- *Etapas inicial*
 - Solicitud del requerimiento.
 - Afectación preventiva del gasto.
 - Selección del procedimiento de contratación.
 - Elaboración de PByCP.
- *Etapas convocatoria*
 - Autorización de la convocatoria y aprobación de PByCP.
 - Publicidad y difusión.
 - Consultas y circulares al PByCP.
 - Apertura de ofertas.
 - Garantías en función del procedimiento.
 - Verificación en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).
 - Cuadro comparativo de ofertas.
 - Dictamen de Evaluación.
 - Impugnaciones.
 - Acto administrativo de finalización del procedimiento.
 - Perfeccionamiento del contrato.
- *Etapas de ejecución*
 - Entrega/Prestación del servicio.
 - Recepción.
 - Facturación.
 - Pago.
 - Penalidades.



Auditoría General de la Nación

- Sanciones.
- Ampliaciones.
- Extensión del plazo de cumplimiento de la prestación.
- Prórrogas.
- Modificaciones.
- *Extinción del contrato (modos normales)*
 - Vencimiento del plazo.
 - Cumplimiento de la prestación.

Por otro lado, dependiendo del tipo de procedimiento se debe dar intervención a la SIGEN en virtud del Régimen de Sistema de Precios Testigo; a la ONTI para las contrataciones de bienes y servicios de carácter informático; a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) para los contratos relacionados con inmuebles. Como se verá más adelante, las CD con Universidades Nacionales, también requieren intervenciones específicas.

3.2.3. Principios Generales de las Contrataciones

Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios generales establecidos en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (artículo 3 del Decreto 1023/2001). Estos son:

- a. Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- b. Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes
- c. Transparencia en los procedimientos.
- d. Publicidad y difusión de las actuaciones.
- e. Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- f. Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.



Auditoría General de la Nación

3.2.4. Contrataciones Directas con Universidades Nacionales

Las contrataciones directas encuadradas en el artículo 25, inciso d), apartado 9, del Decreto Delegado 1023/01 y sus modificatorios y complementarios (en adelante CD con Universidades Nacionales), al igual que otras modalidades de CD previstas en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, constituyen una excepción a la regla general en materia de selección del contratista del Estado que es el procedimiento de Licitación Pública (LPU) o del concurso público³.

A fin de asegurar la pertinencia de la utilización de este procedimiento de excepción, el Decreto 641/2018 introdujo modificaciones al artículo 23 del Decreto Reglamentario 1030/2016 para establecer los requisitos de procedencia que deben acreditar aquellas jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional, que quieran celebrar CD con Universidades Nacionales. Estos requisitos son, a saber:

a) El objeto de la contratación deberá limitarse a servicios de consultoría, auditoría, investigación, relevamiento de políticas públicas y capacitación y formación vinculadas con las funciones de ambas partes firmantes, resultando excluidos los convenios de asistencia técnica y de adquisición de bienes de uso o de consumo.

b) Al realizarse la contratación de la Universidad Nacional en función de sus particulares condiciones, estará expresamente prohibida la cesión, tercerización o subcontratación del objeto del convenio, en todo o en parte a un tercero. Esta prohibición rige también para las personas jurídicas de carácter público o privado dependientes de las mismas.

c) La Universidad Nacional deberá acreditar experiencia, capacidad operativa suficiente, pertinencia territorial y demás cuestiones que justifiquen su contratación.

Por otro lado, también estableció que el requerimiento de renovación, prórroga, modificación o nuevo convenio con Universidades Nacionales debe ser solicitado por las máximas autoridades de las Jurisdicciones y/o Entes Descentralizados ante la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) previa intervención de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del entonces Ministerio de Educación que debe emitir un informe

³ Confr. artículo 24 del Decreto 1023/2001.



Auditoría General de la Nación

sobre la experiencia, capacidad operativa, pertinencia territorial y demás consideraciones para la justificación de la contratación⁴.

Tanto los requisitos como las intervenciones establecidas por el Decreto 641/2018, posteriormente fueron introducidas por la Disposición 148/2020 ONC en el artículo 59 del Manual de Procedimiento aprobado por la Disposición 62/2016 ONC que establece la tramitación de las CD con Universidades Nacionales.

En cuanto a la intervención a la JGM, especifica que las jurisdicciones deben enviar un informe circunstanciado, el cual debe contener diferentes puntos, entre ellos el que refiere a que “Las prestaciones a contratarse en el marco del convenio se corresponden adecuadamente con las misiones y funciones de la cocontratante estatal y que dicho organismo carece de recursos materiales y humanos propios para la ejecución de aquéllas”⁵.

El procedimiento establecido tiene algunas particularidades, entre las que se destacan que no es obligatoria la intervención de la Comisión Evaluadora. También se exceptúa a las Universidades a presentar garantías y la inscripción en el SIPRO⁶.

Al igual que todos los tipos de procedimientos contemplados en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios generales allí establecidos, en particular los principios de Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación; transparencia en los procedimientos; y publicidad y difusión de las actuaciones⁷.

Por último, el ex MTR, designó Comisiones de Recepción para las CD con Universidades Nacionales y aprobó procedimientos internos específicos para este tipo de contrataciones, además del Manual de Procedimiento para la Adquisición o Contratación de Bienes y Servicios” (incluye un apartado sobre este tipo de CD), a saber:

- Procedimiento para la Tramitación de Convenios con Universidades Nacionales (DI-2017-50-APN-SSCA#MTR del 14/09/2017).

⁴ Confr. Decreto 641/2018.

⁵ Artículo 59, inciso e), punto 4, de la Disposición 62/2016 ONC,

⁶ Conf. artículo 59 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

⁷ Artículo 3 del Decreto 1023/2001.



Auditoría General de la Nación

- Manual de Procedimientos para la Tramitación y Suscripción de Convenios con Universidades Nacionales (IF-2022-45233486-APN-SSGA#MTR), aprobado por RESOL-2022-269-APN-MTR del 10/05/2022 (deja sin efecto el Procedimiento del punto anterior).

3.2.5. Plan Anual de Contrataciones

La primera etapa de los procesos de compras y contrataciones es su programación a través del PAC. La normativa establece que cada jurisdicción o entidad debe formular su programa de contrataciones “ajustado a la naturaleza sus actividades y a los créditos asignados en Ley de Presupuesto de la Administración Nacional”. Para ello, la UOC debe elaborar el PAC “de conformidad con los créditos asignados en la respectiva Ley de Presupuesto, el que será aprobado por el titular de las mismas o autoridad superior competente. Para ello, las Unidades Requirentes (UR) deben brindar la información que requiera la UOC.⁸

Dentro de los procedimientos establecidos en el Manual de Procedimientos para la Adquisición o Contratación de Bienes y Servicios del ex MTR se definen los procesos correspondientes a la planificación y ejecución del PAC.

El procedimiento para su elaboración se divide en tres etapas, a saber:⁹

- Relevamiento de las necesidades: el titular de la UOC solicita mediante NO del GDE a las diversas UR del ex MTR la información para elaborar el PAC del año siguiente. Este Plan, en su versión final, deberá tener en cuenta el crédito correspondiente, como establece la norma.
- Confección del plan: se tomarán en cuenta la totalidad de las compras y contrataciones de un año calendario en curso con las fechas de vencimiento de las OC; se analizará la necesidad de ampliación o prórroga de las mismas; se calcularán los tiempos de anticipación para el inicio de los procedimientos de contratación, para tener los tiempos necesarios para su aprobación.

⁸ Confr. artículo 6 del Decreto 1023/01 y artículo 8 del Decreto 1030/2016.

⁹ Manual de Procedimientos para la Adquisición o Contratación de Bienes y Servicios, p. 21.



Auditoría General de la Nación

- Carga en el COMPR.AR: el PAC, sus correcciones, así como su ejecución se deben cargar en el formulario en el COMPR.AR según los plazos fijados por la ONC.

Por su parte, el Manual de Procedimientos para la Adquisición o Contratación de Bienes y Servicios del ex MTR, en el apartado referido al PAC, menciona tres instancias respecto de la carga del PAC en el COMPR.AR: la inicial, sus correcciones y la ejecución final, que cuentan con material de apoyo específico, a saber: “Material de Apoyo - Plan Anual de Contrataciones (PAC)”, “Material de Apoyo - Edición PAC” y “Material de Apoyo - PAC Ejecutado”.

Así, del análisis de los PAC, tanto en el COMPR.AR como en la documentación remitida por el auditado, se evidencian tres instancias de carga: la versión inicial de cada Plan (PAC programado), un PAC editado (edición realizada sobre proyectos programados, montos, etc.) y un PAC ejecutado, el cual debe reflejar lo sucedido en un año calendario, en función de qué proyectos de compras y contrataciones se ejecutaron o no y qué proyectos no planificados resultaron ejecutados, con los respectivos montos.

Una vez que se autoriza el PAC, es publicado con esa acción en el COMPR.AR.

3.2.6. Análisis de expedientes de Compras y Contrataciones

Para el análisis de las compras y contrataciones de bienes y/o servicios del ex MTR durante 2018-2022, se seleccionó una muestra de procesos de compra y contratación mediante un plan de MUM. Atento la dispersión temporal del período auditado se realizó un proceso de homogenización por aplicación de coeficientes de actualización¹⁰. A continuación, se expone en Tabla II la muestra seleccionada:

Tabla II

Nº	EXPEDIENTE	PROCESO	OBJETO	MONTO ORIGINAL	MONTO HOMOGÉNEO
1	EX-2017-24699489- -APN-DCBYS#MTR	451-0019-LPU17	Contratación de los servicios de impresiones offset, digitales y gigantografías / banner / lonas	\$ 7.686.427,50	\$ 123.096.000,48
2	EX-2018-09707536- -APN-DCBYS#MTR	451-0006-LPU18	Servicio integral de limpieza	\$ 21.127.104,00	\$ 344.207.746,14

¹⁰ Fecha de actualización al 31/12/2022, asimismo se consideró la fecha de resolución aprobatoria (EX-2017- 24699489- -APN-DCBYS#MTR).



Auditoría General de la Nación

Nº	EXPEDIENTE	PROCESO	OBJETO	MONTO ORIGINAL	MONTO HOMOGÉNEO
3	EX-2018-11459269- -APN-DCBYS#MTR	451-0003-CDI18	Prestación de servicios en el marco del programa denominado "EL ESTADO EN TU BARRIO" - Convenio con Universidades	\$ 40.326.660,00	\$ 799.874.464,65
4	EX-2018-23458855- -APN-DCBYS#MTR	451-0009-LPU18	Adquisición de Kits para ciclovías	\$ 59.934.422,00	\$ 790.470.671,40
5	EX-2018-30179835- -APN-DCBYS#MTR	451-0004-LPR18	Contratación de seguro de ART	\$ 6.037.399,76	\$ 66.416.311,56
6	EX-2018-43440982- -APN-DCBYS#MTR	451-0013-CDI18	Convenio con la Universidad Nacional de San Martín por relevamientos y reportes de grado de avance	\$ 38.883.375,00	\$ 610.776.741,03
7	EX-2018-63517565- -APN-DCBYS#MTR	451-0003-CDI19	Convenio con Universidad por la confección de manuales de procedimiento	\$ 3.900.000,00	\$ 55.685.390,19
8	EX-2018-848254- -APN-DCBYS#MTR	451-0001-CDI18	Adquisición de DOSCIENTOS (200) coches de material rodante para la Línea del Ferrocarril Roca	\$ 5.626.562.470,30	\$ 118.862.921.146,24
9	EX-2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR	451-0001-CDI19	Convenio con Universidad El Estado en tu Barrio.	\$ 74.584.800,00	\$ 1.058.739.255,89
10	EX-2019-58980081- -APN-DCBYS#MTR	451-0007-CDI19	Convenio con la Universidad Nacional Gral. San Martín para señalética a requerimiento de la Secretaría de Obras.	\$ 3.000.000,00	\$ 36.563.746,54
11	EX-2019-59878275- -APN-DCBYS#MTR	451-0009-CDI19	Convenio con Universidad UNSAM Consultoría económico financiera ambiental PPP	\$ 17.000.000,00	\$ 211.752.844,11
12	EX-2019-75427985- -APN-DCBYS#MTR	451-0013-LPU19	Servicio integral de limpieza	\$ 59.061.200,00	\$ 531.518.950,22
13	EX-2019-99248167- -APN-DCBYS#MTR	451-0018-CDI19	Convenio YPF en ruta.	\$ 25.000.000,00	\$ 242.047.791,40
14	EX-2020-10428624- -APN-DCBYS#MTR	451-0002-CDI20	Locación del piso 2º y 12 cocheras, del edificio sito en Paseo Colón N° 315, C.A.B.A.	\$ 36.000.000,00	\$ 341.714.529,03
15	EX-2020-81673577- -APN-DCO#MTR	451-0028-CDI20	Convenio con la Universidad Nacional de General San Martín – HIDROVIA	\$ 25.000.000,00	\$ 182.041.128,15
16	EX-2021-21051705- -APN-DCO#MTR	451-0002-LPU21	Servicio de Televisación	\$ 102.940.884,20	\$ 566.592.978,30
17	EX-2021-29777115- -APN-DCO#MTR	451-0005-LPU21	Servicio integral de limpieza de edificios pertenecientes al MINISTERIO DE TRANSPORTE	\$ 145.967.646,72	\$ 721.060.679,45
18	EX-2021-30442281- -APN-DCO#MTR	451-0009-CDI21	Servicio de relevamiento e investigación - CMEC y CRCC Convenio con Universidad	\$ 28.000.000,00	\$ 173.453.246,97
19	EX-2021-55005146- -APN-DCO#MTR	451-0006-LPU21	Adquisición vehículos destinados a ampliar y fortalecer la flota	\$ 25.491.994,56	\$ 127.785.785,22
20	EX-2022-11769473- -APN-DCO#MTR	451-0003-CDI22	Servicio de Consultoría con la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO	\$ 25.500.000,00	\$ 117.752.494,50



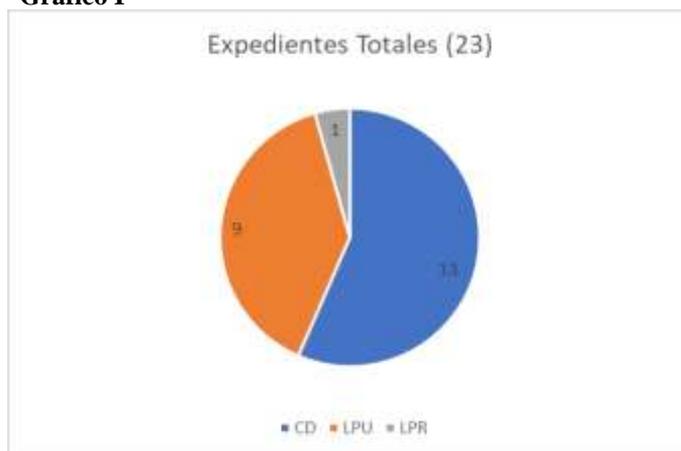
Auditoría General de la Nación

N°	EXPEDIENTE	PROCESO	OBJETO	MONTO ORIGINAL	MONTO HOMOGÉNEO
21	EX-2022-39375993- -APN-DCO#MTR	451-0002-LPU22	Servicio de vigilancia, custodia y control de acceso para dependencias del Ministerio de Transporte	\$ 182.999.092,32	\$ 531.807.103,48
22	EX-2022-51402016- -APN-DCO#MTR	451-0010-CDI22	Locación de los pisos 1° y 4° + 9 cocheras, en la Av. Paseo Colón N° 315, C.A.B.A.	\$ 109.610.400,00	\$ 409.352.934,46
23	EX-2022-93627932- -APN-DCO#MTR	451-0005-LPU22	Adquisición de Computadoras de Escritorio y Notebooks	\$ 48.210.440,00	\$ 105.796.610,70
TOTAL				\$ 6.712.824.316,36	\$ 127.011.428.550,11

Fuente: elaboración propia en función del resultado del MUM.

De los 23 expedientes seleccionados, 13 corresponden a CD, 9 son LPU y una es una Licitación Privada (LPR), conforme surge del Gráfico I que prosigue.

Gráfico I



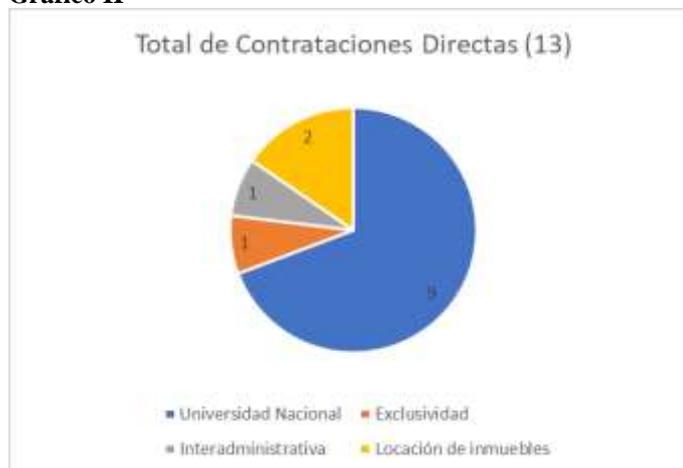
Fuente: elaboración propia en función del resultado del MUM.

Respecto a las CD, 9 son con Universidades Nacionales, 1 por exclusividad, 1 interadministrativa y 2 por locación de inmuebles como se expone en Gráfico II.



Auditoría General de la Nación

Gráfico II



Fuente: elaboración propia en función del resultado del MUM.

Se verificó que los 23 procesos están incorporados en el PAC, la mayoría como procesos planificados a excepción de los que tramitaron por expedientes EX-2018-11459269--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-63517565--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-99248167-APN-DCBYS#MTR; EX-2019-75427985--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-58980081--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR; EX-2020-10428624--APN-DCBYS#MTR; EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR, que están incorporados como procesos no planificados.

3.3. Presupuesto

El ex MTR era titular del Servicio Administrativo Financiero (SAF) 327, Jurisdicción 57. Según surge de la Política Presupuestaria de la Jurisdicción, su misión consistió en planificar, normar, ejecutar, fiscalizar y certificar la actividad que conlleve a conservar la infraestructura de transporte y a brindar un servicio de transporte en sus diferentes modalidades que satisfaga las exigencias de la población, desarrollando un sistema equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo.

A continuación, se expone en Tabla III la ejecución presupuestaria de los ejercicios del periodo auditado.



Auditoría General de la Nación

Tabla III: Ejecución presupuestaria 2018-2022

Año	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado Consumido	Ejecución
2018	122.981.281.437,00	155.440.416.373,00	148.830.024.820,82	96%
2019	74.893.982.501,00	157.449.934.687,00	145.195.620.144,97	92%
2020	46.935.187.958,00	98.381.685.893,00	83.979.907.584,30	85%
2021	186.854.624.026,00	155.458.174.642,00	140.671.620.022,13	90%
2022	155.458.174.642,00	243.993.749.496,00	233.874.064.514,67	96%

Fuente: elaboración propia en base a reportes e-Sidif proporcionados por el auditado.

Desde el punto de vista del objeto del gasto, en la Tabla IV se puede observar que, durante los Ejercicios 2018-2022, los incisos relevantes en virtud del Objeto de auditoría, a saber: Bienes de Consumo (2), Servicios No Personales (3) y Bienes de Uso (4).

Tabla IV: Ejecución presupuestaria por objeto del gasto 2018-2022

Año	Inciso	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	Incidencia	Ejecución
2018	1-Gastos en personal	995.820.892	834.180.794	818.716.720	0,55%	98,15%
	2-Bienes de consumo	123.659.455	51.911.216	20.405.064	0,01%	39,31%
	3-Servicios no personales	1.250.193.518	1.059.019.495	711.944.305	0,48%	67,23%
	4-Bienes de uso	3.165.402.605	6.771.507.339	6.632.168.985	4,46%	97,94%
	5-Trasferencias	46.864.081.078	65.360.195.086	65.339.016.516	43,90%	99,97%
	6-Incr. de activos financ.	27.490.140.002	29.849.868.763	25.024.656.048	16,81%	83,84%
	9-Gastos figurativos	43.091.983.887	51.513.733.680	50.283.117.183	33,79%	97,61%
Total		122.981.281.437	155.440.416.373	148.830.024.821		
2019	1-Gastos en personal	1.146.200.187	1.053.985.604	918.554.250	0,63%	87,15%
	2-Bienes de consumo	52.789.702	47.749.853	21.158.447	0,01%	44,31%
	3-Servicios no personales	1.086.631.630	1.333.414.425	986.584.533	0,68%	73,99%
	4-Bienes de uso	7.978.777.976	68.545.593.789	62.104.626.883	42,77%	90,60%
	5-Trasferencias	29.025.252.005	40.249.552.652	39.766.773.768	27,39%	98,80%
	6-Incr. de activos financ.	432.000.000	7.367.000.000	6.624.474.117	4,56%	89,92%
	9-Gastos figurativos	35.172.331.001	38.852.638.364	34.773.448.148	23,95%	89,50%
Total		74.893.982.501	157.449.934.687	145.195.620.145		
2020	1-Gastos en personal	957.919.826	1.028.485.604	1.017.022.305	1,21%	98,89%
	2-Bienes de consumo	30.035.562	45.751.085	26.360.665	0,03%	57,62%
	3-Servicios no personales	993.595.400	1.186.492.675	690.842.065	0,82%	58,23%
	4-Bienes de uso	4.062.832.100	19.290.435.523	7.411.243.826	8,83%	38,42%
	5-Trasferencias	38.915.964.791	73.153.506.437	71.219.311.342	84,81%	97,36%
	9-Gastos figurativos	1.974.840.279	3.677.014.569	3.615.127.381	4,30%	98,32%
	Total		46.935.187.958	98.381.685.893	83.979.907.584	
2021	1-Gastos en personal	1.042.273.000	1.504.997.001	1.492.185.691	1,06%	99,15%
	2-Bienes de consumo	120.300.000	83.163.842	50.093.103	0,04%	60,23%
	3-Servicios no personales	2.255.188.126	1.426.587.050	1.113.926.105	0,79%	78,08%
	4-Bienes de uso	69.981.962.579	16.734.693.198	12.948.931.737	9,21%	77,38%
	5-Trasferencias	110.436.870.635	127.570.875.787	116.991.400.699	83,17%	91,71%
	9-Gastos figurativos	3.018.029.686	8.137.857.764	8.075.082.686	5,74%	99,23%
Total		186.854.624.026	155.458.174.642	140.671.620.022		
2022	1-Gastos en personal	1.504.997.001	2.779.708.073	2.724.148.496	1,16%	98,00%



Auditoría General de la Nación

Año	Inciso	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	Incidencia	Ejecución
	2-Bienes de consumo	85.363.842	152.434.244	63.365.336	0,03%	41,57%
	3-Servicios no personales	1.449.887.050	2.727.520.534	1.985.273.929	0,85%	72,79%
	4-Bienes de uso	16.734.693.198	34.972.192.742	33.302.316.440	14,24%	95,23%
	5-Trasferencias	127.570.875.787	190.416.408.547	182.936.016.126	78,22%	96,07%
	9-Gastos figurativos	8.112.357.764	12.945.485.356	12.862.944.188	5,50%	99,36%
Total		155.458.174.642	243.993.749.496	233.874.064.515		

Fuente: elaboración propia en base a reportes e-Sidif proporcionados por el auditado

4. HALLAZGOS

4.1. Surgidos de la Pregunta de Auditoría 1 (PA 1)¹¹

4.1.1. Planificación de las compras y contrataciones

El ex MTR no fue eficiente al planificar las compras y contrataciones, toda vez que a pesar de relevar las necesidades de las Unidades Requirientes (UR) no verificó, al momento del armado del PAC, que estas sean las efectivas necesidades, no se alineó con los Planes Estratégicos Institucionales y/u Operativos Anuales ni surge evidencia del cumplimiento de lo previsto por el artículo 8 del Decreto 1030/2016, lo que pudo impactar en la ejecución de las políticas públicas de su competencia.

En efecto, del análisis de los expedientes PAC, surge el relevamiento de las necesidades de las distintas áreas del organismo (UR) mediante nota (vía GDE) realizado por la UOC y sus respuestas.

Ahora bien, en las entrevistas del 16/04/2024 y 28/06/2024, el auditado mencionó respecto del proceso de detección de necesidades de las UR que: “son ellas las que definen en función de su presupuesto pero que no conoce cómo hacen ese proceso puntualmente y tampoco cómo articulan con la Dirección de Presupuesto (...) Se consulta si existieron instancias de articulación con las UR para realizar una priorización de compras y contrataciones, a lo que se respondió que no.”. También agrega que: “la planificación de los proyectos en términos presupuestarios la realizan las UR. La confección del PAC en sí misma no impacta nunca en la etapa de planificación del presupuesto.”.

Ningún expediente contiene información que respalde lo solicitado por las UR, ya sea en materia presupuestaria ni en materia de *stock* disponible. Consultado el auditado sobre los procedimientos para verificar la existencia de *stock* previa carga de los proyectos al

¹¹ Ver Anexo I.



Auditoría General de la Nación

PAC informa que “esa verificación la hacen las UR, quienes deberían conocer el *stock* antes de realizar el pedido. La UOC no tiene injerencia en esa verificación, su alcance no es sobre las necesidades. Asume que las áreas (en especial Patrimonio y Sistemas, por ejemplo) realizan la verificación de *stock* ya que son las encargadas de agrupar los requerimientos para hacer uno sólo a nivel Ministerio. La Dirección de Contrataciones sólo tramita lo solicitado por las UR.”.

Asimismo, se advierte la falta de un Plan Estratégico Institucional y/o Planes Operativos Anuales del ex MTR. En este sentido, ninguno de los Planes proporcionados por el auditado tiene una perspectiva institucional, ni indicadores con plazos y metas globales, los que tampoco surgen de la Política Presupuestaria de la Jurisdicción durante el período auditado.

Adicionalmente, en la entrevista del 28/06/2024, el auditado menciona que “No están en conocimiento de la existencia de un Plan Estratégico Institucional o un Plan Operativo Anual, por lo que el PAC no tiene articulación con las metas y objetivos del Ministerio.”. Es dable destacar que, el Manual de Procedimientos para la Adquisición o Contratación de Bienes y Servicios del ex MTR, consigna expresamente que “El Plan Anual de Contrataciones (PAC) es una herramienta útil para planificar el trabajo de la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios y repercute en el accionar completo del Ministerio de Transporte.”.

Más allá de las deficiencias en los mecanismos de coordinación y articulación entre la UOC, las UR y demás áreas que deben intervenir en la planificación de las compras y contrataciones, la situación detectada se configuró porque el auditado utilizó el PAC como una herramienta para recopilar y ordenar las solicitudes de compras y contrataciones, pero no como una oportunidad de planificarlas en función de la misión y visión de la organización.

4.1.2. Monitoreo del PAC

El ex MTR no realizó un monitoreo modelizado y continuo de los PAC a fin de detectar oportunamente desvíos en su ejecución y realizar ajustes para corregirlos, lo que le impidió conocer su eficiencia durante la gestión de compras y contrataciones.



Auditoría General de la Nación

Si bien, el auditado manifestó y acreditó que a partir de 2020 contó con una herramienta de seguimiento consistente en una base de datos en plataforma Excel conteniendo los procesos de selección que utiliza una tabla de referencias por colores entre los cuales se distingue “OC” (con Orden de Compra), “Fracasado/Desierto”, “Con apertura”, “Sin apertura”, “Sin iniciar” y “No se ejecutan”, estos elementos son insuficientes para considerarla un sistema de monitoreo, toda vez que no cuenta con fechas de los principales hitos, montos iniciales y finales y plazos de trámite de cada proceso, UR de procedencia, etc. Tampoco se tuvo evidencia de la forma y periodicidad de su actualización.

Asimismo, el Sistema COMPR.AR prevé una instancia de edición del PAC (del 30/06 al 31/07 de cada ejercicio) en la que se pueden introducir modificaciones o ajustes al programado de manera tal de corregir desvíos surgidos hasta ese momento en los campos de Rubro, Clase, Cantidad y el Monto Total necesario estimado. Sin embargo, no se considera esta una herramienta de monitoreo de los procesos de compras y contrataciones tendiente a monitorear la eficiencia en su gestión, sino sólo de seguimiento de la eficacia en la ejecución del PAC.

Del análisis de los expedientes de tramitación de los PAC y el sitio web del Sistema COMPR.AR surge que la UOC del auditado utilizó la herramienta de edición en todos los ejercicios del período analizado para realizar correcciones y ajustes lo que evidencia que realizó un seguimiento en ese momento de cada ejercicio.

De lo expuesto precedentemente se advierte que tanto la herramienta diseñada por el auditado, como la prevista por el Sistema COMPR.AR sirven para monitorear la eficacia de la gestión de los PAC y no su eficiencia a través del monitoreo de la gestión de los procesos de compras y contrataciones.

Esto pudo resultar en la pérdida de oportunidades de mejora en la planificación y ejecución de las compras y contrataciones del ex MTR.



Auditoría General de la Nación

4.2. Surgidos en común de la PA 2 y la PA 2.1

4.2.1. Autosuficiencia de las actuaciones

La totalidad de los expedientes muestreados no son autosuficientes y en algunos casos no están ordenados cronológicamente, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

En efecto, en la mayoría de los expedientes, las solicitudes de las UR tramitaron por expedientes asociados al igual que los expedientes de pago. A su vez, en los expedientes principales se observa el pase de la UOC a la Comisión de Recepción notificando el acto administrativo de adjudicación, pero todo lo actuado por dicha Comisión se encuentra incorporado en los expedientes de pago.

Por otro lado, del análisis de los expedientes se observaron en algunos documentos, menciones a NO/IF/EX que no estaban incorporados en las actuaciones (por ejemplo, nota solicitando la tramitación de una prórroga). Además, en algunos casos se verificó que no se habían remitido todos los expedientes de pago correspondientes a un determinado procedimiento.

4.2.2. Presentación de facturas una vez recibida la conformidad de recepción

Si bien se verifica en todos los expedientes analizados, la presentación de la factura posterior a la emisión del Certificado de Recepción Definitiva, no surge de los expedientes de pago la constancia de recepción de las facturas por el ex MTR.

En todos los expedientes de pago se observa que no se acompaña la constancia de recepción de la factura por el auditado y, en el caso de las facturas electrónicas, la recepción del correo electrónico en la cual el adjudicatario remite la factura, por lo que a los fines de la verificación del plazo correspondiente se tomó la fecha de incorporación de la misma al expediente electrónico (fecha GDE).

4.2.3. Procedimientos no informados

Del cotejo de los listados remitidos por el auditado respecto a las compras y contrataciones durante el período auditado, con los reportes de procesos arrojados por el COMPR.AR, se observa que no fueron informados en la nómina remitida por el auditado los expedientes que se detallan a continuación:

- **EX-2018-11258746-APN-DCYBS#MTR – 451-0003-LPR18**



Auditoría General de la Nación

- **EX-2018-53331595-APN-DCYB#MTR - 451-0008-LPR18**
- **EX-2018-54643171-APN-DCBY#MTR - 451-0014-LPU18**

4.3. Surgidos de la PA 2

4.3.1. Solicitud de Requerimiento

En el 86% de los casos las notas de requerimiento de las UR no indican la cotización de plaza u otro dato que fundamente la estimación de monto de la contratación, lo que impide verificar la razonabilidad de los montos involucrados.

La etapa inicial de los procedimientos se inicia con solicitud del requerimiento que realiza la UR a la UOC la cual debe contener los requisitos que establece la normativa (artículo 6 del Manual de Procedimiento aprobado por la Disposición 62/2016 ONC), indicando las cantidades y especificaciones técnicas de los bienes o servicios con su número de catálogo correspondiente, la justificación de la solicitud, estimación del monto de acuerdo a las cotizaciones de plaza o de otros elementos o datos que se estimen pertinentes a tal efecto, entre otras cuestiones necesarias para que la UOC pueda elaborar el proyecto de PByCP. Este paso también está regulado por el Manual de Procedimientos para la adquisición o contratación de Bienes y Servicios del ex MTR.

A su vez, la ONC estableció que “(...) la adecuada estimación del costo de los bienes y/o servicios a contratar configura un deber en cabeza de la unidad requirente, en oportunidad de solicitar la contratación de que se trate. Valga subrayar aquí la importancia que reviste la correcta determinación del precio de un determinado bien o servicio a contratar por la Administración, máxime en aquellos supuestos excluidos del Control de Precios Testigo a cargo de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (...).”¹²

En este sentido, se verificó que las solicitudes de los requerimientos de las UR si bien tienen el monto estimado de la contratación, no indican la cotización de plaza u otro elemento que se estime pertinente para fundamentar la estimación.

¹² Dictamen ONC 249/15, disponible en:
https://comprar.gob.ar/Repositorio/Documentacion/COMPENDIO_DE_DICTAMENES.pdf



Auditoría General de la Nación

4.3.2. Principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones

Si bien el 79% de los expedientes analizados cumplen con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones, se advierten inconsistencias en cuanto al criterio de agregación a los expedientes de los documentos que acreditan la carga en el COMPR.AR. El 14% no cumple y en el 7% no resultan aplicables estos principios.

Además de los principios generales de publicidad, difusión y transparencia, el artículo 9 del Decreto 1023/2001 refuerza este último, toda vez que establece que la contratación pública “...se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.”¹³.

De los 14 expedientes analizados, los dos expedientes que no cumplen (EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR y EX-2022-39375993--APN-DCO#MTR), no cuentan con constancia de que se haya difundido el acto administrativo de adjudicación mediante el mecanismo correspondiente -en estos casos el COMPR.AR-, como lo dispone el artículo 14 del Manual del Procedimiento del COMPR.AR aprobado por la Disposición 65/2016 ONC y se establece en los respectivos PByCP que rigieron estos procedimientos.

Tampoco existe constancia del COMPR.AR del envío automático del acto de adjudicación a los oferentes con su respectiva fecha, si bien los oferentes fueron notificados mediante cédula de notificación (EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR) y correo electrónico enviado por la UOC (EX-2022-39375993--APN-DCO#MTR).

Por otro lado, en el COMPR.AR si bien se puede observar el acto de adjudicación vinculado, el mismo no puede descargarse por “error de usuario”, con lo cual se ve afectada la transparencia en los términos del artículo 9, como así también a los principios de publicidad, difusión y transparencia.

¹³ Artículo 9 Decreto delegado 1023/2001.



Auditoría General de la Nación

A su vez, del análisis de los expedientes seleccionados y sus respectivos expedientes de pago, se advierten inconsistencias en cuanto al criterio de agregación de los documentos (en algunos casos son capturas de pantallas, en otros Informes Gráficos (IF), para referirse al mismo documento etc.) como así también diferentes certificados de recepción definitiva (actas escaneadas, actas emitidas por el GDE, actas emitidas por el COMPR.AR) incluso en un mismo expediente.

Asimismo, se observa la incorporación de constancias de generación de incidencias enviadas por la UOC a la ONC ante la imposibilidad de cargar y/o vincular documentación al COMPR.AR.

El auditado explicó que dichas inconsistencias se deben a que “(...) el sistema tiene muchos errores sobre la documentación porque a veces no puede migrar documentos. En esos casos, se hace un *print* de pantalla y se carga vía GDE para dejar constancia en los expedientes. Esto pasa, por ejemplo, con los certificados de recepción de la Comisión de Recepción. Como el sistema no los migra a través del módulo creado para ello, se termina haciendo el Acta de manera manual y por ello se escanea y se incorpora al expediente”¹⁴. Estas inconsistencias generadas a partir de los problemas de funcionamiento del COMPR.AR también es una de las causas por las cuales los expedientes no están ordenados cronológicamente.

Se consultó al auditado si existieron instancias de articulación con la ONC para trabajar en mejoras en base a las dificultades que genera el COMPR.AR, a lo que respondió “(...) que no hay reuniones con la ONC para mejorar el funcionamiento del COMPR.AR. Sí hay un sistema de incidencias (ticket de reclamo) que a veces puede o no solucionar el problema.”¹⁵.

4.3.3. Inscripción en el SIPRO

El 14% de los expedientes analizados no cumple con la verificación de la inscripción de los oferentes en el SIPRO previo a la remisión a la Comisión Evaluadora.

El SIPRO es el registro donde deben inscribirse los proveedores de bienes y servicios que deseen contratar con la APN. Para presentar ofertas, los proveedores deben estar “pre

¹⁴ Minuta de entrevista con funcionarios del ex MTR el 28-06-2024.

¹⁵ Ídem anterior.



Auditoría General de la Nación

inscritos” a través de un formulario electrónico, no es obligatorio en esta instancia estar “inscritos”, pero sí al momento de evaluar las ofertas¹⁶.

Dentro de los dos días siguientes al acto de apertura de las ofertas, la UOC debe verificar en el SIPRO, el estado en que se encuentra cada uno de los oferentes y, en su caso, comunicarles que realicen las gestiones necesarias ante la ONC para que se encuentren incorporados y con los datos actualizados al comienzo del período de evaluación de las ofertas o bien al momento de la adjudicación en los procedimientos en que no se realice dicha etapa¹⁷.

En el caso de los expedientes que no cumplen, se verificó que en el EX-2017-24699489-APN-DCBYS#MTR la UOC adjunta constancia de uno solo de los dos oferentes (en este procedimiento hubo 2 ofertas confirmadas) mientras que en el EX-2018-23458855-APN-DCBYS#MTR no se adjunta la constancia de verificación (sí se adjunta la constancia de verificación posterior por parte de la Comisión Evaluadora).

4.3.4. Evaluación de las Ofertas

4.3.4.1. Si bien el 79% de los expedientes analizados se verificó que el ex MTR cumplió con la designación de la Comisión Evaluadora a través de actos administrativos firmados por la máxima autoridad de la Jurisdicción, no se incorpora la respectiva Resolución y su Anexo, incumpliendo el artículo 1 del Manual aprobado por la Disposición 62/2016 ONC (Ver 4.2.1.).

La etapa de evaluación de las ofertas es confidencial (no se puede tomar vista de las actuaciones) y se inicia desde el momento en que los actuados son remitidos a la Comisión Evaluadora, hasta la notificación del Dictamen de Evaluación. La Comisión Evaluadora debe estar integrada por 3 miembros y sus respectivos suplentes que deben designarse mediante un acto administrativo “emanado de la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad contratante o de la autoridad con competencia para autorizar la convocatoria, con la única limitación de que esa designación no deberá recaer en quienes tuvieran competencia para autorizar la convocatoria o para aprobar el procedimiento”¹⁸.

Durante el período 2018-2022 el ex MTR designó Comisiones Evaluadoras a través de

¹⁶ Confr. Sitio web COMPR.AR, *Preguntas Frecuentes, Registro de Proveedores*. Disponible en: <https://comprar.gob.ar/>

¹⁷ Confr. artículo 25 del Manual de Procedimientos aprobado por la Disposición 62/2016 ONC.

¹⁸ Confr. artículos 61, 62 y 63 del Decreto Reglamentario 1030/2016.



Auditoría General de la Nación

actos administrativos firmados por la máxima autoridad de la jurisdicción, y también aprobó reglamentos de funcionamiento de la misma. Sin embargo, esto fue verificado partir de la remisión por separado de los actos de designación, ya que en los expedientes analizados no se incorpora la respectiva Resolución o el Anexo que designa los integrantes.

4.3.4.2. Se verificó que el 22% de los expedientes analizados no cumplen con el plazo de emisión del Dictamen de Evaluación. Estos son:

- EX-2018-09707536- -APN-DCBYS#MTR
- EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR
- EX-2022-39375993- -APN-DCO#MTR

4.3.4.3. Se verificó que el 57% de los expedientes analizados no cumple en cuanto a los contenidos mínimos que deben tener los Dictámenes de Evaluación.

El artículo 27 del Manual de Procedimiento aprobado por Disposición 62/2016 ONC establece los contenidos mínimos del Dictamen de Evaluación, a saber:

1. Resultado de la consulta al SIPRO.
2. Verificación del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir las ofertas y los oferentes.
3. Si existieren ofertas inadmisibles explicará los motivos fundándolos en las disposiciones pertinentes. Se entenderá por oferta inadmisibles aquella que no cumpla con los requisitos que deben cumplir las ofertas y los oferentes.
4. Si hubiera ofertas inconvenientes, deberá explicar los fundamentos para excluirlas del orden de mérito. Se entenderá que una oferta es inconveniente cuando por razones de precio, financiación u otras cuestiones no satisfaga adecuadamente los intereses de la entidad o jurisdicción contratante.
5. Respecto de las ofertas que resulten admisibles y convenientes, deberá considerar los factores previstos PByCP para la comparación de las ofertas y la incidencia de cada uno de ellos, y determinar el orden de mérito.
6. Recomendación sobre la resolución a adoptar para concluir el procedimiento.

Además de estos requisitos, el Manual de Procedimientos para la adquisición o contratación de bienes y servicios del ex MTR (Punto 5.2.10), incorpora otros contenidos



Auditoría General de la Nación

como la verificación de la situación con relación a la DDJJ de Conflicto de Intereses del Decreto 202/2017.

En los expedientes que no cumplen¹⁹, los Dictámenes de Evaluación no se expiden sobre la verificación en SIPRO, el certificado fiscal para contratar, el certificado de AFIP, la consideración de pautas de inelegibilidad y la DDJJ de Conflicto de Intereses (Decreto 202/2027). Asimismo, se observa que no todos los Dictámenes de Evaluación acompañan el Acta Complementaria con el análisis detallado (EX-2017-24699489- -APN-DCBYS#MTR; EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-30179835- -APN-DCBYS#MTR; EX-2021-21051705- -APN-DCO#MTR; EX-2022-39375993- -APN-DCO#MTR). Y en los casos que se confecciona el Acta (EX-2018-09707536- -APN-DCBYS#MTR; EX-2018-30179835- -APN-DCBYS#MTR), lo que surge del cotejo del proceso en el COMPR.AR, se observa que no se incorporan al expediente en los términos del artículo 1 de Manual de Procedimiento de la Disposición 62/2016 ONC.

4.3.5. Acto de Adjudicación

4.3.5.1. Se verificó que el 7% de los expedientes analizados no cumple con el plazo para la notificación del acto de adjudicación.

En el caso que no se cumple (EX-2018-09707536--APN-DCBYS#MTR) es porque se notifica fuera del plazo de 3 días hábiles.

4.3.5.2. Se verificó que el 36% no cumple con la difusión mediante los mecanismos correspondientes.

Los expedientes que no cumplen son: EX-2017-24699489- -APN-DCBYS#MTR; EX-2018-23458855-APN-DCBYS#MTR; EX-2019-75427985--APN-DCBYS#MT; EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR; EX 2022-39375993-APN-DCO#MTR, ya que la difusión debió realizarse a través del COMPR.AR, sin embargo no se verifica en las actuaciones constancia de envío por COMPR.AR y en otros casos se adjunta cédulas de notificación.

¹⁹ EX-2017-24699489--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-09707536--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-30179835--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-75427985--APN-DCBYS#MTR; EX-2021-21051705--APN-DCO#MTR; EX-2021-55005146--APN-DCO#MTR; EX-2022-39375993--APN-DCO#MTR.



Auditoría General de la Nación

Además de no estar la constancia en las actuaciones y si bien figuran en el COMPR.AR como documentos vinculados, en el caso de los EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR; EX 2022-39375993-APN-DCO#MTR no se pueden visualizar ni descargar por un error del Sistema.

4.3.6. Verificación de crédito y registro del Compromiso presupuestario

Se verificó que el 14% de los expedientes no cumple con la consulta para verificar el crédito disponible.

Se destaca que no se comprobó el efectivo registro del compromiso en el e-SIDIF, sino la realización de una consulta por parte de la UOC mediante comunicación oficial al responsable del SAF, tal como lo establece en la normativa interna (Punto 6.1.4 “Registro del Compromiso” del Manual de Procedimiento del ex MTR).

En este sentido, los EX-2021-55005146--APN-DCO#MTR y EX-2020-10428624--APN-DCBYS#MTR, no cumplen ya que no se verifica de las actuaciones dicha comunicación.

4.3.7. Integración de la garantía de cumplimiento del contrato

Se verificó que el 7% de los casos analizados no cumple con la integración de la garantía de cumplimiento del contrato.

Dentro del plazo de 5 días de notificada la OC el cocontratante debe integrar la garantía de cumplimiento del contrato. No surge en el expediente EX-2018-30179835--APN-DCBYS#MTR constancia de que se haya integrado la garantía.

4.3.8. Conformidad de recepción

4.3.8.1. Se verificó en los casos analizados la designación e integración de las Comisiones de Recepción mediante acto administrativo firmado por autoridad competente, pero no se incorpora a los expedientes la respectiva Resolución y su Anexo, incumpliendo el artículo 1 del Manual aprobado por la Disposición 62/2016 ONC (Ver 4.2.1.).

La Comisión de Recepción debe designarse mediante acto administrativo firmado por autoridad competente y debe estar integradas por 3 miembros titulares y sus respectivos suplentes quienes deben verificar si la prestación cumple o no las condiciones establecidas en los documentos del llamado, así como en los que integren el contrato y deben recibir los bienes en principio con carácter provisional y los recibos o remitos que



Auditoría General de la Nación

se firmen quedarán sujetos a la conformidad de la recepción.

Se verificó que, durante el período auditado, el ex MTR cumplió con este recaudo y también aprobó un procedimiento interno para su funcionamiento. Sin embargo, esto fue verificado partir de la remisión por separado de los actos de designación, ya que en los expedientes analizados no se incorpora la respectiva Resolución o el Anexo que designa los integrantes.

4.3.8.2. En el 7% de los expedientes analizados, no se otorga la recepción definitiva dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el PByCP/Convenio, y se remite lo actuado a la UOC.

Se verificó que en el EX-2022-39375993-APN-DCO#MTR no se otorgó la conformidad de la recepción definitiva dentro del plazo de 10 días, a partir de la recepción de los bienes o servicios objeto del contrato, establecido en el PByCP²⁰.

4.3.9. Cumplimiento de plazos de pago

4.3.9.1. En el 43% de los expedientes analizados no se cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo los plazos promedios transcurridos entre la presentación de la factura y la emisión del comprobante del pago un mínimo de 58 y un máximo de 213 días corridos.

4.3.9.2. En tres expedientes no se puede verificar la totalidad de los pagos realizados a los proveedores.

En expediente de pago correspondiente al EX-2021-55005146--APN-DCO#MTR, tramitaron 6 facturas correspondientes a cada uno de los vehículos adquiridos por el ex MTR (de los 7 se adjudicaron 6 ya que uno se declaró fracasado) de acuerdo a la OC 451-1056-OC21. Además de verificar que el plazo promedio del pago fue de 213 días corridos, también se constató que el comprobante de pago correspondiente al Renglón 2 - 1 vehículo - Total \$ 4.248.665,76, figura como “anulado” y no surge de las actuaciones otro comprobante o documento que explique si el pago fue efectivamente realizado al adjudicatario. Similar situación se da en un expediente de pago del EX – 2019-75427985- - APN-DCBYS#MTR, donde el comprobante agregado dice “en proceso de firma”.

²⁰ Confr. artículos 84 al 89 del Decreto 1030/2016 y artículo 45 del Manual de procedimiento aprobado por la Disposición 62/2016.



Auditoría General de la Nación

En el caso del EX-2019-99248167-APN-DCBYS#MTR, no constan los últimos dos comprobantes de pago. Si bien se presentan las facturas y se presta conformidad al pago, los expedientes terminan con un pase y no se adjuntan los antecedentes como las ordenes de pagos y sus respectivos comprobantes.

4.3.10. Casos particulares PA 2

4.3.10.1. En el EX-2017-24699489- -APN-DCBYS#MTR (LPU Contratación de un servicio de impresión offset, digital e impresión de gigantografías / Banner / Lonas para el Ministerio de Transporte – Modalidad OCA - Monto total \$ 7.686.427,5– Monto Homogéneo \$ 123.096.000,48) se advierten irregularidades en los pagos.

El 26/03/2018 se aprobó la adjudicación mediante Disposición DI-2018-27-APN-SSCA#MTR, firmada por el Subsecretario de Coordinación Administrativa, por un monto total \$ 5.693.650,00 y un plazo de duración de 12 meses.

Luego se aprobó la OCA 451-0001-OCA18 autorizada y perfeccionada también el 26/03/2018 por el mismo monto.

El 4/10/2018, la UR envía NO-2018-49647051-APN-UCG#MTR al Subsecretario de Coordinación Administrativa (orden 150), solicitando tramitar la ampliación de la OCA aprobada por la mencionada Disposición atento a la (...) “necesidad de contar con una mayor cantidad de impresiones como consecuencia del inminente agotamiento de las cantidades máximas previstas oportunamente, dado el incremento de las tareas tenidas en cuenta al momento de efectuar el requerimiento”.

Luego de las intervenciones correspondientes para tramitar estas solicitudes, el 18/12/2018 se aprueba la Disposición DI-2018-85-APN-SSCA#MTR del 18/12/2018 firmada por el Subsecretario de Coordinación Administrativa por un monto total de \$ 1.992.777,50. Sin embargo, no se evidencia en las actuaciones la notificación de la adjudicación de ampliación de la OCA al adjudicatario, como así tampoco en el COMPR.AR.

Al analizar los expedientes de pago generados para este proceso, se observan 16 expedientes para 16 Solicitudes de Provisión (SPR), de las cuales, 4 son solicitadas por la UR en el marco de la OCA ampliada por la DI-2018-85-APN-SSCA#MTR -que se



Auditoría General de la Nación

adjunta a las actuaciones- pero la OCA incorporada en todos los expedientes corresponde a la aprobada por la Disposición que aprueba la adjudicación, ya que tiene fecha de autorización y perfeccionamiento 28/03/2018 y es por un total de \$5.693.650,00

Es decir, se efectuaron pagos que no se desprenden de la OCA ampliada. Además, la suma de todas las SPR da un total de \$ 7.211.244, cuando el total debiera ser \$7.686.427,50, atento a los montos aprobados por las mencionadas Disposiciones.

4.3.10.2. En los procesos tramitados por los EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR y EX -2018-54643171-APN-DCBY#MTR se verificó incumplimiento del principio de razonabilidad y eficiencia para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado, lo que impactó en la implementación de las políticas públicas del ex MTR.

A continuación, se detallan las principales cuestiones surgidas de las distintas actuaciones:

- **EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR (LPU Adquisición de los elementos para la construcción de ciclovías en municipios del país – Modalidad OCA - Monto total \$ 59.061.200 – Monto Homogéneo \$ 531.518.950,22):** el expediente se inició el 17/05/2018 y se adjudicaron un total de 24 renglones a 5 oferentes mediante Resolución firmada por autoridad competente de fecha 17/04/2019. El 6/05/2019 se emitieron las respectivas OCA, pero no se emitieron las SPR durante el plazo de ejecución previsto.

El PByCP estableció el plazo de ejecución en 120 días corridos a partir del perfeccionamiento de la OC (6/05/2019), pero durante el plazo transcurrido no se generó ninguna SPR atento a lo informado por la UOC a la máxima autoridad del área de la UR mediante PV-2019-80170513-APN-DCBYS#MTR de fecha 4/09/2019, remitiéndole las actuaciones atento a que “(...) Habiéndose cumplido el término del plazo contractual previsto en el artículo 21 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares, se remiten las actuaciones a sus efectos”.

La máxima autoridad de la UR respondió a la UOC indicando que “No se ha realizado en ese lapso ninguna solicitud debido a como lo indica el artículo 19.2 del Pliego de Bases y Condiciones Particulares que previo a cada solicitud se debe



Auditoría General de la Nación

verificar la disponibilidad del crédito. Se cumplimentó con lo que dicho artículo establece, pero a las fechas y durante el plazo del contrato antes de realizar las solicitudes los créditos fueron insuficientes para llevar a cabo la presente licitación” (PV-2019-83825639-APN-SECPT#MTR – 16/09/2019).

El 13/09/2019 la UOC notifica a los oferentes para que pasen a retirar la garantía de mantenimiento de la oferta. El expediente finaliza con un pase de la UOC (24/01/2020) indicando “finalización del procedimiento”.

Adicionalmente se advierte que transcurrieron 366 días corridos entre el inicio del expediente hasta la adjudicación, así como inconsistencias basadas principalmente en la estimación del monto del contrato y entre el plazo de ejecución previsto en la solicitud de la UR (18 meses) y el plazo de ejecución del contrato que estableció el PByCP (120 días corridos).

- **EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR (CD por Exclusividad Adquisición de 200 coches, Repuestos, Herramientas, Documentación Técnica Capacitación y Asistencia Técnica y Prestación de los Servicios Técnicos-Importe adjudicado USD 277.916.696,07 - Importe homogéneo \$ 118.862.921.146):** el contrato nunca se perfeccionó debido a que no se cumplió con la condición esencial y suspensiva prevista que consta en la celebración del convenio de financiamiento entre la República Argentina y el Banco de Desarrollo Chino, en la cláusula 2.14 del PBYCP que dispone que “Sin perjuicio del perfeccionamiento del contrato comercial suscripto entre el Ministerio y el Adjudicatario, dicho acuerdo quedará sujeto a la celebración del Convenio de Financiamiento que oportunamente suscriba el MINISTERIO DE FINANZAS y el PRESTAMISTA.” Asimismo, establece que “...la celebración del Convenio de Financiamiento operará como una condición suspensiva expresamente pactada en el Contrato Comercial que se suscriba entre el MINISTERIO DE TRANSPORTE y el adjudicatario, subordinando los efectos propios del contrato hasta el acontecimiento de dicha condición.”.

En efecto, la contratación tramitó a requerimiento de Operadora Ferroviaria SE (SOFSE) el 17/11/2017 verificándose el cumplimiento normativo en las distintas



Auditoría General de la Nación

etapas hasta que el 17/04/2018 se adjudicó a CRRC QINGDAO SIFANG CO. LTDDA por DA 604/2018 JGM y el 23/04/2018 se suscribió Contrato Comercial de Provisión de Coches Ferroviarios para la Línea del Ferrocarril Roca.

Por ello que en NO-2018-17986477-APN-MTR, del 23/04/2018, el entonces Ministro de Transporte se dirige a su par de Finanzas a fin de que inicie el proceso de obtención del financiamiento, remitiendo el Contrato Comercial firmado y protocolizado y los documentos del procedimiento llevado a cabo que pueden visualizarse en el expediente de la referencia.

Por NO-2018-11507699-APN-SSCA#MTR el Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales del Ministerio de Finanzas sostiene que, de acuerdo a las competencias asignadas por la Ley de Ministerios, y una vez recibida la solicitud formal de intervención en el contexto de la Ley 11.672 y los antecedentes del proyecto, como, asimismo, conforme el punto 2.7 del PByCP para la adjudicación simple por exclusividad, sostiene que ese Ministerio estará en condiciones de instar gestiones para la negociación del financiamiento con el Banco de Desarrollo Chino.

Por su parte, por EX-2019-03024849- APN-DGD#MHA tramitó la aprobación del Modelo de CONTRATO DE LÍNEA DE CRÉDITO a celebrarse entre la República Argentina y la institución financiera *China Development Bank (CDB)*, por USD 236.000.000 destinado al financiamiento parcial del Contrato de Provisión de Coches Ferroviarios para la Línea del Ferrocarril Roca, que se aprobó por Decreto 144/2019 del 22/02/2019, suscribiéndose el 25/03/2019 el Convenio de Financiamiento 3410201901100001166.

Con posterioridad a la firma del Convenio de Financiamiento en fecha 08/04 y 14/05 ambos de 2019 la UOC envía sendas notas al adjudicatario para que, habiéndose suscripto el Convenio de Financiamiento y con la finalidad de cumplir con el punto 3.2.2. del PByCP aprobado oportunamente, presente la Garantía de Cumplimiento de Contrato.

Ante esta solicitud el adjudicatario manifiesta el 10/06/2019 que el Convenio de Financiamiento no se encuentra en plena vigencia por la falta de apertura por parte



Auditoría General de la Nación

del Ministerio de Hacienda del seguro de *China Export and Credit Insurance Corporation* (“*SINOSURE*”) y en consecuencia ninguna entidad financiera les extiende el seguro de mantenimiento de oferta hasta la plena vigencia del Financiamiento y solicita la extensión del plazo para su presentación.

En virtud de ello, por NO-2019-55657986-APN-SSCA#MTR se requiere del Subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales del Ministerio de Hacienda para que se expida sobre lo informado por el adjudicatario. Como respuesta el 24/06/2019 se expide la Dirección Nacional de Proyectos de Financiamiento Externo Bilateral y confirma que el Convenio de Financiamiento no se halla en plena vigencia en virtud de que la *China Export and Credit Insurance Corporation* (“*SINOSURE*”) no ha emitido aún la Póliza en los términos del ANEXO 1.a y 1.b del mencionado Contrato de Línea de Crédito, por lo que el 06/12/2019 la UOC remite las actuaciones a la Secretaría de Gestión de Transporte de fecha 06/12/2019 para conocimiento e intervención de la UR.

La próxima intervención tiene lugar el 10/03/2023 y luego de algunos pases se remite a la Dirección General de Programas y Proyectos Especiales del MTR solicitando que informe si entró en vigencia el Convenio de Financiamiento oportunamente suscripto, quien responde que no y que remite a la UR para que se expida sobre la necesidad de la prosecución de la contratación.

El 19/05/2023 el Gerente de Material Rodante de SOFSE manifiesta persiste la necesidad de la contratación y agrega que con la incorporación de 200 coches se podrán configurar formaciones de CRRC de 8 coches cada una y con ello se podrá sacar de circulación la antigua flota Toshiba de la Línea Roca, que ya ha superado ampliamente la vida útil para la cual fue diseñada. Lo que a su vez es informado al MTR por el Gerente General de SOFSE.

El 21/06/2023 la Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral expresa que: “...se hace saber que, a pesar de las diligencias efectuadas, al día de la fecha no hemos tomado conocimiento de que se hubiesen producido cambios o avances materiales concretos respecto de la emisión de la póliza en cuestión. Por último, es dable advertir que, el Contrato de Línea de Crédito



Auditoría General de la Nación

suscripto en 2019 -a pesar de no haber obtenido la totalidad de Condiciones Precedentes al Período de Disponibilidad puntualmente por la ausencia de la póliza en cuestión-, tenía previsto un plazo de ejecución que ya ha culminado sin entrar en vigencia. Consecuentemente -en el eventual caso de que se emita la garantía en cuestión-, a fines de dar inicio a la ejecución del Proyecto y previo a efectuar desembolsos en dicho marco, se deberá proceder a enmendar el Contrato de Línea de Crédito a fines de actualizar la disponibilidad del mismo, y cualquier otro factor adicional que fuese oportunamente necesario adecuar con el CDB.”. Finalmente, el 06/12/2023 se remiten las actuaciones la UR (SOFSE) a los fines que estima corresponder.

- **EX -2018-54643171-APN-DCBY#MTR (Licitación Pública Internacional de Etapa Múltiple para la Adquisición de 70 Unidades Múltiples Eléctricas (EMU) y mantenimiento de unidades – Importe adjudicado USD 864.217.959,42):** Este proceso tramitó como Licitación Pública Internacional de Etapa Múltiple previo a dejar sin efecto el 451-0012-LPU17 para reelaborar las Especificaciones Técnicas oportunamente aprobadas para regir el procedimiento de marras, y realizar las demás modificaciones pertinentes que conlleve la reducción en la cantidad de unidades a ser adquiridas y el cambio del nuevo cronograma plurianual de entrega del material rodante requerido para ajustarlo a las necesidades programadas y el ritmo de las obras previstos.

Tramitado el proceso de selección sin irregularidades, se adjudicó por Decisión Administrativa 1294/2021 JGM del 29/12/2021 a TMH INTERNATIONAL LIMITED LIABILITY COMPANY, se publicó en el Boletín Oficial y se notificó al adjudicatario, sin que esto conste en el Sistema COMPR.AR en virtud de lo cual figura en el reporte como disponible para adjudicar.

En fecha 20/01/2022 la UOC eleva a la DGA informando que se dictó el acto de adjudicación, se publicó en el Boletín Oficial y se notificó conforme a lo indicado en el mencionado acto, eleva las actuaciones para su oportuna remisión a las áreas competenciales y acompaña embebido el modelo de contrato a suscribir con la firma adjudicataria, el cual forma parte del PByCP Anexo 4.



Auditoría General de la Nación

La DGA eleva el 21/01/2022 a la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales del ex MTR, quien a su vez lo eleva a la Subsecretaría de Gestión Administrativa MTR informando que se hace saber que, sin perjuicio del eventual perfeccionamiento del Contrato Comercial a suscribirse entre el MTR y el adjudicatario, el mismo quedará sujeto a la condición suspensiva de la celebración del Convenio de Financiamiento que oportunamente suscriba la República Argentina y el Prestamista (Banco Estatal Especializado de Exportación e Importación de Rusia S.A. - ROSEXIMBANK S.A), subordinando los efectos propios del contrato a su oportuna negociación. Todo ello conforme lo dispuesto en el artículo 7.3.2. “Firma del contrato. Cláusula suspensiva” del PByCP aprobado Resolución 997/2018 MTR.

A diferencia del caso del EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR, en este proceso no se llegó a la firma del Contrato Comercial con el adjudicatario, aunque la UR (SOFSE), manifestó el 27/02/2022 por ME-2021-103156695-APN-GGO#SOFSE que ratifica las necesidades de material rodante de acuerdo con las proyecciones operativas.

De todo lo expuesto precedentemente se observa que en los tres casos analizados que no hubo continuidad de la ejecución de los contratos, utilizándose recursos durante los procesos, que finalmente no generaron resultados en cuanto su objeto, afectando la implementación de las políticas públicas del ex MTR.

4.4. Surgidos de la PA 2.1

4.4.1. Solicitud del Convenio

El 33% de los expedientes analizados no cumple con los requisitos de la solicitud de convenio con una Universidad Nacional de acuerdo al artículo 59 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

El Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional establece que la UR deberá formular el pedido a la UOC acreditando que “el cocontratante se trata de una Universidad Nacional o bien de una facultad dependiente de una Universidad Nacional”. Asimismo, junto con la solicitud de suscripción de un



Auditoría General de la Nación

convenio, debe acompañar documentación que acredite la experiencia, capacidad operativa suficiente, pertinencia territorial y otras cuestiones que justifiquen la contratación de la universidad nacional.

Por otro lado, el objeto de la contratación debe “limitarse a servicios de consultoría, auditoría, investigación, relevamiento de políticas públicas y capacitación y formación vinculadas con las funciones de ambas partes firmantes”, quedando excluidos los convenios de asistencia técnica y de adquisición de bienes de uso o de consumo.

Por su parte, el procedimiento interno aprobado por el ex MTR, la solicitud del Convenio debe estar dirigida a la entonces Subsecretaría de Coordinación Administrativa/Subsecretaría de Gestión Administrativa (dependiendo del período auditado) la cual, entre otros procedimientos, debe enviar la solicitud de cotización a la Universidad, según el objeto y alcance informados por la UR, y una vez recibida la misma, debe incorporarla al expediente.

Del análisis de los expedientes muestreados se verificó que tres no cumplen con la normativa, a saber:

- EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR: no se verifica el envío de la solicitud de cotización a la Universidad Nacional.
- EX-11459269-APN-DCBYS#MTR: si bien en la solicitud de convenio acredita que es una Universidad Nacional, no se acompañan otros elementos como la acreditación de la experiencia, capacidad operativa suficiente, y pertinencia territorial que justifiquen la contratación de la Universidad Nacional. Además, el objeto de la contratación no se limita a un servicio de consultoría. Esto último también aplica al expediente EX 2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR.

4.4.2. Principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones

En los expedientes muestreados no se cumple con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones toda vez que no se difundió el Convenio suscripto ni las Adendas y ampliaciones mediante los mecanismos correspondientes.

Además de los principios generales de publicidad, difusión y transparencia establecidos en el artículo 3 del Decreto 1023/01, el artículo 9 del mismo Decreto refuerza la transparencia, toda vez que establece que la contratación pública “...se desarrollará en



Auditoría General de la Nación

todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.”²¹.

De acuerdo a la normativa para la tramitación de las CD con Universidades Nacionales, la UOC debe difundir la contratación en el COMPR.AR dentro de los 5 días de su suscripción, pero del análisis de los expedientes, surge que en ninguno de ellos se incorpora la constancia de difusión en el COMPR.AR.

Por otro lado, efectuadas las consultas en el COMPR.AR, se observa que no se pueden descargar, por distintos errores que arroja, tanto el acto de adjudicación (en aquellos expedientes donde se procedió a realizar acto administrativo) como el Convenio suscripto en los casos donde se observa con el estado “vinculado” (EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR; EX-2021-30442281--APN-DCO#MTR; EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR).

Además, en el caso de los expedientes EX-2021-30442281--APN-DCO#MTR y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR tampoco se observa la difusión en el COMPR.AR de la Adenda a los respectivos Convenios.

Por último, en el caso de los expedientes EX-2018-11459269--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; y EX-2019-06297656--APN-DCBYS#MTR, se verificó que no se encuentran publicadas las Resoluciones que aprueban las ampliaciones de las respectivas OC.

4.4.3. Principio de Razonabilidad y Eficiencia de la contratación

El 78% de los expedientes no se rigen por el principio general de razonabilidad y eficiencia de la contratación.

Del total de 9 expedientes analizados, se verificó que en 7 no se respeta este principio por diferentes razones.

²¹ Artículo 9 Decreto delegado 1023/2001.



Auditoría General de la Nación

En los expedientes EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR; EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-63517565- -APN-DCBYS#MTR; EX-2019-06297656-APN-DCBYS#MTR; EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR el incumplimiento se vincula con el objeto de la contratación como se describe más abajo en 4.4.4.

En los expedientes restantes (EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR) no se cumple por ineficiencia para cumplir con el interés público comprometido toda vez que se observaron demoras por parte de las Universidades en la presentación de los entregables pautados en el Convenio porque el ex MTR no le brindó la información necesaria de manera oportuna para que estas pudieran avanzar con las tareas, y ello motivó la celebración de Adendas para readecuar los plazos, lo que pudo impactar en las políticas públicas del ex MTR.

4.4.4. Objeto del convenio.

4.4.4.1. Se verificó que en el 56% de los expedientes el objeto del Convenio, se corresponde a prestaciones que son propias de las misiones y funciones del ex MTR, contando el mismo con recursos materiales y humanos para su ejecución.

Analizados los objetos de los convenios celebrados y el resto de lo actuado, se observa que las prestaciones o tareas a cumplir por el cocontratante -relacionadas en general a relevamiento y seguimiento de proyectos y programas del ex MTR, elaboración de manuales de procedimientos internos, guías de buenas prácticas e informes de gestión- no constituyen actividades de carácter excepcional o de alta especialidad o complejidad técnica que justifiquen la necesidad de obtener asistencia por parte de Universidades Nacionales, sino por el contrario corresponden al ejercicio de competencias inherentes a las misiones y funciones de las áreas del ex MTR.

A modo de ejemplo, en el expediente EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR la entonces Secretaría de Obras de Transporte (SOT) solicitó un convenio para un servicio de consultoría que contemple: Consultoría de relevamiento y reporte de grado de avance de programas, proyectos y obras de la Secretaría de Obras de Transporte (SOT); Obtener una modelación económico-financiera de un Proyecto de PPP a impulsarse desde la SOT, dependiente del Ministerio de Transporte; Contar con un “Manual de Procedimientos” y una “Guía de Buenas Prácticas para Organismos co-ejecutantes” de un programa o



Auditoría General de la Nación

proyecto de SOT; Elaborar el Informe de Gestión del año en curso. Finalmente, este fue el objeto del Convenio (CONVE-2018-55536522-APN-DGD#MTR) firmado el 31/10/2018.

En el expediente asociado al EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR, la SOT solicitó un convenio en términos similares al anterior, firmándose el CONVE-2019-66677041-APN-DGD#MTR, cuyo objeto es un servicio de consultoría que contemple: realizar un relevamiento y reporte de grado de avance de los Proyectos, Programas y Obras llevados adelante por la Secretaría de Obras de Transporte y la modelización económica-financiera y aspectos socioambientales de un Proyecto PPP a impulsarse desde la SOT, dependiente del Ministerio de Transporte. Cabe aclarar que, si bien los objetos son similares entre uno y otro expediente, se verificó que los proyectos a los que refiere son diferentes en cada caso.

A mayor abundamiento, en el expediente EX-2018-63517565- -APN-DCBYS#MTR, se firmó un Convenio (CONVE-2019-18117392-APN-DGD#MTR) cuyo objeto es la “Formulación de Manuales de Procedimientos según la Disposición 22/2019 de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa del Ministerio de Transporte, que reflejen las actividades que permiten llevar a cabo determinados procesos de la Secretaría de Obras de Transporte, de la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno de la Línea Sarmiento (en adelante la UESS) y de la Dirección Nacional de Gestión de Fondos Fiduciarios (en adelante, la DNGFF)”. En las especificaciones técnicas remitidas por la UR solicitando la firma del Convenio (NO-2018-62498659-APN-SSGAT#MTR), se detalla el objetivo específico que se desprende del mencionado objeto, y tiene que ver con el relevamiento de procesos de pagos, formulación de propuestas de mejoras de los mismos y elaboración de manuales de procedimiento en función de ello.

4.4.4.2. El 22% de los expedientes incumple la prohibición de ceder, tercerizar o subcontratar el objeto del convenio.

Los expedientes que no cumplen son EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR y el EX-2019-06297656-APN-DCBYS#MTR y se describe su situación junto a otras cuestiones en el punto 4.4.10.



Auditoría General de la Nación

4.4.5. Verificación de Crédito

El 11% de los expedientes no cumple con la consulta para verificar el crédito disponible.

En el expediente EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR no se verifican en las actuaciones la consulta al responsable del SAF para la verificación del crédito disponible antes de la notificación de la OC.

4.4.6. Conformidad de Recepción

4.4.6.1. Se verificó en los casos analizados la designación e integración de las Comisiones de Recepción mediante acto administrativo firmado por autoridad competente, pero no se incorpora a los expedientes la respectiva Resolución y su Anexo, incumpliendo el artículo 1 del Manual aprobado por la Disposición 62/2016 ONC (Ver 4.2.1.). Asimismo, se verificó una superposición de funciones a partir de la creación de Comisiones de Seguimiento para alguno de los Convenios.

La Comisión de Recepción debe designarse mediante acto administrativo firmado por autoridad competente y debe estar integradas por 3 miembros titulares y sus respectivos suplentes quienes deben verificar si la prestación cumple o no las condiciones establecidas en los documentos del llamado, así como en los que integren el contrato y deben recibir los bienes en principio con carácter provisional y los recibos o remitos que se firmen quedarán sujetos a la conformidad de la recepción. La conformidad de la recepción definitiva debe otorgarse dentro del plazo de 10 días, a partir de la recepción de los bienes o servicios objeto del contrato o en el que establezca el PByCP o, en este caso, el Convenio²².

Durante el período auditado, el ex MTR cumplió con la designación de una Comisión de Recepción específica para las CD con Universidades Nacionales, por acto administrativo firmado por autoridad competente, aunque esto fue verificado partir de la remisión por separado de los actos de designación, ya que en los expedientes analizados no se incorpora la respectiva Resolución o el Anexo que designa los integrantes.

²² Confr. artículos 84 al 89 del Decreto 1030/2016; artículos 45 al 48 del Manual de procedimiento aprobado por la Disposición 62/2016, y Punto 11 del "Procedimiento interno para la tramitación de Convenios con Universidades Nacionales bajo la modalidad de Contrataciones Directas" del ex MTR.



Auditoría General de la Nación

Por otro lado, se verificó que algunos Convenios crearon Comisiones de Seguimiento cuyas misiones y funciones son similares a las de la Comisión de Recepción, lo que implica una superposición de funciones. Es el caso de los convenios que tramitaron por los expedientes EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-58980081--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-63517565--APN-DCBYS#MTR; EX-2021-30442281--APN-DCO#MTR; EX2022-11769473--APN-DCO#MTR.

Por último, se verificó que ninguno de los integrantes de la Comisión de Recepción interviene en los actos administrativos de autorización del llamado y adjudicación en ninguna de sus etapas.

4.4.6.2. Si bien se verificó que en el 89% de los expedientes, las Universidades enviaron los entregables en el plazo establecido en el Convenio no surge de los expedientes la constancia de recepción de los mismos.

Por otro lado, en el 44% de los expedientes analizados, la recepción definitiva no se otorga dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el convenio.

En virtud de lo expuesto, para la verificación se utilizó la fecha de importación del GDE ya que no surge de las actuaciones la constancia de recepción de los informes por parte del ex MTR.

Así, se verificó que la mayoría de las Universidades cumplieron con el plazo allí establecido, a excepción del expediente EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR ya que, a pesar de la Adenda celebrada, la universidad no presentó el entregable en el tiempo previsto.

Respecto a la recepción definitiva de los entregables, los casos en que no se cumple con lo establecido en el Convenio son: EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR; EX-2018-63517565--APN-DCBYS#MTR; EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR; y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR.

4.4.7. Cumplimiento de plazos de pago

En el 11% de los expedientes analizados no se cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo el plazo promedio transcurrido de 40 días corridos.



Auditoría General de la Nación

El expediente EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR²³ no cumple en cuanto al plazo del pago de la factura.

4.4.8. Cumplimiento de plazos estipulados para la ejecución de la contratación

El 11% de los expedientes analizados no cumplen con el plazo de ejecución del contrato.

Se verificó que el expediente EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR no cumplió con el plazo de ejecución previsto, excediéndose en 30 días corridos²⁴.

4.4.9. Modificaciones a los convenios

En el 56% de los expedientes se verificó que se introdujeron modificaciones a los Convenios, lo que denotaría deficiencias en la planificación.

Del total de 9 convenios analizados, 5 introdujeron modificaciones ya que en 2 expedientes se verificó la tramitación de la ampliación de la orden de compra:

- EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR - 451-1057-OC18 con una ampliación del 35%. Contó con la conformidad de la Universidad y se emitió Dictamen Jurídico. Pero no se verifican las intervenciones al entonces Ministerio de Educación y a la JGM en los términos del artículo 5 del Decreto 641/2018, tal como lo advirtió dicho Dictamen. Fue aprobada por RESOL-2018-994-APN-MTR. Cabe mencionar que en la Providencia donde la UOC remite las actuaciones al servicio jurídico, se verifica la existencia de un expediente asociado, por el cual tramitó la solicitud de ampliación, el cual fue solicitado y luego remitido por el auditado, para completar el análisis de las actuaciones. Allí se observa la Nota de solicitud de ampliación por parte de la UR (Unidad de Coordinación General) de fecha 12/10/2018 donde solicita la ampliación ya que "...resulta de suma importancia intensificar durante el último trimestre del año, las acciones que esta cartera de Gobierno se encuentra efectuando en el marco del programa "EL ESTADO EN TU BARRIO" (mediante el cual se buscar acercar los servicios del Estado a la ciudadanía). En ese sentido, y a fin de poder cumplir con los objetivos establecidos por la Jefatura de Gabinete de Ministros, se requiere

²³ El máximo fue de 51 y el mínimo de 37 días para el pago de las facturas.

²⁴ El plazo original era de 12 meses, se firmó una adenda por 6 meses más que representan 540 días.



Auditoría General de la Nación

ampliar los proyectos y trabajos a cargo de esta Coordinación, en relación a la difusión de la Red Sube y la Tarifa Social del Transporte en el marco del citado programa”. Luego, el Ministro prestó conformidad a la continuidad del trámite.

- EX-2019-06297656 -APN-DCBYS#MTR - 451-1037-OC19 con una ampliación del 20% (en este caso no es necesario la conformidad de la Universidad). Se verificaron las intervenciones al entonces Ministerio de Educación y a la JFM y también la emisión del Dictamen Jurídico. Fue aprobada por RESOL-2019-568-APN-MTR.

En los tres expedientes restantes (EX-2021-30442281-APN-DCO#MTR; EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR) se tramitaron Adendas para la modificación del plazo de ejecución del convenio (modificación de los cronogramas de entrega) y, en una de ellas, también tramitó la disminución de la respectiva orden de compra y en todos los casos se contó con la conformidad de la Universidad.

4.4.10. Casos particulares PA 2

- **En los expedientes EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR (Convenio con Universidades - Prestación de servicios en el marco del programa denominado “EL ESTADO EN TU BARRIO” - Monto total \$ 40.326.660 - Monto Homogéneo \$ 799.874.464,65) y EX-2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR (Convenio con Universidades - “EL ESTADO EN TU BARRIO” - Monto total \$ 74.584.800 - Monto Homogéneo \$ 1.058.739.255,89) se verificaron las irregularidades que se exponen a continuación:**

4.4.10.1. Se verificó que en las contrataciones tramitadas por ambos expedientes se tercerizó el objeto del convenio, incumpliendo lo previsto por el artículo 23 del Decreto Reglamentario 1030/2016 y sus modificatorios.

Del análisis de las actuaciones se desprende que, a través de los convenios celebrados, el ex MTR contrató recursos humanos provistos por la Universidad para llevar adelante tareas de promoción de políticas públicas.



Auditoría General de la Nación

En efecto, por EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR se celebró el CONVE-2018-20904497-APN-DGD#MTR (27/04/2018) que define como objeto: “El presente convenio se fundamenta en la voluntad de ambas partes de emprender acciones e intercambios que permitan la prestación de servicios por parte de LA UNIVERSIDAD al MINISTERIO, en el marco del Programa denominado “EL ESTADO EN TU BARRIO” y de OTRAS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN de POLÍTICAS PÚBLICAS que sean iniciativas del Poder Ejecutivo y que involucren al Ministerio de Transporte conforme las tareas y objetivos generales estipulados en la CLÁUSULA SEXTA y CLÁUSULA SÉPTIMA del presente Convenio”.

De acuerdo a las cláusulas que allí se mencionan, el ex MTR encomendaría a la Universidad tareas en lugares por él definidos a fin de:

- ✓ “Participar del Programa Estado en tu Barrio realizando las actividades propias de atención, promoción y difusión de SUBE”;
- ✓ “Atender todo otro requerimiento de atención, difusión y promoción de políticas públicas referidas al transporte, tales como RED SUBE”;
- ✓ “Difundir las actividades en la Mega Muestra de Tecnópolis de SUBE y TRENES ARGENTINOS”.

Asimismo, se conviene que: “En la ejecución de las TAREAS se practicará: “la promoción de servicios públicos de transporte” y “El registro de usuarios de servicios públicos de transporte, tales como la tarjeta SUBE”. Para llevar adelante las mismas, el Ministerio se compromete a poner a disposición de la Universidad, “la información necesaria, material de promoción, elementos para comodidad de las personas que realizarán el trabajo, equipos informáticos y material de registro necesario”. Asimismo, se deja pautado que “La supervisión de las tareas estará a cargo de las personas designadas por la Universidad”.

La vigencia del convenio se pautó en 9 meses contados a partir de su suscripción (27/04/2018). La finalización de la contratación establecida en la OC es del 27/01/2019. El 4/12/2018, la Coordinadora de la JGM se dirige al entonces Ministro de Transporte informando la continuidad en 2019 del Programa “Estado en tu Barrio” e invita al ex MTR, a participar “a través de la difusión del Sistema Único de Boleto Electrónico”



Auditoría General de la Nación

solicitando “contemple la posibilidad de poner a disposición los recursos humanos, la logística y demás recursos necesarios para la correcta organización y operación de las actividades de los espacios asignados a tales efectos, en todo el territorio nacional”.

Esto llevó a que se realice el requerimiento de la CD con una Universidad Nacional que finalmente derivó en un nuevo convenio, con la misma Universidad (CONVE-2019-11778695-APN-DGD#MTR) celebrado el 26/02/2019. El objeto, tareas y objetivos generales se plantean en términos similares al convenio detallado más arriba.

Para ambas contrataciones, la Universidad se comprometió a entregar informes de avance y un informe final con la reseña de los trabajos realizados. Del análisis de los mismos, se desprende que la Universidad contrató un equipo de trabajo para realizar distintas tareas. A modo de ejemplo, en el caso del expediente EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR, el Plan de Trabajo presentado por la Universidad para el Período Abril-Diciembre 2018 establece: “El presente plan tendrá como objetivo enunciar las actividades de seguimiento, promoción y logística del estado de avance del proyecto, que llevará a cabo el equipo de trabajo dispuesto por la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional (...) bajo la modalidad de Contratación Directa N° 3/2018, suscripto entre la mencionada Escuela y el Ministerio de Transporte de la Nación por un período de 9 meses”.

Más adelante, en el punto VI “Equipo de Trabajo”, la Universidad informa que “está conformado por 150 personas aproximadamente, de las cuales se distribuyen de la siguiente manera: 110 promotores y el restante de los colaboradores son líderes de proyectos, supervisores, coordinadores, asistentes logísticos, y administrativos”²⁵.

Por otro lado, en las órdenes se establece que los mismos están exceptuados de LOYS (Locación de Obras y Servicios) “por no tratarse de servicios personales sino de apoyo en actividades de promoción de políticas públicas en el proyecto SUBE “El Estado en tu Barrio”.

²⁵ Expediente de pago EX-2018-21508738--APN-DGD%MTR – Plan de Trabajo (orden 3).



Auditoría General de la Nación

En el caso del expediente EX-2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR, en el último informe emitido en el marco de esta contratación, se enumeran las actividades realizadas y que se detallan a continuación²⁶:

- Cumplir con la documentación legal requerida por el Ministerio de Transporte para la contratación tanto de los promotores, coordinadores y de las empresas que realicen los traslados.
- Convocar a un conjunto de personas para las actividades de promoción del “ESTADO EN TU BARRIO” (EETB), LA MEGA MUESTRA DE TECNÓPOLIS, y otras actividades que surjan en el marco de políticas públicas.
- Organizar los recursos humanos: Altas, bajas y reemplazos.
- Capacitar a los promotores y coordinadores, para cumplir con los requisitos necesarios para el trabajo en los stands de SUBE; con el fin de optimizar la calidad del servicio mediante la atención al usuario.
- Realizar todas las tareas administrativas, de supervisión y organización de las actividades y coordinación del personal.
- Colaborar con el mantenimiento y los traslados de los insumos informáticos que sean necesarios para asegurar el correcto funcionamiento de los operativos semanales.
- Realizar la logística de traslado del personal al operativo de SUBE.
- Elaborar informes mensuales de avances y uno de cierre al finalizar el plazo del convenio, para el monitoreo de la actividad

Por otro lado, en este expediente, del análisis de los certificados de recepción emitidos a partir del quinto pago (se generaron 12 expedientes de pago) se establece en la descripción como objeto de la contratación “Realizar actividades de atención, promoción y difusión de SUBE. Promoción de servicios públicos de transporte, registro de usuarios, entre otros. Paga honorarios del personal”.

4.4.10.2. Existió ejecución de la prestación en forma previa a la adjudicación del contrato.

²⁶ Expediente de pago EX-2019-100938253--APN-DGD%MTR- Informe de Avance del Programa 2019 (orden 3).



Auditoría General de la Nación

En el caso del EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR se verificó que, en el Plan de Trabajo, así como en el resto de los informes de avance presentados, el inicio de las tareas allí establecidas son previas al inicio de la ejecución del convenio. A modo de ejemplo: el Plan de Trabajo Período Abril - Diciembre 2018 (IF-2018-21648074-APN-SSCA#MTR) presentado por la Universidad y que obra en el respectivo expediente de pago, junto con todo lo actuado por la Comisión de Recepción, se establece como fecha de inicio de las tareas el 02/04/2018 cuando el acto administrativo que autoriza la CD (RESOL-2018-374-APN-MTR) es del 27/04/2018, es decir que se iniciaron tareas previo al perfeccionamiento del contrato.

En el EX-2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR se observa nota de la UOC NO-2019-06067751-APN-UCG#MTR (24/01/2019) informando que la Universidad “ha demostrado su experiencia y capacidad operativa en repetidas ocasiones, habiendo prestado al Ministerio de manera muy satisfactoria los servicios requeridos en el marco del Programa El Estado en tu Barrio durante los últimos tres (3) años”. Esta nota a modo de informe para acreditar la experiencia de la Universidad, no se encuentra en el expediente de la contratación anterior.

4.4.10.3. En el marco de la ampliación de la OC, no se da intervención al entonces Ministerio de Educación y a la JGM como lo dispone el artículo 5 del Decreto 641/2018.

4.4.10.4. En los expedientes EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR (Convenio con Universidad Nacional - HIDROVIA - Monto total \$ 25.000.000 – Monto Homogéneo \$ 182.041.128,15) y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR (Servicio de Consultoría con la Universidad Nacional - Monto total \$ 25.500.000 – Monto Homogéneo \$ 117.752.494,5) no se cumplió con el principio general de razonabilidad y eficiencia de la contratación para cumplir el interés público comprometido.

En el EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR el convenio se firmó el 30/07/2020 por un plazo de 6 meses, mientras que la Orden de Compra 451-1001-OC21 se emitió el 22/01/2021.

Por su parte, la Universidad se comprometió a entregar al ex MTR informes a partir de un cronograma de entrega, desde la emisión de la OC, de 30, 90, 150 y 180 días.



Auditoría General de la Nación

El 15/07/2021, la UR solicitó una Adenda al Convenio fundamentando que, mediante la RESOL-2021-153-APN-MTR (firmada en el transcurso de la ejecución de la OC) se nombró a la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante como órgano continuador de la Unidad Ejecutora Especial Temporaria “Hidrovia”. En ese orden, se explicó que, como consecuencia de este cambio de autoridades, se generó una demora involuntaria en la entrega a la Universidad de la documentación necesaria para la confección de los informes 3 y 4 y por encontrarse próxima a vencer la vigencia del Convenio (22/07/2021) se solicitó la modificación de los plazos. La Adenda modificó los plazos de entrega a 30, 90, 240 y 360 días.

A su vez, en los 4 expedientes de pago en los cuales se tramitaron las entregas y sus pagos se evidenció la entrega en fecha de los informes, en función del Convenio y de la Adenda, respectivamente.

En el caso del EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR, el objeto del convenio es “contratar un servicio de consultoría para elaborar un Estudio de Impacto Ambiental de las obras de dragado y señalización de la Vía Navegable Troncal para el llamado a licitación del nuevo servicio de la Hidrovia Paraguay-Paraná”. El convenio se firmó el 16/05/2022 por un plazo de 12 meses. La Universidad se comprometió a entregar informes en un cronograma con fecha de ocho entregas.

El 3/05/2023, la UR solicitó una Adenda al convenio fundada en que “existió una demora involuntaria no imputable a la Universidad en la entrega de documentación solicitada, lo que conllevó a la dilatación de la confección de los informes establecidos y, dada la proximidad del vencimiento de la vigencia del Convenio, se solicitó la adecuación sobre los plazos de entrega de los informes”. También se estableció una disminución de la OC, dado que se eliminó la entrega de uno de los informes. La Adenda se firmó el 15/05/2023. Del análisis de los expedientes de pago correspondientes, se verificó que ninguna de las entregas por parte de la Universidad cumplió con el plazo establecido, pese a la corrección del cronograma de entrega mediante Adenda. También se evidenció en todos los expedientes de pago (en distintos órdenes y conformado por distintos funcionarios) que el ex MTR asumió la responsabilidad de las demoras en las entregas, sin fundamentos sobre los motivos de las mismas.



Auditoría General de la Nación

Por otro lado, se observó que no se terminaron de tramitar los pagos de la cuarta, sexta y séptima entrega. En los dos primeros casos, surgen Providencias de fecha 10/12/2023, de la Dirección Nacional de Regulación Normativa del Transporte, devolviendo las actuaciones a la UR “al efecto de que el presente procedimiento administrativo se sustancie de conformidad con los criterios de gestión, apreciación de los aspectos de oportunidad, mérito y conveniencia involucrados y los lineamientos políticos correspondientes a la nueva administración”. Respecto a la última entrega, en el expediente de pago respectivo, no se encuentra tal comunicación y la actuación termina sin evidenciarse documentación que respalde si se realizó el pago a la Universidad.

En ambos expedientes la contratación de las Universidades se fundamentó en la necesidad de realizar consultorías para diseñar y definir políticas públicas del ex MTR y la demora de las entregas pudo afectar su eficacia o eficiencia.

Por otro lado, si bien se expresaron demoras involuntarias, se podría considerar una falla en la planificación de las consultorías contratadas por parte del ex MTR, dado que se detectó la demora o dificultad para el acceso a la información en medida que se avanzó con la ejecución del Convenio y no se evidenció que el ex MTR haya previsto previamente el acceso a esta información.

A su vez, en el EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR, a pesar de la Adenda, se eliminó del cronograma un informe (lo que llevó a la disminución de la OC) sin evidencia de la motivación.

4.5. Surgidos del procedimiento de la Disposición 62/2022 AGN

El ex MTR cumplió con la Ley 27.499 “Ley Micaela” durante el período auditado, desde su vigencia en 2019.

Si bien la información publicada por el organismo responsable de la aplicación de la Ley Micaela, el ex MMGyD, no coincide con la remitida por el auditado (el primero informa un total de 18.553²⁷ y el auditado un total de 539 agentes capacitados) se evidencia que, en la medida que las capacitaciones cuentan con certificación de los organismos

27 Informe Implementación de la Ley 27499 Ley Micaela diciembre 2022. Páginas 18, 21, 32, 38



Auditoría General de la Nación

responsables y se expidieron certificados al personal para la mayoría de las capacitaciones, se dio cumplimiento con la Ley.

En este sentido, del archivo “Análisis de capacitaciones Ley Micaela - Ex MTR” se advierte que el personal del ex MTR recibió capacitación todos los años (desde la aplicación de la Ley) del periodo auditado y existen certificaciones que respalden dicha capacitación, ya que solo una de ellas no cuenta con certificados que acrediten la su aplicación efectiva.

5. OPINIÓN DEL AUDITADO

Por Nota 360/24-AG6 se remitió el presente informe al auditado para que efectúe las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes.

Vencido el plazo otorgado, se reiteró el pedido por Nota 3/25-AG6 otorgando un nuevo plazo, no habiendo recibido comentarios por parte del auditado.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Desarrollar una planificación estratégica institucional de la jurisdicción que defina objetivos, metodología, acciones, plazos y responsables para su cumplimiento (Cde. 4.1.1.).

6.2. Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación entre las áreas intervinientes en la planificación de las compras y contrataciones a fin de lograr su alineación con los objetivos y estrategias institucionales en aras de cumplir con el principio de razonabilidad y eficiencia para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado, así como evitar la tercerización de los servicios contratados (Cde. 4.1.1; 4.3.10.2.; 4.4.3.; 4.4.4.1.; 4.4.4.2.; 4.4.8.; 4.4.9. y 4.4.10).

6.3. Modelizar y formalizar un sistema de monitoreo del PAC, con indicadores definidos con anterioridad que permita generar las acciones correctivas durante la gestión de los procesos de compras y contrataciones (Cde. 4.1.2.).

6.4. Tramitar los procesos de selección en un solo expediente, desde la etapa inicial hasta finalización de la ejecución, incorporando los pagos respectivos, a fin de que sean



Auditoría General de la Nación

autosuficientes en los términos del artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC (Cde. 4.2.1.; 4.2.2.; 4.3.4.1.; 4.3.8.1.; 4.4.6.1.y 4.4.6.2.).

6.5. Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación entre las áreas intervinientes en la solicitud, evaluación y ejecución de las compras y contrataciones a fin de: i) lograr una adecuada estimación y fundamentación del costo de los bienes y/o servicios, ii) verificar el cumplimiento de los requisitos de todos los oferentes y adjudicatarios; iii) cotejar que los documentos contengan los requisitos mínimos exigidos en la normativa (Solicitudes, Dictamen de Evaluación y Acta complementaria); iv) verificar la disponibilidad presupuestaria de manera oportuna, dejando constancia de ello en las actuaciones; y v) evitar superposiciones de tareas. (Cde. 4.3.1.; 4.3.3.;4.3.4.3.; 4.3.6.; 4.3.7.; 4.4.1.; 4.4.5. y 4.4.6.5.)

6.6. Implementar los controles necesarios para que las actuaciones contengan la documentación de respaldo de la publicidad y difusión a realizarse mediante el COMPR.AR, así como su carga efectiva en el Sistema, a fin de cumplir con los principios generales de publicidad, difusión y transparencia establecidos en el Decreto 1023/01 (Cde. 4.3.2.; 4.3.5.1. y 4.4.2).

6.7. Instar mecanismos de articulación con la ONC para trabajar en mejoras del funcionamiento del Sistema COMPR.AR que permitan optimizar la eficiencia de los procesos y la transparencia en los términos del artículo 9 del Decreto 1023/01 (Cde. 4.3.2.; 4.3.5.1. y 4.4.2.).

6.8. Realizar un monitoreo continuo de los procesos a fin de llevar un control de los plazos establecidos en la normativa para la emisión de los Dictámenes, la notificación de los actos administrativos y el adecuado control y cumplimiento de los pagos a proveedores (Cde. 4.2.2.; 4.3.4.2.; 4.3.5.1.; 4.3.8.2.; 4.3.9.; 4.3.10.1.; 4.4.6.2. y 4.4.7.).

6.9. Incorporar a las actuaciones los actos administrativos de designación de la Comisión Evaluadora y de la Comisión de Recepción -incluyendo el anexo con los integrantes- previo o al momento de la remisión de las actuaciones a las respectivas Comisiones (Cde. 4.3.4.1.; 4.3.8.1. y 4.4.6.1.).



Auditoría General de la Nación

6.10. Adjuntar a la tramitación de los pagos todos los antecedentes correspondientes, asegurándose especialmente de que los comprobantes sean los adecuados para verificar el pago a los proveedores (Cde. 4.2.2.; 4.3.8.2.; 4.3.9.; 4.3.10.1. y 4.4.7.).

6.11. Instar mecanismos de articulación y coordinación con el organismo responsable de la implementación y control de la Ley 27.499. (Cde. 4.5.).

7. CONCLUSIONES

El ex Ministerio de Transporte (MTR) se creó el 11/12/2015 con la competencia de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo, y, a la actividad vial. Tenía entre sus funciones entender en la determinación de objetivos y políticas del área de su competencia, ejecutar planes, programas y proyectos elaborados conforme las directivas del PEN, ejercer las funciones de autoridad de aplicación y contralor de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia, y entender e intervenir en la elaboración de normas de regulación de las actividades desarrolladas en el ámbito de su entendimiento.

Esta competencia y funciones se mantuvieron sin variaciones significativas durante los Ejercicios 2018-2022 que constituyen el período auditado. Lo mismo se observó en aquellas áreas con competencias en materia de compras y contrataciones de bienes y servicios del ex MTR.

A partir del 11/12/2023, con la modificación de la Ley de Ministerios, se creó la Secretaría de Transporte que a la fecha de aprobación del presente Informe se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía²⁸.

Durante el período 2018-2022, por sus competencias, la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios (DCByS) o la Dirección de Contrataciones (DCO), según el periodo, funcionaron como la UOC del ex MTR. Como tal, tenía la responsabilidad de la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios del organismo. Si bien tuvo un cambio en la denominación de su estructura, sus funciones y

²⁸ Confr. Decreto 8/2023 y Decreto 195/2024.



Auditoría General de la Nación

acciones fueron las mismas según se desprende de la normativa de su creación (DA 306/2018 y DA 1740/2020).

De las verificaciones realizadas, se concluye que el ex MTR no fue eficiente al planificar las compras y contrataciones, toda vez que no contó con un Plan Estratégico Institucional y/o Planes Operativos Anuales a partir de los cuales se pueda alinear el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Tampoco verificó las necesidades efectivas de las Unidades Requirentes (UR) al momento de elaborar el PAC y no surge evidencia de articulación entre la UOC, las UR y el área de Presupuesto.

Por otro lado, el ex MTR no realizó un monitoreo modelizado y continuo de los PAC a fin de detectar oportunamente desvíos en su ejecución y realizar ajustes para corregirlos. Se advierte que tanto la herramienta diseñada por el auditado, como la prevista por el Sistema COMPR.AR sirven para monitorear la eficacia de la gestión de los PAC y no su eficiencia a través del monitoreo de la gestión de los procesos de compras y contrataciones.

Se verificó que la totalidad de los expedientes analizados, no son autosuficientes incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

Asimismo, se constataron incumplimientos en las diferentes etapas de los procedimientos. En el caso de las LPU, LPR y CD²⁹ (exclusividad, interadministrativa, locación de inmueble) se destacan:

- En el 86% de los casos, las notas de requerimiento de las UR no indican la cotización de plaza u otro dato que fundamente la estimación de monto de la contratación, lo que impide verificar la razonabilidad de los montos involucrados.
- El 57% de los casos no cumple con los contenidos mínimos que deben tener los Dictámenes de Evaluación.
- El 43% no cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo los plazos promedios transcurridos entre la presentación de la factura y la emisión del comprobante del pago un mínimo de 58 y un máximo de 213 días corridos.
- El 36% de los casos incumple la difusión mediante los mecanismos correspondientes.

²⁹ Licitación Pública, Licitación Privada y Contratación Directa.



Auditoría General de la Nación

En el caso de las CD con Universidades Nacionales, se verificó que:

- El 33% de los casos no cumple con los requisitos de la solicitud de convenio con una Universidad Nacional de acuerdo al artículo 59 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.
- Existió una superposición de funciones a partir de la creación de Comisiones de Seguimiento para alguno de los Convenios, cuyas misiones y funciones son similares a las de la Comisión de Recepción.
- En el 89% de los expedientes, las Universidades enviaron los entregables en el plazo establecido en el Convenio, pero no surge de los expedientes la constancia de recepción de los mismos.
- En el 44% de los expedientes, la recepción definitiva no se otorga dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el convenio.
- El 56% de los Convenios introdujeron modificaciones, lo que denota deficiencias en la planificación.

Si bien la mayoría de los expedientes³⁰ por los que tramitaron las LPU, LPR y CD por exclusividad, interadministrativa, locación de inmueble, cumplen con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones, se advirtieron inconsistencias en cuanto al criterio de agregación a los mismos de los documentos que acreditan la carga en el COMPR.AR.

También se verificó que en tres (3) expedientes³¹ no hubo continuidad de la ejecución de los contratos, utilizándose recursos durante los procesos, que finalmente no generaron resultados en cuanto su objeto.

En el caso de las CD con Universidades Nacionales, ninguno de los expedientes analizados cumple con la publicidad y difusión toda vez que no se difundió el Convenio suscripto ni las Adendas y ampliaciones mediante los mecanismos correspondientes.

Se verificaron incumplimientos en siete (7) expedientes³² vinculados a que el objeto de la contratación corresponde a prestaciones que son propias de las misiones y funciones

³⁰ Con excepción dos expedientes tramitados en 2021 y 2022 (EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR y EX-2022-39375993--APN-DCO#MTR).

³¹ EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR y EX -2018-54643171-APN-DCBY#MTR.

³² De 9 que corresponden a CD con Universidades Nacionales.



Auditoría General de la Nación

del ex MTR, contando dicho organismo con recursos materiales y humanos para su ejecución³³, que se tercerizó el objeto del Convenio³⁴ y que debieron readecuarse los plazos de los Convenios atento que el ex MTR no brindó la información necesaria de manera oportuna a las Universidades para la presentación de los entregables pautados.

Buenos Aires, 07 de marzo de 2025.

³³ EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR y EX-2018-63517565--APN-CBYS#MTR.

³⁴ EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR y EX-2019-06297656-APN-DCBYS#MTR.



Auditoría General de la Nación

ANEXO I: Sub preguntas y Criterios de auditoría

PA 1 ¿El entonces Ministerio de Transporte fue eficaz y eficiente para gestionar las compras y contrataciones?

PA 1.1 ¿Realizó el ex Ministerio de Transporte una detección de las necesidades de bienes y servicios y planificó en función de las mismas?

Criterio: La contratación pública ya no se considera una mera función burocrática, sino que tiene un rol estratégico y se la considera como una herramienta para poder implementar políticas públicas³⁵. El PAC es un instrumento gerencial, de medición de la gestión de la Administración Pública, cuya oportuna y eficaz elaboración es la base de un buen funcionamiento del sistema de contrataciones³⁶.

En tal sentido, como en todo proceso de planificación de políticas públicas, se considera una buena práctica que la elaboración del PAC se vincule con el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Anual de la Jurisdicción para realizar sus actividades y cumplir con las metas institucionales de manera eficiente.

La UOC, debe realizar todos los procedimientos necesarios para garantizar que las diferentes áreas de la jurisdicción formulen sus requerimientos de manera oportuna y de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias. Esto incluye la consolidación del PAC, su posterior aprobación y su carga a través del sitio COMPR.AR.

Para ello debe hacer el relevamiento de las necesidades de las distintas áreas del organismo mediante nota (vía GDE). Con la información remitida por las Unidades Requirentes (UR), la UOC (o autoridad competente) debe formular y aprobar el PAC de conformidad con los créditos asignados en la ley de presupuesto, el que deberá tener base anual y tener en cuenta la naturaleza de las actividades del organismo y el crédito correspondiente al año en que se trate.

El PAC, sus correcciones en base a ajustes originados en las modificaciones de crédito presupuestario, en la asignación de cuota presupuestaria u en otras razones, así como la ejecución de la programación, se deberán cargar en el formulario web en el Sistema

³⁵ Confr. Curso de Administración Financiera del Sector Público Nacional (2024): Sistema Nacional de Contrataciones, Oficina Nacional de Contrataciones, Buenos Aires, p. 6.

³⁶ Confr. Disposición 5-E/2018, modificatorio de los artículos 3 y 4 de la Disposición 62/2016 ONC.



Auditoría General de la Nación

Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional “COMPR.AR”. Los datos cargados serán difundidos en dicho sistema.

PA 1.2 ¿El ex Ministerio de Transporte llevó a cabo acciones de monitoreo durante la ejecución de los Planes Anuales de Contratación?

Criterio: La planificación es un proceso dinámico y como tal, es una buena práctica que esté acompañada por un proceso de monitoreo.

En el caso de las compras y contrataciones, es necesario implementar un mecanismo de evaluación y monitoreo periódico de las mismas, que permita a las autoridades medir fehacientemente su grado de eficiencia y detectar eventuales mejoras en su procedimiento³⁷.

PA 2 ¿Las contrataciones de bienes y servicios realizadas por el ex Ministerio de Transporte fueron efectuadas conforme a la normativa del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su normativa interna?

Criterio: Los sistemas nacionales de contrataciones tienen como objetivo asegurar la disponibilidad de obras, bienes y servicios para el cumplimiento de los fines del Estado en la forma más eficiente, eficaz, oportuna y en las mejores condiciones de mercado posible³⁸.

Todos los procedimientos llevados a cabo por las jurisdicciones y entidades del PEN comprendidas en el inciso a) del artículo 8° de la Ley 24.156 y sus modificaciones, siempre que tengan por objeto el perfeccionamiento de los contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente se regirán por el Decreto Delegado 1023/01, su Reglamentario 1030/2016 y por las normas que se dicten en su consecuencia.

³⁷ Conf. Curso virtual sobre Buenas Prácticas de Auditoría a las Compras Públicas (2024): Módulo 1: Principios que rigen el Procedimiento de Contrataciones Públicas, clase 3, CCC OLACEFS, p 2.

³⁸ Confr. Curso de Administración Financiera del Sector Público Nacional (2024): *Sistema Nacional de Contrataciones*, Oficina Nacional de Contrataciones, Buenos Aires, p 3.



Auditoría General de la Nación

La normativa establece como criterio de selección que la adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta³⁹.

El ex MTR elaboró un Manual de procedimientos para la adquisición o contratación de bienes y servicios que establece que en todos los procedimientos de contratación se deben seguir como lineamientos los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos (artículo 3 Decreto 1023/2001), así como también los criterios de eficiencia, eficacia y economía de la Ley 24.156 (artículo 4)⁴⁰.

También aprobó procedimientos internos para distintas etapas del procedimiento de selección:

- Procedimiento para el Pago de las Facturas presentadas en las Órdenes de Compra emitidas en el marco de los Decretos 1023/01 y 1030/16 (DI-2017-28-APN-SSCA#MTR).
- Instructivo para la recepción de bienes y servicios, facturas comerciales y creación de expediente electrónico en el marco de los Decretos 1023/2.001 y 1030/2.016 (DI-2019-4-APN-DGTYA#MTR).
- Procedimiento para la Intervención de las Comisiones de Recepción en la Órdenes de compra emitidas en el marco de los Decretos 1023/2001 y 1030/2016 (RESOL-2017-27-APN-MTR, Anexo II)
- Reglamentos de funcionamiento de la Comisión Evaluadora (Anexo II RESOL-2018-130-APN-MTR; Anexo II RESOL-2020-114-APN-MTR).

PA 2.1 ¿Las contrataciones directas con Universidades se realizaron de acuerdo a la normativa del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y normativa interna del ex Ministerio de Transporte?

Criterio: Las Jurisdicciones y Entidades del Estado Nacional pueden celebrar contratos con las Universidades Nacionales bajo la modalidad de contratación directa prevista en

³⁹ Confr. Decreto Delegado 1023/01 y Decreto Reglamentario 1030/2016.

⁴⁰ Confr. Manual de Procedimientos para la adquisición o contratación de bienes y servicios del Ministerio de Transporte (IF-2019-20839037-APN-MTR), pp. 9; 12 y19.



Auditoría General de la Nación

el artículo 25, inciso d), apartado 9, del Decreto Delegado 1023/01 y sus modificatorios y complementarios. Para ello, el cocontratante deberá tratarse de una Universidad Nacional o bien de una facultad dependiente de una Universidad Nacional.

Todo requerimiento de renovación, prórroga, modificación o nuevo convenio, celebrado con Universidades Nacionales en los términos de la mencionada norma deberá cumplir con los siguientes requisitos establecidos por los artículos 25, inciso d), apartado 9 del Decreto Delegado 1023/01 y 23 del Decreto 1030/2016 (actualizado por Decreto 641/2018).

Asimismo, para este tipo de contrataciones se debe seguir el procedimiento previsto en el art. 59 de la Disposición 62/2016 (actualizado por Decreto 641/2018). Por su parte, el auditado aprobó procedimientos internos para la Tramitación y Suscripción de Convenios con Universidades Nacionales:

- Procedimiento para la Tramitación de Convenios con Universidades Nacionales (DI-2017-50-APN-SSCA#MTR).
- Manual de Procedimientos para la Tramitación y Suscripción de Convenios con Universidades Nacionales (IF-2022-45233486-APN-SSGA#MTR).



Auditoría General de la Nación

INFORME EJECUTIVO DE AUDITORÍA DE GESTIÓN **Auditoría de gestión del ex Ministerio de Transporte (ex MTR) en cuanto a la** **gestión de las compras y contrataciones**

AL SEÑOR MINISTRO
MINISTERIO DE ECONOMÍA
DE LA NACIÓN
Lic. Luis Andrés CAPUTO

5. OBJETO

Gestión del ex Ministerio de Transporte (ex MTR) en cuanto a la gestión de las compras y contrataciones.

6. ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo se realizó de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones AGN 26/2015 y 186/2016, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156.

En términos de las Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental (Resolución AGN 186/2016), el enfoque de la auditoría es a procesos y resultados atento que se intenta conocer y evaluar la gestión de los procesos que realizó el ex MTR en la gestión de las compras y contrataciones y sus resultados en términos de cumplimiento normativo.

El período de auditoría abarca desde el 01/01/2018 al 31/12/2022 sin perjuicio de la consideración de los hechos posteriores relevantes

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 5 de diciembre de 2023 y el 31 de octubre de 2024.

2.1. Objetivos

Se establecieron los objetivos de auditoría, a saber:

- **Objetivo específico 1:** *Evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión de las compras y contrataciones del entonces Ministerio de Transporte.*
- **Objetivo específico 2:** *Evaluar el cumplimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y su normativa interna, en los procedimientos de compras y contrataciones.*



Auditoría General de la Nación

3. ACLARACIONES PREVIAS

El ex MTR se creó el 11/12/2015 con la competencia de asistir al presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo, y, a la actividad vial. Tenía entre sus funciones entender en la determinación de objetivos y políticas del área de su competencia, ejecutar planes, programas y proyectos elaborados conforme las directivas del PEN, ejercer las funciones de autoridad de aplicación y contralor de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia, y entender e intervenir en la elaboración de normas de regulación de las actividades desarrolladas en el ámbito de su entendimiento.

Esta competencia y funciones se mantuvieron sin variaciones significativas durante los Ejercicios 2018-2022. Lo mismo se observó en aquellas áreas con competencias en materia de compras y contrataciones de bienes y servicios del ex MTR.

A partir del 11/12/2023, con la modificación de la Ley de Ministerios, se creó la Secretaría de Transporte que a la fecha de aprobación del presente Informe se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía⁴¹.

Durante el período 2018-2022, por sus competencias, la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios (DCByS) o la Dirección de Contrataciones (DCO), funcionaba como la UOC del ex MTR. Como tal, tenía la responsabilidad de la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios del organismo. Si bien tuvo un cambio en la denominación de su estructura, sus funciones y acciones fueron las mismas según se desprende de la normativa de su creación (DA 306/2018 y DA 1740/2020). Así, la UOC tenía entre sus acciones:

11. Entender en los procedimientos de selección cuya tramitación se efectúe por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional del Estado Nacional, así como también en la elaboración, modificación y/o rescisión de los contratos que se celebren como resultado de dichos procedimientos.
12. Formular el PAC de la Jurisdicción en base a la información suministrada por las unidades requirentes.

⁴¹ Confr. Decreto 8/2023 y Decreto 195/2024.



Auditoría General de la Nación

13. Asistir a la Comisión Evaluadora y a la Comisión de Recepción y asesorar en materia de su competencia.
14. Intervenir en la confección de Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PByCP) para cada procedimiento de selección.
15. Realizar los procedimientos de selección a solicitud de las UR, hasta su adjudicación y emisión de la Orden de Compra (OC) o contrato, conforme el marco normativo del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
16. Elaborar los proyectos de actos administrativos enumerados en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
17. Emitir las OC o contratos, según corresponda.
18. Intervenir en la aplicación de penalidades, revocación, suspensión, rescisión, ampliación o prórroga de los contratos.
19. Participar en la sustanciación de los recursos administrativos interpuestos en el marco de los procesos de contrataciones, en el ámbito de su competencia.
20. Proponer proyectos de mejora respecto a los procedimientos internos relacionados con la materia de su competencia.

Para llevar a cabo sus funciones y acciones, la UOC contó con manuales de procedimientos, guías e instructivos de procedimientos internos para realizar las compras y contrataciones enmarcadas en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, como el Manual de Procedimientos para la adquisición de bienes y servicios (aprobado por RESOL-2019-196-APN-MTR del 5/05/2019), que comprende los circuitos operativos y administrativos vinculados a la operatoria del régimen de contrataciones.

Las contrataciones de bienes y servicios de la APN se desarrollan dentro de un sistema -el Sistema Nacional de Contrataciones- que como tal integra un marco legal y reglamentario; procedimientos; un órgano que lo reglamenta y lo supervisa; jurisdicciones que lo operan y utilizan; particulares que participan como interesados, oferentes, adjudicatarios, proveedores o contratistas; la ciudadanía; recursos; y sistemas informáticos. En cuanto a su marco legal y reglamentario, las principales normas que lo integran son:



Auditoría General de la Nación

- Decreto Delegado 1023/2001 Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto 1030/2016 Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición 62/2016 ONC Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición 65/2016 ONC Manual del Procedimiento del COMPR.AR.

Conjuntamente, existe normativa complementaria que regula cuestiones y aspectos específicos que hacen a los procedimientos de contratación de bienes y servicios en general y, en particular, dependiendo del tipo de contratación que se esté llevando a cabo.

En cuanto a los sistemas informáticos, con el objetivo de fortalecer la política de transparencia en las contrataciones públicas y fortalecer la obligación de publicidad y difusión de las actuaciones, el 29/09/2016 entró en vigor la Disposición 65/2016 ONC que habilita el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional o COMPR.AR, a partir del cual todos los procedimientos de selección prescriptos en el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1030/2016) deben gestionarse de manera obligatoria en forma electrónica. El ex MTR estableció su implementación obligatoria a partir del 25/11/2016.

Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios generales establecidos en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (artículo 3 del Decreto 1023/2001). Estos son:

- g. Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- h. Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes
- i. Transparencia en los procedimientos.
- j. Publicidad y difusión de las actuaciones.



Auditoría General de la Nación

- k. Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- l. Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Finalmente, para el análisis de las compras y contrataciones de bienes y/o servicios del ex MTR durante 2018-2022, se seleccionó una muestra de procesos de compra y contratación mediante un plan de MUM. Atento la dispersión temporal del período auditado se realizó un proceso de homogenización por aplicación de coeficientes de actualización⁴². A continuación, se expone en Tabla II la muestra seleccionada:

Tabla II

Nº	EXPEDIENTE	PROCESO	OBJETO	MONTO ORIGINAL	MONTO HOMOGÉNEO
1	EX-2017-24699489- -APN-DCBYS#MTR	451-0019-LPU17	Contratación de los servicios de impresiones offset, digitales y gigantografías / banner / lonas	\$ 7.686.427,50	\$ 123.096.000,48
2	EX-2018-09707536- -APN-DCBYS#MTR	451-0006-LPU18	Servicio integral de limpieza	\$ 21.127.104,00	\$ 344.207.746,14
3	EX-2018-11459269- -APN-DCBYS#MTR	451-0003-CDI18	Prestación de servicios en el marco del programa denominado "EL ESTADO EN TU BARRIO" - Convenio con Universidades	\$ 40.326.660,00	\$ 799.874.464,65
4	EX-2018-23458855- -APN-DCBYS#MTR	451-0009-LPU18	Adquisición de Kits para ciclovías	\$ 59.934.422,00	\$ 790.470.671,40
5	EX-2018-30179835- -APN-DCBYS#MTR	451-0004-LPR18	Contratación de seguro de ART	\$ 6.037.399,76	\$ 66.416.311,56
6	EX-2018-43440982- -APN-DCBYS#MTR	451-0013-CDI18	Convenio con la Universidad Nacional de San Martín por relevamientos y reportes de grado de avance	\$ 38.883.375,00	\$ 610.776.741,03
7	EX-2018-63517565- -APN-DCBYS#MTR	451-0003-CDI19	Convenio con Universidad por la confección de manuales de procedimiento	\$ 3.900.000,00	\$ 55.685.390,19
8	EX-2018-848254- -APN-DCBYS#MTR	451-0001-CDI18	Adquisición de DOSCIENTOS (200) coches de material rodante para la Línea del Ferrocarril Roca	\$ 5.626.562.470,30	\$ 118.862.921.146,24

⁴² Fecha de actualización al 31/12/2022, asimismo se consideró la fecha de resolución aprobatoria (EX-2017- 24699489- -APN-DCBYS#MTR).



Auditoría General de la Nación

Nº	EXPEDIENTE	PROCESO	OBJETO	MONTO ORIGINAL	MONTO HOMOGÉNEO
9	EX-2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR	451-0001-CDI19	Convenio con Universidad El Estado en tu Barrio.	\$ 74.584.800,00	\$ 1.058.739.255,89
10	EX-2019-58980081- -APN-DCBYS#MTR	451-0007-CDI19	Convenio con la Universidad Nacional Gral. San Martín para señalética a requerimiento de la Secretaría de Obras.	\$ 3.000.000,00	\$ 36.563.746,54
11	EX-2019-59878275- -APN-DCBYS#MTR	451-0009-CDI19	Convenio con Universidad UNSAM Consultoría económico financiera ambiental PPP	\$ 17.000.000,00	\$ 211.752.844,11
12	EX-2019-75427985- -APN-DCBYS#MTR	451-0013-LPU19	Servicio integral de limpieza	\$ 59.061.200,00	\$ 531.518.950,22
13	EX-2019-99248167- -APN-DCBYS#MTR	451-0018-CDI19	Convenio YPF en ruta.	\$ 25.000.000,00	\$ 242.047.791,40
14	EX-2020-10428624- -APN-DCBYS#MTR	451-0002-CDI20	Locación del piso 2º y 12 cocheras, del edificio sito en Paseo Colón N° 315, C.A.B.A.	\$ 36.000.000,00	\$ 341.714.529,03
15	EX-2020-81673577- -APN-DCO#MTR	451-0028-CDI20	Convenio con la Universidad Nacional de General San Martín – HIDROVIA	\$ 25.000.000,00	\$ 182.041.128,15
16	EX-2021-21051705- -APN-DCO#MTR	451-0002-LPU21	Servicio de Televisación	\$ 102.940.884,20	\$ 566.592.978,30
17	EX-2021-29777115- -APN-DCO#MTR	451-0005-LPU21	Servicio integral de limpieza de edificios pertenecientes al MINISTERIO DE TRANSPORTE	\$ 145.967.646,72	\$ 721.060.679,45
18	EX-2021-30442281- -APN-DCO#MTR	451-0009-CDI21	Servicio de relevamiento e investigación - CMEC y CRCC Convenio con Universidad	\$ 28.000.000,00	\$ 173.453.246,97
19	EX-2021-55005146- -APN-DCO#MTR	451-0006-LPU21	Adquisición vehículos destinados a ampliar y fortalecer la flota	\$ 25.491.994,56	\$ 127.785.785,22
20	EX-2022-11769473- -APN-DCO#MTR	451-0003-CDI22	Servicio de Consultoría con la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO	\$ 25.500.000,00	\$ 117.752.494,50
21	EX-2022-39375993- -APN-DCO#MTR	451-0002-LPU22	Servicio de vigilancia, custodia y control de acceso para dependencias del Ministerio de Transporte	\$ 182.999.092,32	\$ 531.807.103,48



Auditoría General de la Nación

Nº	EXPEDIENTE	PROCESO	OBJETO	MONTO ORIGINAL	MONTO HOMOGÉNEO
22	EX-2022-51402016- -APN-DCO#MTR	451-0010-CDI22	Locación de los pisos 1° y 4° + 9 cocheras, en la Av. Paseo Colón N° 315, C.A.B.A.	\$ 109.610.400,00	\$ 409.352.934,46
23	EX-2022-93627932- -APN-DCO#MTR	451-0005-LPU22	Adquisición de Computadoras de Escritorio y Notebooks	\$ 48.210.440,00	\$ 105.796.610,70
TOTAL				\$ 6.712.824.316,36	\$ 127.011.428.550,11

Fuente: elaboración propia en función del resultado del MUM.

4. HALLAZGOS

4.1. El ex MTR no fue eficiente al planificar las compras y contrataciones, toda vez que a pesar de relevar las necesidades de las Unidades Requirentes (UR) no verificó, al momento del armado del PAC, que estas sean las efectivas necesidades, no se alineó con los Planes Estratégicos Institucionales y/u Operativos Anuales ni surge evidencia del cumplimiento de lo previsto por el artículo 8 del Decreto 1030/2016, lo que pudo impactar en la ejecución de las políticas públicas de su competencia.

4.2. El ex MTR no realizó un monitoreo modelizado y continuo de los PAC a fin de detectar oportunamente desvíos en su ejecución y realizar ajustes para corregirlos, lo que le impidió conocer su eficiencia durante la gestión de compras y contrataciones.

Si bien, el auditado manifestó y acreditó que a partir de 2020 contó con una herramienta de seguimiento consistente en una base de datos en plataforma Excel conteniendo los procesos de selección se advierte que tanto la herramienta diseñada por el auditado, como la prevista por el Sistema COMPR.AR sirven para monitorear la eficacia de la gestión de los PAC y no su eficiencia a través del monitoreo de la gestión de los procesos de compras y contrataciones. Esto pudo resultar en la pérdida de oportunidades de mejora en la planificación y ejecución de las compras y contrataciones del ex MTR.



Auditoría General de la Nación

4.3. La totalidad de los expedientes muestreados no son autosuficientes y en algunos casos no están ordenados cronológicamente, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

4.4. Si bien se verifica en todos los expedientes analizados, la presentación de la factura posterior a la emisión del Certificado de Recepción Definitiva, no surge de los expedientes de pago la constancia de recepción de las facturas por el ex MTR.

4.5. Del cotejo de los listados remitidos por el auditado respecto a las compras y contrataciones durante el período auditado, con los reportes de procesos arrojados por el COMPR.AR, se observa que no fueron informados en la nómina remitida por el auditado los siguientes expedientes: EX-2018-11258746-APN-DCYBS#MTR – 451-0003-LPR18; EX-2018-53331595-APN-DCYB#MTR - 451-0008-LPR18 y EX-2018-54643171-APN-DCBY#MTR - 451-0014-LPU18.

4.6. En el 86% de los casos las notas de requerimiento de las UR no indican la cotización de plaza u otro dato que fundamente la estimación de monto de la contratación, lo que impide verificar la razonabilidad de los montos involucrados.

4.7. Si bien el 79% de los expedientes analizados cumplen con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones, se advierten inconsistencias en cuanto al criterio de agregación a los expedientes de los documentos que acreditan la carga en el COMPR.AR. El 14% no cumple y en el 7% no resultan aplicables estos principios.

4.8. El 14% de los expedientes analizados no cumple con la verificación de la inscripción de los oferentes en el SIPRO previo a la remisión a la Comisión Evaluadora.

4.9. Si bien el 79% de los expedientes analizados se verificó que el ex MTR cumplió con la designación de la Comisión Evaluadora a través de actos administrativos firmados por la máxima autoridad de la Jurisdicción, no se incorpora la respectiva Resolución y su Anexo, incumpliendo el artículo 1 del Manual aprobado por la Disposición 62/2016 ONC.

4.10. Se verificó que el 22% de los expedientes analizados no cumplen con el plazo de emisión del Dictamen de Evaluación. Estos son: EX-2018-09707536- -APN-DCBYS#MTR; EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR y EX-2022-39375993- -APN-DCO#MTR.



Auditoría General de la Nación

4.11. Se verificó que el 57% de los expedientes analizados no cumple en cuanto a los contenidos mínimos que deben tener los Dictámenes de Evaluación.

4.12. Se verificó que el 7% de los expedientes analizados no cumple con el plazo para la notificación del acto de adjudicación.

4.13. Se verificó que el 36% no cumple con la difusión mediante los mecanismos correspondientes.

4.14. Se verificó que el 14% de los expedientes no cumple con la consulta para verificar el crédito disponible.

4.15. Se verificó que el 7% de los casos analizados no cumple con la integración de la garantía de cumplimiento del contrato.

4.16. Se verificó en los casos analizados la designación e integración de las Comisiones de Recepción mediante acto administrativo firmado por autoridad competente, pero no se incorpora a los expedientes la respectiva Resolución y su Anexo, incumpliendo el artículo 1 del Manual aprobado por la Disposición 62/2016 ONC.

4.17. En el 7% de los expedientes analizados, no se otorga la recepción definitiva dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el PByCP/Convenio, y se remite lo actuado a la UOC.

4.18. En el 43% de los expedientes analizados no se cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo los plazos promedios transcurridos entre la presentación de la factura y la emisión del comprobante del pago un mínimo de 58 y un máximo de 213 días corridos.

4.19. En tres expedientes no se puede verificar la totalidad de los pagos realizados a los proveedores.

4.20. En el EX-2017-24699489- -APN-DCBYS#MTR (LPU Contratación de un servicio de impresión offset, digital e impresión de gigantografías / Banner / Lonas para el Ministerio de Transporte – Modalidad OCA - Monto total \$ 7.686.427,5– Monto Homogéneo \$ 123.096.000,48) se advierten irregularidades en los pagos.

4.21. En los procesos tramitados por los EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR y EX -2018-54643171-APN-DCBY#MTR se verificó incumplimiento del principio de razonabilidad y eficiencia para cumplir con el



Auditoría General de la Nación

interés público comprometido y el resultado esperado, lo que impactó en la implementación de las políticas públicas del ex MTR.

En los tres casos analizados se observa que no hubo continuidad de la ejecución de los contratos, utilizándose recursos durante los procesos, que finalmente no generaron resultados en cuanto su objeto, afectando la implementación de las políticas públicas del ex MTR.

4.22. El 33% de los expedientes analizados no cumple con los requisitos de la solicitud de convenio con una Universidad Nacional de acuerdo al artículo 59 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

4.23. En los expedientes muestreados no se cumple con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones toda vez que no se difundió el Convenio suscrito ni las Adendas y ampliaciones mediante los mecanismos correspondientes.

4.24. El 78% de los expedientes no se rigen por el principio general de razonabilidad y eficiencia de la contratación.

En los expedientes EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR; EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-63517565--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-06297656-APN-DCBYS#MTR; EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR el incumplimiento se vincula con el objeto de la contratación.

En los expedientes restantes (EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR) no se cumple por ineficiencia para cumplir con el interés público comprometido toda vez que se observaron demoras por parte de las Universidades en la presentación de los entregables pautados en el Convenio porque el ex MTR no le brindó la información necesaria de manera oportuna para que estas pudieran avanzar con las tareas, y ello motivó la celebración de Adendas para readecuar los plazos, lo que pudo impactar en las políticas públicas del ex MTR.

4.25. Se verificó que en el 56% de los expedientes el objeto del Convenio, se corresponde a prestaciones que son propias de las misiones y funciones del ex MTR, contando el mismo con recursos materiales y humanos para su ejecución.

4.26. El 22% de los expedientes incumple la prohibición de ceder, tercerizar o subcontratar el objeto del convenio.



Auditoría General de la Nación

4.27. El 11% de los expedientes no cumple con la consulta para verificar el crédito disponible.

4.28. Se verificó en los casos analizados la designación e integración de las Comisiones de Recepción mediante acto administrativo firmado por autoridad competente, pero no se incorpora a los expedientes la respectiva Resolución y su Anexo, incumpliendo el artículo 1 del Manual aprobado por la Disposición 62/2016 ONC. Asimismo, se verificó una superposición de funciones a partir de la creación de Comisiones de Seguimiento para alguno de los Convenios.

4.29. Si bien se verificó que en el 89% de los expedientes, las Universidades enviaron los entregables en el plazo establecido en el Convenio no surge de los expedientes la constancia de recepción de los mismos. Por otro lado, en el 44% de los expedientes analizados, la recepción definitiva no se otorga dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el convenio.

4.30. En el 11% de los expedientes analizados no se cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo el plazo promedio transcurrido de 40 días corridos.

4.31. El 11% de los expedientes analizados no cumplen con el plazo de ejecución del contrato.

4.32. En el 56% de los expedientes se verificó que se introdujeron modificaciones a los Convenios, lo que denotaría deficiencias en la planificación.

4.33. En los expedientes EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR (Convenio con Universidades - Prestación de servicios en el marco del programa denominado “EL ESTADO EN TU BARRIO” - Monto total \$ 40.326.660 - Monto Homogéneo \$ 799.874.464,65) y EX-2019-06297656- -APN-DCBYS#MTR (Convenio con Universidades - “EL ESTADO EN TU BARRIO” - Monto total \$ 74.584.800 - Monto Homogéneo \$ 1.058.739.255,89) se verificaron las irregularidades que se exponen a continuación:

- En las contrataciones tramitadas por ambos expedientes se tercerizó el objeto del convenio, incumpliendo lo previsto por el artículo 23 del Decreto Reglamentario 1030/2016 y sus modificatorios.
- Existió ejecución de la prestación en forma previa a la adjudicación del contrato.



Auditoría General de la Nación

- En el marco de la ampliación de la OC, no se da intervención al entonces Ministerio de Educación y a la JGM como lo dispone el artículo 5 del Decreto 641/2018.

4.34. En los expedientes EX-2020-81673577--APN-DCO#MTR (Convenio con Universidad Nacional - HIDROVIA - Monto total \$ 25.000.000 – Monto Homogéneo \$ 182.041.128,15) y EX-2022-11769473--APN-DCO#MTR (Servicio de Consultoría con la Universidad Nacional - Monto total \$ 25.500.000 – Monto Homogéneo \$ 117.752.494,5) no se cumplió con el principio general de razonabilidad y eficiencia de la contratación para cumplir el interés público comprometido. En ambos expedientes la contratación de las Universidades se fundamentó en la necesidad de realizar consultorías para diseñar y definir políticas públicas del ex MTR y la demora de las entregas pudo afectar su eficacia o eficiencia.

5. OPINIÓN DEL AUDITADO

Por Nota 360/24-AG6 se remitió el presente informe al auditado para que efectúe las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes.

Vencido el plazo otorgado, se reiteró el pedido por Nota 3/25-AG6 otorgando un nuevo plazo, no habiendo recibido comentarios por parte del auditado.

6. RECOMENDACIONES

- 6.1.** Desarrollar una planificación estratégica institucional de la jurisdicción que defina objetivos, metodología, acciones, plazos y responsables para su cumplimiento.
- 6.2.** Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación entre las áreas intervinientes en la planificación de las compras y contrataciones a fin de lograr su alineación con los objetivos y estrategias institucionales en aras de cumplir con el principio de razonabilidad y eficiencia para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado, así como evitar la tercerización de los servicios contratados.
- 6.3.** Modelizar y formalizar un sistema de monitoreo del PAC, con indicadores definidos con anterioridad que permita generar las acciones correctivas durante la gestión de los procesos de compras y contrataciones.



Auditoría General de la Nación

6.4. Tramitar los procesos de selección en un solo expediente, desde la etapa inicial hasta finalización de la ejecución, incorporando los pagos respectivos, a fin de que sean autosuficientes en los términos del artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

6.5. Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación entre las áreas intervinientes en la solicitud, evaluación y ejecución de las compras y contrataciones a fin de: i) lograr una adecuada estimación y fundamentación del costo de los bienes y/o servicios, ii) verificar el cumplimiento de los requisitos de todos los oferentes y adjudicatarios; iii) cotejar que los documentos contengan los requisitos mínimos exigidos en la normativa (Solicitudes, Dictamen de Evaluación y Acta complementaria); iv) verificar la disponibilidad presupuestaria de manera oportuna, dejando constancia de ello en las actuaciones; y v) evitar superposiciones de tareas.

6.6. Implementar los controles necesarios para que las actuaciones contengan la documentación de respaldo de la publicidad y difusión a realizarse mediante el COMPR.AR, así como su carga efectiva en el Sistema, a fin de cumplir con los principios generales de publicidad, difusión y transparencia establecidos en el Decreto 1023/01.

6.7. Instar mecanismos de articulación con la ONC para trabajar en mejoras del funcionamiento del Sistema COMPR.AR que permitan optimizar la eficiencia de los procesos y la transparencia en los términos del artículo 9 del Decreto 1023/01.

6.8. Realizar un monitoreo continuo de los procesos a fin de llevar un control de los plazos establecidos en la normativa para la emisión de los Dictámenes, la notificación de los actos administrativos y el adecuado control y cumplimiento de los pagos a proveedores.

6.9. Incorporar a las actuaciones los actos administrativos de designación de la Comisión Evaluadora y de la Comisión de Recepción -incluyendo el anexo con los integrantes- previo o al momento de la remisión de las actuaciones a las respectivas Comisiones.

6.10. Adjuntar a la tramitación de los pagos todos los antecedentes correspondientes, asegurándose especialmente de que los comprobantes sean los adecuados para verificar el pago a los proveedores.

6.11. Instar mecanismos de articulación y coordinación con el organismo responsable de la implementación y control de la Ley 27.499.



Auditoría General de la Nación

7. CONCLUSIONES

El ex Ministerio de Transporte (MTR) se creó el 11/12/2015 con la competencia de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo, y, a la actividad vial. Tenía entre sus funciones entender en la determinación de objetivos y políticas del área de su competencia, ejecutar planes, programas y proyectos elaborados conforme las directivas del PEN, ejercer las funciones de autoridad de aplicación y contralor de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia, y entender e intervenir en la elaboración de normas de regulación de las actividades desarrolladas en el ámbito de su entendimiento.

Esta competencia y funciones se mantuvieron sin variaciones significativas durante los Ejercicios 2018-2022 que constituyen el período auditado. Lo mismo se observó en aquellas áreas con competencias en materia de compras y contrataciones de bienes y servicios del ex MTR.

A partir del 11/12/2023, con la modificación de la Ley de Ministerios, se creó la Secretaría de Transporte que a la fecha de aprobación del presente Informe se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía⁴³.

Durante el período 2018-2022, por sus competencias, la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios (DCByS) o la Dirección de Contrataciones (DCO), según el periodo, funcionaron como la UOC del ex MTR. Como tal, tenía la responsabilidad de la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios del organismo. Si bien tuvo un cambio en la denominación de su estructura, sus funciones y acciones fueron las mismas según se desprende de la normativa de su creación (DA 306/2018 y DA 1740/2020).

De las verificaciones realizadas, se concluye que el ex MTR no fue eficiente al planificar las compras y contrataciones, toda vez que no contó con un Plan Estratégico Institucional y/o Planes Operativos Anuales a partir de los cuales se pueda alinear el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Tampoco verificó las necesidades efectivas de las

⁴³ Confr. Decreto 8/2023 y Decreto 195/2024.



Auditoría General de la Nación

Unidades Requirientes (UR) al momento de elaborar el PAC y no surge evidencia de articulación entre la UOC, las UR y el área de Presupuesto.

Por otro lado, el ex MTR no realizó un monitoreo modelizado y continuo de los PAC a fin de detectar oportunamente desvíos en su ejecución y realizar ajustes para corregirlos. Se advierte que tanto la herramienta diseñada por el auditado, como la prevista por el Sistema COMPR.AR sirven para monitorear la eficacia de la gestión de los PAC y no su eficiencia a través del monitoreo de la gestión de los procesos de compras y contrataciones.

Se verificó que la totalidad de los expedientes analizados, no son autosuficientes incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

Asimismo, se constataron incumplimientos en las diferentes etapas de los procedimientos. En el caso de las LPU, LPR y CD⁴⁴ (exclusividad, interadministrativa, locación de inmueble) se destacan:

- En el 86% de los casos, las notas de requerimiento de las UR no indican la cotización de plaza u otro dato que fundamente la estimación de monto de la contratación, lo que impide verificar la razonabilidad de los montos involucrados.
- El 57% de los casos no cumple con los contenidos mínimos que deben tener los Dictámenes de Evaluación.
- El 43% no cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo los plazos promedios transcurridos entre la presentación de la factura y la emisión del comprobante del pago un mínimo de 58 y un máximo de 213 días corridos.
- El 36% de los casos incumple la difusión mediante los mecanismos correspondientes.

En el caso de las CD con Universidades Nacionales, se verificó que:

- El 33% de los casos no cumple con los requisitos de la solicitud de convenio con una Universidad Nacional de acuerdo al artículo 59 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

⁴⁴ Licitación Pública, Licitación Privada y Contratación Directa.



Auditoría General de la Nación

- Existió una superposición de funciones a partir de la creación de Comisiones de Seguimiento para alguno de los Convenios, cuyas misiones y funciones son similares a las de la Comisión de Recepción.
- En el 89% de los expedientes, las Universidades enviaron los entregables en el plazo establecido en el Convenio, pero no surge de los expedientes la constancia de recepción de los mismos.
- En el 44% de los expedientes, la recepción definitiva no se otorga dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el convenio.
- El 56% de los Convenios introdujeron modificaciones, lo que denota deficiencias en la planificación.

Si bien la mayoría de los expedientes⁴⁵ por los que tramitaron las LPU, LPR y CD por exclusividad, interadministrativa, locación de inmueble, cumplen con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones, se advirtieron inconsistencias en cuanto al criterio de agregación a los mismos de los documentos que acreditan la carga en el COMPR.AR.

También se verificó que en tres (3) expedientes⁴⁶ no hubo continuidad de la ejecución de los contratos, utilizándose recursos durante los procesos, que finalmente no generaron resultados en cuanto su objeto.

En el caso de las CD con Universidades Nacionales, ninguno de los expedientes analizados cumple con la publicidad y difusión toda vez que no se difundió el Convenio suscripto ni las Adendas y ampliaciones mediante los mecanismos correspondientes.

Se verificaron incumplimientos en siete (7) expedientes⁴⁷ vinculados a que el objeto de la contratación corresponde a prestaciones que son propias de las misiones y funciones del ex MTR, contando dicho organismo con recursos materiales y humanos para su ejecución⁴⁸, que se tercerizó el objeto del Convenio⁴⁹ y que debieron readecuarse

⁴⁵ Con excepción dos expedientes tramitados en 2021 y 2022 (EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR y EX-2022-39375993--APN-DCO#MTR).

⁴⁶ EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR y EX -2018-54643171-APN-DCBY#MTR.

⁴⁷ De 9 que corresponden a CD con Universidades Nacionales.

⁴⁸ EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR y EX-2018-63517565--APN-CBYS#MTR.

⁴⁹ EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR y EX-2019-06297656-APN-DCBYS#MTR.



Auditoría General de la Nación

los plazos de los Convenios atento que el ex MTR no brindó la información necesaria de manera oportuna a las Universidades para la presentación de los entregables pautados.

Buenos Aires, 07 de marzo de 2025.

**OBJETO DE AUDITORIA: Gestión del ex Ministerio de Transporte (ex MTR) en
cuanto a la gestión de las compras y contrataciones
Período auditado: 01/01/2018 al 31/12/2022**

**GERENCIA DE CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR NO FINANCIERO
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL e INSSJyP**

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Ley 19.549 (B.O. 27/04/1972) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.
- Ley 27.437 (B.O. 10/05/2018) Compre Argentino.
- Decreto Delegado 1023/2001 (B.O. 16/08/2001) Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto 1030/2016 (B.O. 16/09/2016) Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Decreto 894/2017 (B.O. 2/11/2017) Reglamento de Procedimientos Administrativos.
- Decreto 202/2017 (B.O. 22/03/2017) Conflicto de Interés – Procedimiento.
- Decreto 641/2018 (B.O. 12/07/2018) Modificación Decreto 1030/2016.
- Decreto 336/2016 (B.O. 11/02/2016) Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas.
- Decreto 174/2018 (B.O. 5/03/2018) Aprobación Organigrama Administración Nacional Centralizada.
- DA 1524/2016 (B.O. 26/12/2016) Estructura Organizativa MTR.
- DA 306/2018 (B.O. 14/03/2018) Estructura Organizativa MTR
- DA 1740/2020 (B.O. 24/09/2020) Estructura Organizativa MTR
- Resolución 132/2018 MTR (B.O. 20/03/2018) Delegación de facultades.
- Resolución 36/2017 Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (B.O. 22/03/2017) Sistema de Precio Testigo y modificatorias.
- Disposición 62/2016 ONC (B.O. 29/09/2016) Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.
- Disposición 63/2016 ONC (B.O. 29/09/2016) PByCG.
- Disposición 64/2016 ONC Manual de Procedimiento para la incorporación y actualización de datos en SIPRO.
- Disposición 65/ONC 2016 (B.O. 29/09/2016) Manual de Procedimiento del COMPR.AR.
- Disposición 148/2020 ONC (B.O. 17/11/2020).
- Disposición 2/2021 Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) (B.O. 13/10/2021) Estándares Tecnológicos para la APN.
- Comunicación General 6/2022 ONC Lineamientos para la exigencia y presentación de la DDJJ de intereses del Decreto 202/2017.
- Comunicación General 23/2021 ONC.
- Comunicación General 139/2019 ONC Instructivo para la administración de las pólizas de seguro de caución.
- Comunicación General 136/2019 ONC Pólizas Electrónicas Fecha de implementación.
- Comunicación General ONC 76/2017 DDJJ de intereses en virtud del Decreto 2020/2017.
- Comunicación General 57/2016 ONC Implementación del Sistema COMPR.AR 8º Grupo.
- Dictamen 249/2015 ONC Precios de mercado.
- Manual de Procedimientos para la Tramitación y Suscripción de Convenios con Universidades Nacionales (IF-2022-45233486-APN-SSGA#MTR).
- Manual de procedimientos para la adquisición o contratación de bienes y servicios (IF-2019-20839037-APN-MTR).
- Procedimiento para la Tramitación de Convenios con Universidades Nacionales (DI-2017-50-APN-SSCA#MTR).
- Procedimiento para el Pago de las Facturas presentadas en las Órdenes de Compra emitidas en el marco de los Decretos 1023/01 y 1030/16 (DI-2017-28-APN-SSCA#MTR).
- Instructivo para la recepción de bienes y servicios, facturas comerciales y creación de expediente electrónico en el marco de los Decretos 1023/2001 y 1030/2016 (DI-2019-4-APN-DGTYA#MTR).

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

- Procedimiento para la Intervención de las Comisiones de Recepción en la Órdenes de compra emitidas en el marco de los Decretos 1023/2001 y 1030/2016 (RESOL-2017-27-APN-MTR, Anexo II).
- Reglamentos de funcionamiento de la Comisión Evaluadora (Anexo II RESOL-2018-130-APN-MTR; Anexo II RESOL-2020-114-APN-MTR).
- Resoluciones de designación e integrantes de la Comisión Evaluadora y de la Comisión de Recepción informadas mediante IF-2024-13877881-APN-DCO#MTR y NO-2024-38201531-APN-DCO#MTR.

El ex Ministerio de Transporte (MTR) se creó el 11/12/2015 con la competencia de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al transporte aéreo, ferroviario, automotor, fluvial y marítimo, y, a la actividad vial. Tenía entre sus funciones entender en la determinación de objetivos y políticas del área de su competencia, ejecutar planes, programas y proyectos elaborados conforme las directivas del PEN, ejercer las funciones de autoridad de aplicación y contralor de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades de su competencia, y entender e intervenir en la elaboración de normas de regulación de las actividades desarrolladas en el ámbito de su entendimiento.

Esta competencia y funciones se mantuvieron sin variaciones significativas durante los Ejercicios 2018-2022 que constituyen el período auditado. Lo mismo se observó en aquellas áreas con competencias en materia de compras y contrataciones de bienes y servicios del ex MTR.

A partir del 11/12/2023, con la modificación de la Ley de Ministerios, se creó la Secretaría de Transporte que a la fecha de aprobación del presente Informe se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía⁵⁰.

Durante el período 2018-2022, por sus competencias, la Dirección de Contratación de Bienes y Servicios (DCByS) o la Dirección de Contrataciones (DCO), según el período, funcionaron como la UOC del ex MTR. Como tal, tenía la responsabilidad de la gestión de las compras y contrataciones de bienes y servicios del organismo. Si bien tuvo un cambio en la denominación de su estructura, sus funciones y acciones fueron las mismas según se desprende de la normativa de su creación (DA 306/2018 y DA 1740/2020).

CONCLUSIONES

De las verificaciones realizadas, se concluye que el ex MTR no fue eficiente al planificar las compras y contrataciones, toda vez que no contó con un Plan Estratégico Institucional y/o Planes Operativos Anuales a partir de los cuales se pueda alinear el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Tampoco verificó las necesidades efectivas de las Unidades Requirientes (UR) al momento de elaborar el PAC y no surge evidencia de articulación entre la UOC, las UR y el área de Presupuesto.

Por otro lado, el ex MTR no realizó un monitoreo modelizado y continuo de los PAC a fin de detectar oportunamente desvíos en su ejecución y realizar ajustes para corregirlos. Se advierte que tanto la herramienta diseñada por el auditado, como la prevista por el Sistema COMPR.AR sirven para monitorear la eficacia de la gestión de los PAC y no su eficiencia a través del monitoreo de la gestión de los procesos de compras y contrataciones.

Se verificó que la totalidad de los expedientes analizados, no son autosuficientes incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 1 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.

Asimismo, se constataron incumplimientos en las diferentes etapas de los procedimientos. En el caso de las LPU, LPR y CD⁵¹ (exclusividad, interadministrativa, locación de inmueble) se destacan:

- En el 86% de los casos, las notas de requerimiento de las UR no indican la cotización de plaza u otro dato que fundamente la estimación de monto de la contratación, lo que impide verificar la razonabilidad de los montos involucrados.
- El 57% de los casos no cumple con los contenidos mínimos que deben tener los Dictámenes de Evaluación.
- El 43% no cumple con el plazo del pago de las facturas, siendo los plazos promedios transcurridos entre la presentación de la factura y la emisión del comprobante del pago un mínimo de 58 y un máximo de 213 días corridos.
- El 36% de los casos incumple la difusión mediante los mecanismos correspondientes.

En el caso de las CD con Universidades Nacionales, se verificó que:

- El 33% de los casos no cumple con los requisitos de la solicitud de convenio con una Universidad Nacional de acuerdo al artículo 59 del Anexo de la Disposición 62/2016 ONC.
- Existió una superposición de funciones a partir de la creación de Comisiones de Seguimiento para alguno de los Convenios, cuyas misiones y funciones son similares a las de la Comisión de Recepción.
- En el 89% de los expedientes, las Universidades enviaron los entregables en el plazo establecido en el Convenio, pero no surge de los expedientes la constancia de recepción de los mismos.

⁵⁰ Confr. Decreto 8/2023 y Decreto 195/2024.

⁵¹ Licitación Pública, Licitación Privada y Contratación Directa.

- En el 44% de los expedientes, la recepción definitiva no se otorga dentro de los 10 días hábiles o en el plazo establecido en el convenio.
- El 56% de los Convenios introdujeron modificaciones, lo que denota deficiencias en la planificación.

Si bien la mayoría de los expedientes⁵² por los que tramitaron las LPU, LPR y CD por exclusividad, interadministrativa, locación de inmueble, cumplen con los principios de publicidad, difusión y transparencia de las actuaciones, se advirtieron inconsistencias en cuanto al criterio de agregación a los mismos de los documentos que acreditan la carga en el COMPR.AR.

También se verificó que en tres (3) expedientes⁵³ no hubo continuidad de la ejecución de los contratos, utilizándose recursos durante los procesos, que finalmente no generaron resultados en cuanto su objeto.

En el caso de las CD con Universidades Nacionales, ninguno de los expedientes analizados cumple con la publicidad y difusión toda vez que no se difundió el Convenio suscripto ni las Adendas y ampliaciones mediante los mecanismos correspondientes.

Se verificaron incumplimientos en siete (7) expedientes⁵⁴ vinculados a que el objeto de la contratación corresponde a prestaciones que son propias de las misiones y funciones del ex MTR, contando dicho organismo con recursos materiales y humanos para su ejecución⁵⁵, que se tercerizó el objeto del Convenio⁵⁶ y que debieron readecuarse los plazos de los Convenios atento que el ex MTR no brindó la información necesaria de manera oportuna a las Universidades para la presentación de los entregables pautados.

Buenos Aires, 07 de marzo 2025.

⁵² Con excepción dos expedientes tramitados en 2021 y 2022 (EX-2021-29777115--APN-DCO#MTR y EX-2022-39375993--APN-DCO#MTR).

⁵³ EX-2018-23458855--APN-DCBYS#MTR; EX-2018-00848254--APN-DCBYS#MTR y EX -2018-54643171-APN-DCBY#MTR.

⁵⁴ De 9 que corresponden a CD con Universidades Nacionales.

⁵⁵ EX-2018-43440982--APN-DCBYS#MTR; EX-2019-59878275--APN-DCBYS#MTR y EX-2018-63517565--APN-CBYS#MTR.

⁵⁶ EX-2018-11459269-APN-DCBYS#MTR y EX-2019-06297656-APN-DCBYS#MTR.