

INFORME FINAL

Dirección General de Protección del Trabajo

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presidente:

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales:

Dr. Vicente Mario Brusca

Lic. Josefa A. Prada

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Nicolás Corradini

Dr. Rubén Campos

Lic. José Luis Giusti

Numero: 5.05.10

Nombre: Dirección General de Protección del Trabajo.

Objeto: Contrataciones de bienes y servicios devengadas por el Organismo durante el periodo 2004.

Objetivos: Controlar los aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación y pago de las contrataciones.

Jurisdicción: 26 (Secretaría de Justicia y Trabajo)

Programas presupuestarios: 2616, 2617, 2618, 6510, 6511.

Unidad ejecutora: Dirección General de Protección del Trabajo.

Período bajo examen: Año 2004

Equipo Designado:

Auditor Supervisor
Dra. Bettina Fernández

Crédito sancionado: \$ 3.871.436

Crédito vigente: \$ 3.681.666

Crédito devengado: \$ 3.066.594,30

INFORME EJECUTIVO

Proyecto N° 5.05.10. Nombre: Dirección General de Protección del Trabajo.

1. **Objeto.** Contrataciones de bienes y servicios devengadas por el Organismo durante el periodo 2004.
2. **Objetivo.** Controlar los aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación y pago de las contrataciones.

Compete a la Dirección General de Protección del Trabajo brindar asistencia a la Subsecretaría de Justicia y Trabajo como autoridad de Aplicación de Ley N° 265 a cuyo fin debe entre otras funciones: Promover las Relaciones Laborales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Coordinar e instrumentar la mediación y negociación colectiva en la resolución de conflictos y trabajadores y empleadores, Proponer, coordinar e implementar políticas de protección y regulación laboral conducentes a la optimización y mantenimiento de la calidad de la vida laboral, disponer las inspecciones e instruir sumarios en materia laboral y de higiene y seguridad en el trabajo, rubricar los libros laborales.

Y de conformidad con las responsabilidades primarias atribuidas, el Organismo tiene a su cargo el desarrollo de los siguientes programas presupuestarios: 1) Programa 2616: Rúbrica de Libros Laborales: Consiste en la rúbrica de la documentación laboral y de los libros que establece en el Art. 52 de La Ley de Contrato de Trabajo de los empleadores de la Ciudad de Buenos Aires. 2) Programa N° 2617 – Medicina Laboral: Importa el análisis historias clínicas. 3) Programa 2618: Asesoramiento y capacitación laboral: Implica la capacitación laboral de los trabajadores pertenecientes a asociaciones sindicales y empresarias. 4) Programa 6510. Relaciones Laborales y Negociaciones Colectivas: Entraña la conciliación individual o colectiva entendida como la acción de intervenir en el conflicto por intereses encontrados entre empleador y empleado. Resultando ser el producto final secundario el asesoramiento en temas laborales. 5) Programa 6511. Protección del Trabajo: Consiste en la Fiscalización y Control, con un cuerpo de inspectores, del cumplimiento de las normas que regulan la actividad laboral de oficio o por denuncias (normativa laboral y/o las condiciones de Seguridad e Higiene en el trabajo).

3. Principales conclusiones.

Del análisis efectuado se detectó la Inexistencia de una planificación del Organismo y por ende de las compras y contrataciones que han de celebrarse a los efectos del desarrollo de las funciones de aquel (art. 61º inc. 31º Decreto 5720/PEN/72).

En el 100% de los casos la elección del procedimiento de contratación no se corresponde con los principios de celeridad, eficacia y economía del procedimiento administrativo y gestión de la administración pública.

Asimismo se verificó la inobservancia de los procedimientos de selección y de contratación legalmente establecidos en la contratación de los servicios y bienes que se adquieren invocando el Decreto 1370/GCBA/01. Respecto de la liquidación y pago de dichas contrataciones se detectaron incumplimientos de la normativa aplicable referidos entre otros a: falta de comprobante de afectación presupuestaria del devengado, de las firmas autorizadas en las órdenes de pago, etc.

Con relación a las contrataciones de servicios de profesionales se concluyó que no se cumplimentan en su totalidad los procedimientos de forma exigidos para la selección del profesional contratado. Con referencia a los contratos de pasantías y asistencia técnica se advirtieron irregularidades que corresponden a: diferencias en los montos transferidos a la UBA, distinto destino de prestación de tareas al convenido, extensión de la prestación del servicios con relación al plazo estipulado, etc.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 5.05.10**

DESTINATARIO

**Señor
Vicepresidente 1° de la Legislatura de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Dip. Santiago Manuel de Estrada
S / D**

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley 70, artículos 131°, 132° y 136°, la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Protección del Trabajo.

1. OBJETO

Contrataciones de bienes y servicios devengadas por el Organismo durante el periodo 2004.

2. OBJETIVOS

Controlar los aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación y pago de las contrataciones.

3. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa establecidas en el Artículo 6° de la ley N° 325 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobatoria de las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

3.1. Procedimientos aplicados

- a. Recopilación y análisis de normativa
- b. Entrevistas con funcionarios y personal del Organismo.
- c. Requerimiento y análisis de documentación proporcionados por:

- i. El Organismo
 - ii. Dirección General de Contaduría
 - iii. Dirección General de Tesorería.
 - iv. Oficina de Gestión Pública y Presupuesto.
 - v. Dirección General de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo del Gobierno de la Ciudad.
- d. Cruce de información.
- e. Pruebas globales y verificaciones aritméticas
- f. Estudio de las contrataciones celebradas y/o devengadas a cuyo fin se seleccionó, por significatividad económica, una muestra del listado de contrataciones suministrado por el Organismo. El total del monto devengado (\$ 2.249.909,30) en concepto de las contrataciones analizadas se corresponde al 75,59% del total devengado por el Organismo exceptuando los gastos devengados en concepto de personal (inciso 1º) (\$ 2.976.083,10). Así, de un total de \$ 2.304.764,33 devengado en concepto de locaciones de servicios profesionales y técnicos se analizaron contrataciones que importaron un monto de \$ 1.844.750 (110 locaciones de servicios instrumentadas en 8 expedientes). Asimismo se analizaron la totalidad de los contratos de pasantías celebrados (27 contratos: \$ 129.656,50). Del total de siete (7) contrataciones de bienes y servicios celebrados bajo el amparo del Decreto 5720/PEN772 reglamentario de la ley de contabilidad se analizaron cinco (5) contrataciones por un monto de \$ 244.588). Y por último de un total de 13 contrataciones de bienes y servicios (\$ 62.374,83) celebrados bajo el amparo del Decreto 1370/GCBA/01 y su modificatorio 1686/GCBA/02 se analizaron seis de ellas (\$ 30.914,8).

Muestra

- Total devengado incs.	
2,3,4 y 5.....	\$ 2.976.083,10
- Muestra incs.	
2,3,4 y 5.....	\$ 2.249.909,30.....% 75,59% del total devengado

Composición de la muestra

- Locaciones de servicios profesionales.....	\$ 1.844.750
- Pasantías.....	\$ 129.656,50
- Contrataciones de bienes y servicios (5720/PEN/72).....	\$ 244.588
- Contrataciones de bienes y servicios (1370/GCBA/01).....	\$ 30.914,8

Las tareas de campo han sido desarrolladas entre el 31 de mayo de 2005 y el 23 de junio de 2005.

4. ACLARACIONES PREVIAS

4.1. Con carácter previo a la elaboración del informe que nos ocupa se auditó la gestión del organismo por esta AGCBA en dos oportunidades (informes de auditoría de gestión N° 4.03.04 y N° 5.5.06).

4.1. Funciones y estructura

I. Estructura de la Dirección General

El Decreto 1988/GCBA/2000 asigna a la entonces denominada “Dirección General de Relaciones Laborales y Protección del Trabajo”, dependiente de la ex Subsecretaría de Trabajo y Empleo¹, las atribuciones y funciones que la ley 265 concede a la autoridad administrativa de trabajo ².

¹ Modificada su denominación por el Decreto 2055/GCBA/01 por la de Subsecretaría de Trabajo y Fiscalización.

² La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el deber de asegurar al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y por ende proteger el trabajo en todas sus formas, ateniéndose a los convenios ratificados y considerando las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Consecuentemente, compete al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de los órganos correspondientes, el ejercicio irrenunciable e indelegable del poder de policía del trabajo conforme prescripción del artículo 44° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires así como el deber de intervenir en la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores. En razón de las atribuciones referidas precedentemente, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona el 14/10/1999 la Ley N° 265 estableciendo las funciones y competencias de la autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires en lo relativo, entre otra cuestiones, al ejercicio de aquel poder de policía, a las condiciones y medio ambiente del trabajo, infracciones y sanciones, procedimientos y conflictos del trabajo.

Así, según lo prescribe la Ley N° 265, compete a la Autoridad Administrativa del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires las siguientes funciones y atribuciones:

- a. Fiscalizar, controlar y sancionar por incumplimientos de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo;
- b. Garantizar la tutela de los menores en el trabajo y hacer aplicación estricta de las normas de prohibición del trabajo infantil.
- c. Intervenir en los conflictos individuales y colectivos de trabajo, procurando la autocomposición de los mismos a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje voluntario.
- d. Llevar el registro de empleadores y rúbrica de documentación laboral;
- e. Diseñar e instrumentar los programas y proyectos tendientes a dinamizar las relaciones laborales y promover la negociación colectiva;
- f. Elaborar políticas tendientes a la capacitación y recalcificación de los trabajadores, como así también programas de incentivos y promoción de empleo;
- g. Asesorar gratuitamente a los trabajadores en todo lo relativo al trabajo y la Seguridad Social y otorgar patrocinio letrado gratuito para aquellos trabajadores que se sometan a la instancia administrativa prevista en el Artículo 36° de la ley 265.

No obstante, por Decreto 430/GCBA/02 (modificado por el Decreto N° 512/GCBA/2002) se suprime la Dirección General antedicha y se le transfieren sus atribuciones y responsabilidades a la "Dirección General de Protección del Trabajo" dependiente en ese entonces de la Subsecretaría de Regularización y Fiscalización de la Secretaría de Gobierno y Control Comunal.

Posteriormente, la Dirección General que nos ocupa es transferida³ a la Subsecretaría de Justicia y Trabajo⁴ asignándosele el deber de asistir a esta última en las facultades que ha de ejercer como Autoridad de Aplicación de Ley N° 265.

De lo antedicho, ha de concluirse entonces que resultando ser la Subsecretaría de Justicia y Trabajo la autoridad de aplicación de la ley 265 y por ende autoridad administrativa del trabajo, corresponde al organismo auditado asistir a la misma en el ejercicio de las funciones y atribuciones que ella importa.

Resulta de importancia mencionar que con posterioridad al periodo auditado se produce una nueva modificación estructural (por Decreto 92/GCBA/05) por cuanto la Subsecretaría de Justicia y Trabajo es transferida de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana, en la cual se estructura hasta el 15/3/05, al Área Jefe de Gobierno conservando, entre otras, a la Dirección General de Protección del Trabajo, con sus objetivos, patrimonio personal y presupuesto.

En función de lo dispuesto en la Disposición N° 81 de la Dirección General de Protección del Trabajo del 28/02/03⁵ la Dirección General en análisis se conforma del siguiente modo:

1) Área de Asuntos Jurídicos: Integrada por las siguientes subáreas:

- a. Sumarios,
- b. Mediación y Conciliaciones,
- c. Asesoría y Patrimonio gratuito y
- d. Notificaciones.

2) Coordinación de Denuncias y Registros: integrada con los siguientes sectores:

- a. Denuncias,
- b. Registro de empleadores y rúbrica de documentación laboral
- c. Trámite y Despacho.

3) Protección del Trabajo: que se subdivide en las siguientes áreas:

- a. Administración de inspecciones;
- b. Intimaciones y Policía del trabajo.

³ En virtud del Decreto 2696/GCBA/03 y modificatorio 2720/GCBA/03.

⁴ Dependiente de la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana.

⁵ Modificada por la Disposición 163/DGPT/03 del 1/5/03.

4) Administración constituida con los siguientes sectores:

- 1) Informática
- 2) Recursos Humanos
- 3) Presupuesto

Adicionalmente, durante el 2004, se afectan dos empleados para la realización de las estadísticas internas y el control de cantidad de expedientes tramitados.

No obstante, conforme al relevamiento efectuado por la AGCBA, el Organismo se conforma con las siguientes áreas **(Anexo I)**:

- 1) Asuntos Jurídicos: constituido con el sector de “Sumarios” y de “Notificaciones”
- 2) Administrativa: conformado con el sector de “Recursos Humanos”, “Presupuesto” e “Informática”.
- 3) Denuncias y Registros: estructurado con el sector de “Trámites y despacho” y de “Denuncias”.
- 4) Cuerpo de inspectores: integrado con el sector de “Mesa de Inspecciones”
- 5) Estadística
- 6) Registro y Rúbrica
- 7) Mesa de Entradas
- 8) Conciliaciones

II. Funciones de la Dirección General

La asistencia que el Organismo auditado ha de brindar a la Subsecretaría de Justicia y Trabajo como autoridad de Aplicación de Ley N° 265, encuentra su ámbito de aplicación en las responsabilidades primarias y acciones que se atribuyen al mismo, a saber:⁶

- a. Promover las Relaciones Laborales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b. Coordinar e instrumentar la mediación y negociación colectiva en la resolución de conflictos y trabajadores y empleadores.
- c. Proponer, coordinar e implementar políticas de protección y regulación laboral conducentes a la optimización y mantenimiento de la calidad de la vida laboral.
- d. Disponer los mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de la legislación en materia laboral y cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo.
- e. Asistir al Subsecretario de Justicia y Trabajo en las facultades como autoridad de aplicación de la ley N° 265, Legislación Nacional y acuerdos internacionales vinculados con la temática, en el ámbito de la CABA.

⁶ Decreto 2696/GCBA/03.

- f. Disponer las inspecciones e instruir sumarios en materia laboral y de higiene y seguridad en el trabajo.
- g. Rubricar los libros laborales ⁷.

III. Programas presupuestarios

1) Programa 2616: Rúbrica de Libros Laborales:

Consiste en la rúbrica de la documentación laboral y de los libros que establece en el Art. 52 de La Ley de Contrato de Trabajo de los empleadores de la Ciudad de Buenos Aires.

2) Programa N° 2617 – Medicina Laboral

Importa el análisis historias clínicas.

3) Programa 2618: Asesoramiento y capacitación laboral

Implica la capacitación laboral de los trabajadores pertenecientes a asociaciones sindicales y empresarias

4) Programa 6510. Relaciones Laborales y Negociaciones Colectivas:

Entraña la conciliación individual o colectiva entendida como la acción de intervenir en el conflicto por intereses encontrados entre empleador y empleado. Resultando ser el producto final secundario el asesoramiento en temas laborales.

5) Programa 6511. Protección del Trabajo:

Consiste en la Fiscalización y Control, con un cuerpo de inspectores, del cumplimiento de las normas que regulan la actividad laboral de oficio o por denuncias (normativa laboral y/o las condiciones de Seguridad e Higiene en el trabajo).

4.2. Normativa

a. Contratación de bienes y servicios

El marco legal que regula las contrataciones de bienes y servicios (que no sean profesionales y técnicos) se integra con el Decreto N° 5720/PEN/72, reglamentario del art. 61° del Decreto ley 23.354/56, Ordenanza Municipal N° 31.665 reglamentada por el Decreto Municipal N° 974/76, Decretos N° 825/PEN/88, N° 826/PEN/88 y N° 827/PEN/88 aplicables al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires por la cláusula transitoria 3° de la ley 70 y su Decreto reglamentario N° 1000/99.

⁷ Conforme convenio suscripto con el Ministerio de Trabajo N° 44 aprobado por la ley 1003 de la Legislatura de la Ciudad de fecha 5 de junio de 2003 en cuya virtud el Ministerio de trabajo transfiere a la Ciudad de Buenos Aires el poder de policía y la facultad de rubricar los libros laborales.

b. Contratación de Servicios profesionales

Las contrataciones de servicios profesionales y técnicos se encuentran reguladas por el Decreto N° 2138/GCBA/01 modificado por los Decretos N° 1650/GCBA/02, 267/GCBA/03, 2196/GCBA/03 y 2205/GCBA/04 y por los principios generales de la contratación pública.

4.3. Personal

Durante el periodo auditado el personal afectado presupuestariamente al Organismo asciende a 123 agentes: 122 contratados y 1 agente de planta permanente. Así como a un total de 25 pasantes y 2 asistentes técnicos.

a) Pasantes (25 agentes)

Los pasantes referidos fueron contratados de conformidad con el convenio de pasantías registrado con el N° 13/GCBA/01 que es el convenio marco celebrado entre el GCBA y la Universidad de BS As. y de conformidad con el convenio específico celebrado el 2/9/02.

Según lo acordado, los convenios referidos tienen por objeto el establecimiento de programas de pasantías en el ámbito de las dependencias del GCBA, para el entrenamiento y formación de recursos humanos en actividades de interés y competencia del GCBA dentro del marco normativo de lo establecido en la ley 25165 y los Decretos 1200/PEN/99 y 487/PEN/2000.

A dicho fin, el GCBA debe transferir los fondos a la UBA para dar cumplimiento a las liquidaciones mensuales de los pasantes aportados por aquella institución.

De conformidad con la cláusula decimoquinta del convenio marco, el GCBA debe abonar a la UBA un 5% sobre el monto del total del programa acordado, para gastos administrativos y de seguro. Y el pasante debe percibir una asignación estímulo mensual para viáticos y gastos de estudio que no podrá superar los \$ 600.- Asimismo, se prevé la figura del tutor designado por la UBA con derecho a percibir una asignación estímulo mensual para viáticos y gastos equivalente a \$ 12 por cada estudiante a su cargo.

b) Asistentes técnicos (2 agentes)

Por su parte, los asistentes técnicos son contratados en el marco del convenio de asistencia técnica N° 5 suscripto con fecha 11 de marzo de 1997 entre el Jefe de Gobierno y la UBA. En cuya virtud la Facultad de Derecho presta asistencia técnica y capacitación a través de graduados y asistentes técnicos especializados en las materias que son de competencia del Gobierno de la Ciudad. Se designará a un coordinador por la Facultad para supervisar e informar sobre el avance del programa. Se convienen los honorarios a cobrar por el graduado, asistente técnico y coordinador de la UBA (graduado hasta la suma de \$ 1000 mensuales, asistente técnico hasta \$ 800 y coordinador hasta \$ 1.200). Las sumas correspondientes deben transferirse a la UBA. Se conviene asimismo el cobro del 5% por la Facultad en concepto de gastos de administración.

c) Monto transferido a la UBA

Durante el periodo auditado en concepto de pasantías y asistencia técnica se devenga la suma de \$127.131 (\$ 118.940 en concepto de viáticos y gastos para cada pasante o asistente, \$ 5.947 en concepto de comisión a la UBA y \$ 2244 en concepto de tutoría).

4.4. Listado de contrataciones

En anexo II, se detallan las contrataciones de bienes y servicios celebradas por el Organismo durante el periodo auditado según información por el mismo suministrada.

4.5. Presupuesto

Durante el periodo auditado, el presupuesto del Organismo (Jurisdicción Responsable: 26 Secretaría de Justicia y Trabajo) se integra y evoluciona del modo que se detalla en el cuadro siguiente:

1) Conforme inciso presupuestario

Inciso	Descripción	Original	Crédito Vigente	Devengado	% Devengado respecto del Vigente
1	GASTOS EN PERSONAL	141.249,00	141.249,00	90.511,03	64%
	PERSONAL PERMANENTE	110.536,00	110.536,00	72.788,00	66%
	ASIGNACIONES FAMILIARE	1.064,00	1.064,00	669,92	63%
	GABINETE DE AUTORIDADE	29.649,00	29.649,00	17.053,11	58%
2	BIENES DE CONSUMO	74.608,00	73.608,00	48.014,78	65%
	PRODUCTOS DE PAPEL,CAR	34.838,00	33.838,00	22.030,94	65%
	PROA.QUIMICOS,COMBUSTI	26.179,00	26.179,00	16.907,68	65%
	OTROS BIENES DE CONSUM	13.591,00	13.591,00	9.076,16	67%
3	SERVICIOS NO PERSONALE	3.265.679,00	3.093.409,00	2.680.367,52	87%
	SERVICIOS BASICOS	85.937,00	85.937,00	56.033,57	65%
	ALQUILERES Y DERECHOS	232.000,00	172.000,00	156.276,00	91%
	MANTENIMIENTO, REPARAC	61.200,00	53.200,00	5.267,56	10%
	SERV.PROFESIONALES,TEC	2.656.679,00	2.558.409,00	2.304.764,33	90%
	SERVICIOS EMPRESARIALE	68.910,00	68.910,00	40.846,80	59%
	PUBLICIDAD Y PROPAGAND	105.000,00	105.000,00	101.623,31	97%
	PASAJES, VIATICOS Y MO	45.505,00	39.505,00	10.187,45	26%
	OTROS SERVICIOS	10.448,00	10.448,00	5.368,50	51%
4	BIENES DE USO	248.900,00	232.400,00	118.044,47	51%
	MAQUINARIA Y EQUIPO	246.400,00	231.900,00	117.760,47	51%
	LIBROS, REVISTAS Y OTR	2.500,00	500,00	284,00	57%
5	TRANSFERENCIAS	141.000,00	141.000,00	129.656,50	92%
	TOTAL GENERAL	3.871.436,00	3.681.666,00	3.066.594,30	83%

2) Conforme programa presupuestario

Prog	Descripción	Original	Crédito Vigente	Devengado	% Devengado respecto del Vigente
	SECRETARIA DE JUSTICIA	3.871.436,00	3.681.666,00	3.066.594,30	
2616	RUBRICA DE LIBROS LABOR.	289.435,00	178.375,00	183.340,94	103%
2617	MEDICINA LABORAL	131.700,00	116.700,00	89.137,22	76%
2618	ASESORAMIENTO Y CAPACI	102.500,00	76.800,00	57.207,35	74%
6510	RELACIONES LABORALES Y	510.033,00	499.533,00	427.460,32	86%
6511	INSPECCIONES	2.837.768,00	2.810.258,00	2.309.448,47	82%
	TOTALES	3.871.436,00	3.681.666,00	3.066.594,30	83%

4.6. Patrimonio

Durante el periodo auditado se incorporaron al Organismo los siguientes bienes muebles de uso (bienes de dominio privado):

	1999	2000	2001	2003	2004	TOTAL
Ap. E Instr. Científicos	2.770,49		62.917,67		87.138,00	152.826,16
Moblaje	1.078,94	66,60	35.437,35	98,01	1.588,63	38.269,53
Máquinas de oficina	1.042,50	13,00	5.568,66	95,00	16.140,00	22.859,16
Bibliotecas, colecciones, etc				22.588,00		22.588,00
Otros (elementos para fiestas, etc)			4.751,60		207,00	4.958,60
	4.891,93	79,60	108.675,28	22.781,01	105.073,63	241.501,45
	2%	0%	45%	9%	44%	100%

5. OBSERVACIONES

I) Control interno

1) Debilidad en el sistema de control interno en función de las siguientes consideraciones:

a) Estructura

1. Carencia de una estructura orgánico funcional aprobada del Organismo con su respectivo organigrama, definición de todas las unidades de organización, asignación de responsabilidades primarias y acciones y dotación de personal⁸.

Consecuentemente, se estructuran áreas (unidades de organización) cuyas responsabilidades primarias y acciones se encuentran definidas, algunas de hecho y otras bajo el amparo de una norma interna de la Dirección General⁹.

2. Falta de coincidencia entre la organización interna dispuesta por Disposición¹⁰ del responsable máximo del Organismo (informada como vigente por la Dirección General) y la emergente del relevamiento efectuado (ver punto 4.1.III de "Aclaraciones previas" y anexo I).

b) Planificación. Procedimientos

1. Inexistencia de una planificación del Organismo y por ende de las compras y contrataciones que han de celebrarse a los efectos del desarrollo de las funciones de aquel (art. 61º inc. 31º Decreto 5720/PEN/72¹¹).

2. Insuficiencia de normas internas que prevean procedimientos, el almacenamiento, registro y archivo de la información y documentación, que definan las rutinas a cumplir y las normas básicas de control interno¹².

⁸ Decreto 1711/94, Anexo. Capítulo 3.III.3 PRESENTACION DEL PROYECTO DE ESTRUCTURA: A- Organigrama: Constituye la representación gráfica de la organización, cuando se presente más de un organigrama se mencionarán como ... B- Objetivos: Los objetivos de las unidades y organismos surgirán de la desagregación de competencias establecidas por la Ley Orgánica... C- Responsabilidad Primaria y Acciones: la descripción de Responsabilidad Primaria y Acciones deberá ser efectuada para las áreas y unidades organizativas de nivel Dirección...D- Planta Permanente y Gabinete: Se indicará la cantidad de cargos por unidad orgánica a aprobar, totalizándolos por subsecretaría. Los totales no podrán superar en ningún caso las unidades físicas aprobadas en el presupuesto de gastos y recursos vigente. E- Financiamiento."

⁹ Disposición 81/DGPT/03 del 28/02/03 (modificada por la Disposición 163/DGPT/03 del 1/5/03)

¹⁰ Disposición 81/DGPT/03 del 28/02/03 (modificada por la Disposición 163/DGPT/03 del 1/5/03)

¹¹ Inciso. 31). - Planes de compras. Plazo para los pedidos. Las autoridades superiores de cada organismo establecerán, con la debida anticipación, sus respectivos planes de compra y determinarán los plazos dentro de los cuales deberán elevarse los pedidos de contrataciones habituales, los cuales se formularán generalmente una sola vez para cada ejercicio o en períodos mayores o menores según la naturaleza de la prestación, normas de comercialización o situaciones de la plaza.

¹² La normativa interna suministrada por el Organismo consiste en la Disposición 81/DGPT/03 y su modificatoria (Disposición 163/DGPT/03 del 1/5/03) en cuya virtud se organizan algunas áreas y se atribuyen funciones, se establecen deberes, incompatibilidades, etc del inspector y el régimen de declaraciones juradas del mismo. Consiste asimismo en la Disposición N° 263 – DGPDT (del 25/6/03) que establece los requisitos y modalidades operativas a los que quedan sujetos los pedidos de rúbrica de libros y documentación laboral. Y en la Disposición 1308/DGPT/04 del 23/12/04 que establece el horario de atención al público para la oficina de rúbrica de documentación laboral según los diversos trámites a efectuar en el Organismo y en la sede del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

II. Contrataciones

Previo a la descripción de las observaciones que competen en este acápite, corresponde aclarar que, conforme se detallara en el ítem “Aclaraciones previas” (ver descripción de los procedimientos de contratación que allí se esbozan), el procedimiento de contratación importa la intervención no solo del organismo auditado sino asimismo de áreas diversas del Gobierno de la Ciudad (Contaduría General, Tesorería General, Dirección General de Compras y Contrataciones, Jefe de Gobierno, etc), razón por la que las observaciones que se esgrimen seguidamente al procedimiento de contratación competen a los funcionarios y/o unidades de organización que en ocasión del mismo han debido intervenir.

a. Compra de bienes y servicios conforme procedimiento de contratación previsto en el Decreto N° 5720/PEN/72, reglamentario del art. 61° del Decreto ley 23.354/56 (5 casos. Exptes. N° 31648/04, N° 25.603/04, N° 21631/04, N° 29291/04 y N° 57047/04).

1) En el 100% de los casos la elección del procedimiento de contratación no se corresponde con los principios de celeridad, eficacia y economía del procedimiento administrativo y gestión de la administración pública¹³. En efecto, generándose los presupuestos (monto inferior a \$ 100.000) que posibilitan el encuadre de la contratación en el procedimiento de la contratación directa, se implementa el procedimiento de la licitación pública pese a que, en función de los recaudos y actos que el mismo implica, importa un plazo mayor para la adquisición de los bienes y/o servicios necesarios para el ejercicio de las funciones. Hecho este que importa asimismo, la utilización de otros procedimientos de contratación que gozan de menor transparencia y publicidad limitando la libre concurrencia e igualdad¹⁴, a los fines

¹³ Art. 22 Decreto 1510/GCBA/97: El procedimiento administrativo ante los órganos y entes mencionados en el art. 1º, se ajustará a los siguientes requisitos: “...b) celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites, ...5) antes del vencimiento de un plazo podrá la administración, de oficio o a pedido del interesado, disponer su ampliación, por el tiempo razonable que fijare, mediante resolución fundada y siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros. La denegatoria deberá ser notificada por lo menos con dos días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado...”

“Economía procesal: esta característica se basa en considerar que los procedimientos se establecen para resolver los asuntos, y no para dilatarlos. Afortunadamente, la norma que comento está imbuida por la economía procesal, es decir, por la necesidad de que se decida administrativamente con celeridad y economizando trámites (CNCont. Adm. Federal, Sala IV 7/5/98, “Campos”). La ley prescribe formas para que se manifieste adecuadamente la voluntad de la administración, es decir para que se dicte un acto y se eviten demoras. La economía procesal está formulada con carácter general en el artículo que comento al prescribir que la actividad administrativa se debe desarrollar con arreglo a los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia...” En cuanto a los plazos: 1) serán obligatorios para los interesados y para la administración; en este último caso, su incumplimiento traerá aparejada la sanción disciplinaria de los agentes implicados, sin perjuicio de la responsabilidad personal y solidaria con el órgano administrativo por los daños y perjuicios que ocasione su irregular ejecución...” “Procedimiento administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Tomás Hutchinson. Comentario exegético del Decreto 1510/97. Jurisprudencia aplicable”

¹⁴ Los principios jurídicos del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia...ellos son legalidad (lo integran el de normatividad jurídica: toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas, cualquiera que sea su fuente: constitucional, legal o administrativa), ..., igualdad jurídica (la administración no puede conceder prerrogativas o privilegios a unos y negar arbitrariamente

de adquirir aquellos bienes o servicios que se pretenden comprar por la licitación pública en trámite. En efecto:

- a) En Expte N° 31.648/04 el objeto de la contratación es la adquisición de resmas de papel y sobres, el monto adjudicado es de \$ 10.165,44. El procedimiento de licitación pública se inicia el 27/5/04 y se reciben los bienes el 29/10/04. No obstante, por caja chica han debido adquirirse similares bienes (sobres y resmas) rindiéndose el gasto pertinente el 22/7/04 y el 14/12/04 (sobres \$ 140,97 y resmas de papel \$ 237).
- b) En Expte. N° 25.603/04 el objeto de la compra son artículos de librería. El monto adjudicado es de \$ 12.166,40. El procedimiento de licitación pública se inicia el 10/5/04 recibiendo los bienes respectivos el 8/10/04. Se advierte no obstante que por caja chica se adquieren artículos de librería varios por un total de \$ 4.401,29 rindiéndose su gasto el 6/4/04, el 22/7/04, el 7/9/04 y el 14/12/04.

derechos a otros Fallo CSJN), razonabilidad (todo acto de la administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos, conductas y circunstancias que lo causen. Tiene que haber una relación lógica y proporcionada entre el consecuente y los antecedentes, entre el objeto y el fin. Por ello, los agentes públicos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho aplicables y disponer medidas proporcionadamente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico (art. 28 CN) "CSJN Fallos 305-1489), control judicial), transparencia (este principio tiene base constitucional art. 36 CN y permite ver con claridad y diaphanidad el actuar de los órganos administrativos. Es una exigencia de la ética pública constitucionalizada, importa la publicidad real, la participación auténtica y efectiva del administrado sin condicionamientos de ninguna naturaleza, la competencia real en los procedimientos administrativos, el control eficiente y la información real), defensa y gratuidad (sustanciales) y los formales cita a la eficacia entre otros. Dromi Roberto "Derecho Administrativo", Ed. Ciudad Argentina. "... El procedimiento de selección del contratista estatal, ...no es más que un procedimiento especial, de los mencionados en el art. 2 de la ley de procedimientos administrativos, y por lo tanto regido por los principios establecidos en el art. 1 del mismo cuerpo legal. Sin embargo, la particularidad propia de este procedimiento ha hecho que la doctrina pusiera de manifiesto la existencia de principios específicos...Estos principios son tres: concurrencia, correcto tratamiento, carácter público del proceso....La concurrencia está en la base del procedimiento de selección...existe en todos los tipos de procedimientos en los que se permita la participación de distintos proponentes, pero también en la contratación directa....El correcto tratamiento es una aplicación al caso del principio de igualdad comparativa o proporcional...Este principio impone a la administración el observar una conducta imparcial frente a todos los oferentes....Mientras el principio de la concurrencia asegura el acceso y la permanencia de los administrados en el procedimiento, el principio del correcto tratamiento garantiza que la selección se realizará sobre bases igualitarias sin que el juicio de la administración en el momento de adjudicar se vea turbado por las mejores condiciones de una oferta, obtenida gracias a las desiguales oportunidades y ventajas que se le otorgaran durante la tramitación...El carácter público del procedimiento es también una consecuencia de la aplicación de los principios generales del procedimiento administrativo, tal es el caso del principio de la publicidad. La publicidad se refiere a todo el procedimiento y no solo al llamado o a la convocatoria a presentar ofertas. Resulta obvio que el carácter público del procedimiento es un presupuesto de la efectiva vigencia de los otros dos principios, y de toda actuación que el oferente quiera realizar en resguardo de su derecho, ya que si no se informa acerca del contenido de las distintas tramitaciones cumplidas, difícilmente pueda actuar con eficacia en ese procedimiento...." Dromi Roberto "Derecho Administrativo", Ed. Ciudad Argentina, y Barra Rodolfo Carlos , "Contrato de Obra pública" Tomo II pag. 450.

- c) En Expte. Nº 21631/04 se compran impresoras. El monto adjudicado es de \$ 14.268. El procedimiento de la licitación pública se inicia el 31/3/04 recibándose los bienes recién el 3/11/04.
- d) En Expte. Nº 29291/04 se compran equipos de computación por un monto de \$ 62.425. El procedimiento se inicia el 10/5/04 y recibándose los equipos el 19/11/04. No obstante, mediante la implementación del procedimiento de contratación previsto en el Decreto 1370/GCBA/01 se adquieren equipos de computación por un monto de \$ 25.636,00 el 8/7/04.
- e) En Expte Nº 26178/04 (según listado de transacciones suministrado) se adquieren cartuchos de impresión por un monto de \$ 6.613,70 iniciándose el procedimiento de licitación pública el 31/3/04. No obstante, mediante el procedimiento de contratación por caja chica se adquieren los mismos bienes por un monto de \$ 1.388,66 rindiéndose su gasto el 22/7/04, el 7/9/04 y el 14/12/04.

2) En un (1) caso (compra de vehículos) el presupuesto de “urgencia” en cuya virtud se encuadra el procedimiento de contratación directa no se encuentra debidamente acreditado. Ello en función de lo siguiente:

- Habiéndose producido el llamado a contratación mediante Decreto 231/GCBA/04 del 21 de diciembre de 2004, se advierte, al tiempo de concluir
- las tareas de campo, que pese a haberse adelantado los fondos a los fines de la adquisición de los respectivos bienes, desde aquella fecha aproximadamente (21/12/04) no se han promovido acciones a los efectos de continuar con el procedimiento de contratación, no surgiendo constancias en el expediente de la adquisición de los vehículos que se pretenden¹⁵.
- Inexistencia de informes técnicos, objetivos y serios que califiquen como cierta la urgencia invocada¹⁶. En efecto, el presupuesto que nos ocupa es recién

¹⁵ Señala Dromi que aún acreditada la urgencia, la administración debe celebrar la contratación con la premura que las razones invocadas exigían, so pena de quedar acreditado que tales razones, en verdad, no existían.

¹⁶ “La configuración de la urgencia es una situación que no puede quedar sujeta a la valoración estrictamente subjetiva del funcionario, quien con su solo juicio podría así, dejar habilitada la excepción. La urgencia, pues, sea que se la valora como un supuesto generador de discrecionalidad, sea que se la considera como un concepto jurídico indeterminado, requiere, necesariamente de circunstancias objetivamente verificables a través de informes técnicos serios y previos a la contratación...”. Comadira, Julio “Contratos administrativos-Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho”, pág. 333. En el mismo sentido, dictamen de la PTN del 15/12/04 o 515 “El requisito de la urgencia debe acreditarse plenamente mediante estudios técnicos, objetivos, previos y serios que califiquen como seria, ya que no puede quedar librado al criterio subjetivo de los funcionarios.”

Dromi, por su parte, enseña que la urgencia debe ser concreta, imprevista, probada y objetiva. Concreta: la urgencia debe ser real, especial, para un caso determinado. Inmediata: la situación de necesidad invocada debe ser actual, impostergable e improrrogable. No basta que sea probable o futura. Debe tener entidad suficiente para generar, con actualidad, una situación apremiante. Imprevista: Señala Gordillo que si la urgencia era previsible debido a la negligencia del funcionario, la administración podrá apartarse de la licitación pública, pero correspondiendo en estos casos determinar el grado de responsabilidad de los funcionarios competentes. Probada: la urgencia es una cuestión de hecho, que debe ser analizada en cada caso concreto por la autoridad

alegado por el Organismo contratante como fundamento de la contratación directa, cuando la Procuración General recomienda dicha posibilidad en oportunidad de dictaminar sobre la ilegalidad del procedimiento de contratación que se había comenzado a implementar por aquel (contratación directa por licitación pública desierta) por cuanto el mismo había modificado las condiciones de la contratación obviando por tanto el presupuesto necesario para proceder del modo en que pretendía ¹⁷.

3) En el caso antedicho habiéndose autorizado la contratación directa por la suma de \$ 2.244.000 (Decreto 231/GCBA/04 del 21 de diciembre de 2004) se dispone que la Contaduría General adelante un fondo con cargo de rendir cuenta documentada a fin de solventar el pago anticipado de la contratación por una suma mayor (\$ 2.509.000).

4) En tres (3) casos (60%) el pedido de contratación no acredita el costo estimado del objeto requerido ¹⁸.

5) En un (1) supuesto (20%) no existe constancia de la invitación al procedimiento de contratación a la UAPE, CAC y otras entidades afines. En otros tres (3) casos (60%) si bien se adjunta un listado de invitados, no puede determinarse si los mismos pertenecen a alguna de las organizaciones y/o entidades antedichas (art. 10 Decreto 826/PEN/88 e inc. 11) Decreto 2293/PEN/93 reglamentario del Decreto ley 23.354/56).

6) En un (1) caso (20%) no hay constancias de la publicación del llamado a licitación en ningún medio. En otro supuesto (20%) no existe constancia de la publicación del llamado en el Boletín Oficial (Decreto 826/PEN/88 art. 3).

competente, debidamente acreditada y fundada en estudios técnicos que deben poner la urgencia de relieve. Dichos estudios técnicos deben ser objetivos, precisos y serios. Objetiva: la situación de necesidad que determina la urgencia debe afectar al Estado mismo, y no a sus funcionarios eventuales. Dicho de otro modo, la urgencia no debe ser fruto de un examen o criterio subjetivo o personal." "Derecho Administrativo", Pag. 119

¹⁷ "...Cuando se recurra a la contratación directa por el fracaso del procedimiento licitatorio anterior, en los supuestos de licitación desierta o fracasada por ofertas inadmisibles, es imprescindible en salvaguarda del principio de igualdad que rijan los mismos pliegos de bases y condiciones del llamado fracasado..." (Dormí, Roberto, "Derecho Administrativo", 2da. Edición actualizada, Bs. As., 1995, pág. 120. "Es requisito general de legitimidad de todas las contrataciones directas que se realizan luego de una licitación pública fracasada o declarada desierta, que sean sobre las mismas bases o pliegos con los cuales se ha hecho el llamado originario, pues de lo contrario la administración podría eludir el requisito de la licitación con solo considerar inconvenientes las propuestas presentadas en el acto licitatorio para que surgiera la posibilidad de contratar directamente. Con mayor razón se llegaría a esa desnaturalización si se admitiera la posibilidad en tales casos de contratar directamente bajo condiciones distintas que las que rigieron la licitación, pues desaparecería así toda posibilidad de concurrencia en igualdad de condiciones que es la finalidad fundamental del régimen de contrataciones instituido por las normas vigentes". (CNCont. Adm.Fed., Sala II, 23/7/81 "Apax Guiliana Matteis de Pezuello c SOPLAD, ED, 101-549).

¹⁸ Determinación de monto tope para la selección del procedimiento de contratación:... "Consideramos que hay que atenerse al presupuesto estimado, pero incorporando al expediente los fundamentos de la estimación, a fin de que se haga efectiva, cuando corresponda, la responsabilidad de los funcionarios intervinientes en caso de inexactitud de la misma". "Contratos Administrativos", Ismael Ferrando. Ed. Lexis Nexis, Abeledo Perrot, pág. 112.

7) En ningún caso (100%) hay constancias en el expediente del requerimiento de precios testigos y/o indicativos a los efectos de evaluar la razonabilidad del costo ofertado.

8) En un (1) supuesto (20%) el certificado fiscal presentado por el preadjudicado y adjudicado no se encuentra suscripto por funcionario público alguno. En otro supuesto (20%) dicho el certificado es copia simple (Resolución 3981/DGI/3981).

9) En ningún supuesto (100%) obra constancia en el expediente de la presentación del certificado que acredita que ni el preadjudicado ni el adjudicado resultan o no ser deudores alimentarios. En uno (1) de dichos supuestos, uno de los oferentes es desestimado por presentar un certificado de deudores alimentarios vencido (ley 269, art. 4º y 7º).

10) En un (1) supuesto (20%) no hay constancia del acto de adjudicación (inc. 80 del Decreto 5720/PEN/72).

11) En dos (2) casos (40%) no existe instrumento que acredite la constitución de la garantía de adjudicación (inciso 33 apartado II del Decreto 5720/PEN/72).

12) En dos (2) supuestos (40%) no hay constancias de que se haya efectuado la recepción provisional de los bienes (equipamiento informático) (inc.90, Decreto 5720/PEN/72).

13) En tres (3) casos (60%) no obra constancia de la devolución de las garantías de oferta.

14) En dos (2) casos (40%) el gasto que se registra como devengado en el marco del procedimiento de contratación en el listado de ejecución presupuestaria, supera el monto de la adjudicación, no existiendo constancias en el expediente que acredite la modificación contractual que sustenta el devengamiento en demasía (En el marco del expediente N° 25603/04 se devenga un gasto de \$ 209.950 cuando el monto adjudicado asciende a \$ 12.166,40. En el marco del expediente N° 21.631 se devenga un gasto de \$ 19.638 cuando el monto adjudicado asciende a \$ 14.268).

Otras

1) En un (1) caso (20%) no surge constancias del área y criterios implementados para la elaboración del pliego de condiciones particulares y especificaciones técnicas.

2) En tres (3) supuestos (60%) no surge constancia de que la propuesta del monto del valor del pliego se someta a aprobación del a Secretaría de Hacienda y Finanzas (Decreto 2388/92).

3) En tres (3) casos (60%) no existe constancia de la publicación del llamado a licitación en la cartelera del Organismo (art. 3 Decreto 826/PEN/88).

- 4) En ningún caso (100%) hay constancias de los recibos de venta y compra de los pliegos de condiciones de la contratación.
- 5) En un (1) caso (20%) ni el pliego de condiciones ni el acto de autorización y llamado a licitación establecen la fecha de presentación y apertura de ofertas (art. 7º del Decreto 826/PEN/88 e incisos 45/48 y 162 del Decreto 5720/PEN/72).
- 6) En un (1) supuesto (20%), el acta de apertura de ofertas no detalla el monto de la garantía de oferta ni la modalidad de su otorgamiento (inc 62º del Decreto 5720/PEN/72).
- 7) En un (1) caso (20%) el cuadro comparativo de ofertas carece de fecha.
- 8) En un (1) supuesto (20%) la publicación de la preadjudicación no detalla el lugar y hora de la consulta del expediente en donde se instrumenta la contratación así como tampoco el domicilio del preadjudicado. En dos (2) casos (40%) la publicación referida no contiene el domicilio del preadjudicado. En otro supuesto (20%) no se publica el tipo y número de la contratación, el horario y lugar de consulta del expediente, el nombre y domicilio del preadjudicado ni el precio unitario (art. 9 Decreto 826/88).
- 9) En tres (3) casos (60%) no surge del expediente las constancias de comunicación de la preadjudicación al oferente preadjudicado (art. 9º Decreto 826).
- 10) En dos (2) supuestos (40%) no obra constancia de la publicación de la preadjudicación en la cartelera del Organismo (inc. 78 decreto 5720/PEN/72 y art. 9º Decreto 826/PEN/88).
- 11) En ningún caso (100%) surge constancia de que los bienes adquiridos se ajustan a las normas Iram.

**b. Contrataciones de servicios profesionales encuadradas en el
Decreto 2138/GCBA/01 y sus modificatorios (8 expedientes, 110 contratos)**

- 1) En el 100% de los casos analizados se observa lo siguiente:
 - a. No obra constancia del criterio de selección del agente que se contrata.
 - b. No obran las constancias de los currículums vitales del personal contratado así como tampoco de antecedente alguno que acredite la formación del agente.
 - c. No hay acreditación de la publicación en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires de las resoluciones en cuya virtud se contrata al personal.
 - d. Los contratos que se suscriben carecen del sello aclaratorio de la firma del organismo locador.
- 2) En catorce (14) casos (12,73%) el agente que se contrata con el presupuesto de la Dirección General lo es para prestar servicios en la Subsecretaría de Justicia y Trabajo.

3) En tres (3) casos (2,73%) no hay correspondencia entre el periodo de contratación emergente del contrato con el que surge de la constancia de la afectación definitiva del gasto respectivo.

4) En siete (7) supuestos (6,36%), en oportunidad de efectuar la afectación definitiva del gasto correspondiente a los contratos respectivos, no se encuentra identificada la condición de Ingresos Brutos del agente locatario.

5) En seis (6) supuestos (5,45%) los agentes contratados no se encuentran incluidos en el listado de personal suministrado por la Dirección General.

c) Procedimiento de contratación bajo el
encuadre del Decreto 1370/GCBA/01 (6 casos)

1. Inobservancia de los procedimientos de selección y de contratación legalmente establecidos en la contratación de los servicios y bienes que se adquieren invocando el Decreto 1370/GCBA/01¹⁹. Ello, por cuanto en ningún supuesto (100%) se encuentra acreditada la imprescindible necesidad en cuya virtud, justificadamente, no se hubiere permitido gestionar el procedimiento de contratación a través del régimen legal vigente (art. 1º inc. d) Decreto 1370)²⁰. Los

¹⁹ En la jurisprudencia de la Corte Suprema ... se puntualizó que "... el establecimiento en los procesos de selección, ya sean concursales o licitatorios, de normas vinculadas a la comparación de oferentes o concursantes, no resultan meras formalidades susceptibles de ser obviadas o de ser cumplidas de manera implícita o indirecta. Por el contrario, se trata de normas contenidas en un reglamento administrativo que tienden a homogeneizar los criterios de evaluación, permitiendo así tanto el control de legalidad por parte de la administración, como el resguardo de los propios derechos de los participantes, que también requieren de datos objetivos a esos efectos. Se trata, en definitiva, de garantizar los principios de publicidad –conocimiento de las razones tenidas en cuenta por la administración- competencia – pujar conforme a los mismos criterios de selección – e igualdad- trato a todos los concursantes oferentes sin discriminaciones ni preferencias subjetivas-, principios éstos esenciales a todos los procedimientos administrativos de selección, y emanado de las garantías de debido proceso y de igualdad consagradas por los arts. 18 y 16 de la CN.”(“Martín, Estela c/Universidad Nacional de San Juan, 10-XIII-1992”)

CSJN, 22/12/93 “Espacio SA v. Ferrocarriles Argentinos”

“En materia de contratos públicos la administraciónse hallan sujetas al principio de legalidad, cuya virtualidad propia es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para el cada caso y el objeto del acuerdo de partes a contenidos impuestos normativamente, los cuales, las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal.”

Las previsiones de los pliegos de condiciones generales no prevalecen sobre lo dispuesto en la normas de rango legal, el sentido, la validez e incluso la eficacia de aquellas queda subordinada a lo establecido en la legislación general aplicable al contrato, que los pliegos tienen por finalidad reglamentar.”

Correlato del principio de legalidad es la potestad de que disponen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores emitidos de manera irregular, vale decir aquellos que carecen de las condiciones esenciales de validez por hallarse afectados de vicios graves y ostensibles en su forma, competencia o contenido.

²⁰ “La configuración de la urgencia es una situación que no puede quedar sujeta a la valoración estrictamente subjetiva del funcionario, quien con su solo juicio podría así, dejar habilitada la excepción. La urgencia, pues, sea que se la valore como un supuesto generador de discrecionalidad, sea que se la considere como un

gastos que se aprueban bajo el amparo de la norma referida, corresponden a servicios de seguridad privada prestados durante todo el año y a una compra de equipos de computación cuya necesidad respectiva ha debido ser debidamente prevenida a los efectos de implementar los procedimientos de contratación con la debida antelación.

2. Asimismo, en dos (2) casos (33,33%) el presupuesto en cuya virtud se estipula el precio que se concluye abonando por el servicio recibido se corresponde a un número de horas de prestación del servicio (972 horas) que resulta ser mayor al que el Organismo dice recibir (952 horas).
3. En cinco (5) supuestos (83,33%) la factura presentada por el locatario no indica la condición del IVA del GCBA, la condición de venta ni el valor del servicio en letras.
4. En todos los casos (100%) el registro del gasto por los servicios recibidos en su etapa preventiva no se efectúa en el tiempo previsto en la normativa vigente (ley 70, art. 59° ley 70 y art. 31° del Decreto 1000/GCBA/99 reglamentario)²¹ realizándose incluso en cinco supuestos con posterioridad a la recepción del servicio.

concepto jurídico indeterminado, requiere, necesariamente de circunstancias objetivamente verificables a través de informes técnicos serios y previos a la contratación...". Comadira, Julio "Contratos administrativos-Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho", pág. 333. En el mismo sentido, dictamen de la PTN del 15/12/04 ° 515 "El requisito de la urgencia debe acreditarse plenamente mediante estudios técnicos, objetivos, previos y serios que califiquen como seria, ya que no puede quedar librado al criterio subjetivo de los funcionarios."

Dromi, por su parte, enseña que la urgencia debe ser concreta, imprevista, probada y objetiva. Concreta: la urgencia debe ser real, especial, para un caso determinado. Inmediata: la situación de necesidad invocada debe ser actual, impostergable e improrrogable. No basta que sea probable o futura. Debe tener entidad suficiente para generar, con actualidad, una situación apremiante. Imprevista: Señala Gordillo que si la urgencia era previsible debido a la negligencia del funcionario, la administración podrá apartarse de la licitación pública, pero correspondiendo en estos casos determinar el grado de responsabilidad de los funcionarios competentes. Probada: la urgencia es una cuestión de hecho, que debe ser analizada en cada caso concreto por la autoridad competente, debidamente acreditada y fundada en estudios técnicos que deben poner la urgencia de relieve. Dichos estudios técnicos deben ser objetivos, precisos y serios. Objetiva: la situación de necesidad que determina la urgencia debe afectar al Estado mismo, y no a sus funcionarios eventuales. Dicho de otro modo, la urgencia no debe ser fruto de un examen o criterio subjetivo o personal." "Derecho Administrativo", Pag. 119

²¹ Artículo 31, reglamentario del artículo 59 de la Ley: Las principales características de los momentos de las transacciones a registrarse son las siguientes:... 2. En materia de ejecución del presupuesto de gastos:

2.1 El compromiso preventivo no implica una relación jurídica con terceros y su registración se produce con el acto administrativo preparatorio que inicia el trámite de la misma. 2.2 El compromiso definitivo: 2.2.1. Da origen a una relación jurídica con terceros, que originará, en el futuro, una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado. 2.2.2. Implica la aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación administrativa cumplida. 2.2.3. Supone la identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y la cantidad de bienes y servicios a recibir o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación. 2.3 El gasto devengado implica: El surgimiento de una obligación de pago, por la recepción en conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación."

5. En dos (2) casos (33,33%) los comprobantes de la afectación del gasto en su etapa preventiva y definitiva no se encuentran suscriptos por la autoridad competente.
6. En cuatro (4) supuestos (66,66%) no obra constancia en el expediente del comprobante del gasto en su etapa devengada.
7. En tres (3) casos (60%) las imputaciones preventivas y definitivas respecto de algunos gastos de servicios de seguridad recibidos por el Organismo son efectuadas a otros programas presupuestarios que no se encuentran a cargo del Organismo (por ejemplo programa 2612 Gestión de Habilitaciones y Permisos, programa 6505 Higiene y Seguridad Alimentaria).

d) Contratos de pasantías y asistencia técnica (27 casos)

- 1) En cuatro (4) supuestos (14,81% del total) se advierte que los pasantes prestan servicios en la Subsecretaría de Justicia y Trabajo pese a que el convenio de pasantías bajo cuyo marco se efectúa la misma estipula como destino de las tareas la Dirección General.
- 2) En 15 supuestos (60%) los pasantes, al tiempo de concluir las tareas de campo, continúan prestando sus servicios en su carácter de tal pese a haber transcurrido los doce (12) meses establecidos por el convenio marco de pasantía como término del plazo de la misma²².
- 3) Se advierten diferencias entre el monto transferido a la UBA en el marco de los convenios de pasantías y asistencia técnica y el que surge de la documentación suministrada por el Organismo (contratos suscriptos y notas de rendición). Conforme esta última, la Dirección General ha debido transferir la suma de \$ 127.131. El monto devengado en concepto de transferencia, según listado de ejecución presupuestaria, asciende \$ 129.657 observándose por ende una diferencia excedente de \$ 2.526.

e) Liquidación y pago de las contrataciones de bienes y servicios

1. En el 15% de los casos la carpeta que instrumenta el pago de los servicios no se encuentra foliada.
2. En el 100% de los casos no obra el comprobante de afectación presupuestaria del devengado.
3. En el 80% de los casos en la orden de pago no constan la firmas del Director del Área y del Contador General.

²² Cláusula décimo segunda del convenio N° 13: "el término de duración de cada pasantía individual será de hasta seis meses, pudiendo renovarse. Cada pasantía no podrá tener un plazo de duración mayor de doce meses a partir de la fecha de iniciación incluyendo las renovaciones. ..."

4. En el 15% de los supuestos la certificación de servicios es anterior a la finalización del mes de prestación de servicio que se certifica.
5. En el 10% de los casos no obra certificación de servicio.

6.RECOMENDACIONES

I) Control interno

- 1) Debilidad en el sistema de control interno en función de las siguientes consideraciones:

a) Estructura

1. Aprobar, por autoridad competente, la estructura del organismo con la definición de todas las unidades de organización, asignación de responsabilidades primarias y acciones y dotación de personal²³.

b) Planificación. Procedimientos

1. Planificar las compras y contrataciones que han de celebrarse a los efectos del desarrollo de las funciones (art. 61º inc. 31º Decreto 5720/PEN/72²⁴).
2. Elaborar y aprobar normas internas que prevean procedimientos, el almacenamiento, registro y archivo de la información y documentación, que definan las rutinas a cumplir y las normas básicas de control interno²⁵.

²³ Decreto 1711/94, Anexo. Capítulo 3.III.3 PRESENTACION DEL PROYECTO DE ESTRUCTURA: A- Organigrama: Constituye la representación gráfica de la organización, cuando se presente más de un organigrama se mencionarán como ... B- Objetivos: Los objetivos de las unidades y organismos surgirán de la desagregación de competencias establecidas por la Ley Orgánica... C- Responsabilidad Primaria y Acciones: la descripción de Responsabilidad Primaria y Acciones deberá ser efectuada para las áreas y unidades organizativas de nivel Dirección...D- Planta Permanente y Gabinete: Se indicará la cantidad de cargos por unidad orgánica a aprobar, totalizándolos por subsecretaría. Los totales no podrán superar en ningún caso las unidades físicas aprobadas en el presupuesto de gastos y recursos vigente. E- Financiamiento."

²⁴ Inciso. 31). - Planes de compras. Plazo para los pedidos. Las autoridades superiores de cada organismo establecerán, con la debida anticipación, sus respectivos planes de compra y determinarán los plazos dentro de los cuales deberán elevarse los pedidos de contrataciones habituales, los cuales se formularán generalmente una sola vez para cada ejercicio o en períodos mayores o menores según la naturaleza de la prestación, normas de comercialización o situaciones de la plaza.

²⁵ La normativa interna suministrada por el Organismo consiste en la Disposición 81/DGPT/03 y su modificatoria (Disposición 163/DGPT/03 del 1/5/03) en cuya virtud se organizan algunas áreas y se atribuyen funciones, se establecen deberes, incompatibilidades, etc del inspector y el régimen de declaraciones juradas del mismo. Consiste asimismo en la Disposición N° 263 – DGPDT (del 25/6/03) que establece los requisitos y modalidades operativas a los que quedan sujetos los pedidos de rúbrica de libros y documentación laboral. Y en la Disposición 1308/DGPT/04 del 23/12/04 que establece el horario de atención al público para la oficina de Corrientes 640, piso 5º - C1043AAT, Ciudad de Buenos Aires
Tel. y Fax 4321-3700 / 4325-6688-6967-5047

II. Contrataciones

- 1) Cumplimentar en todos los procedimientos de contratación y de liquidación y pago, con las normas vigentes y principios jurídicos.
- 2) Dejar constancia en todos los casos de la documentación y actos que se dicten en el marco de los procedimientos referidos.

7.CONCLUSIONES

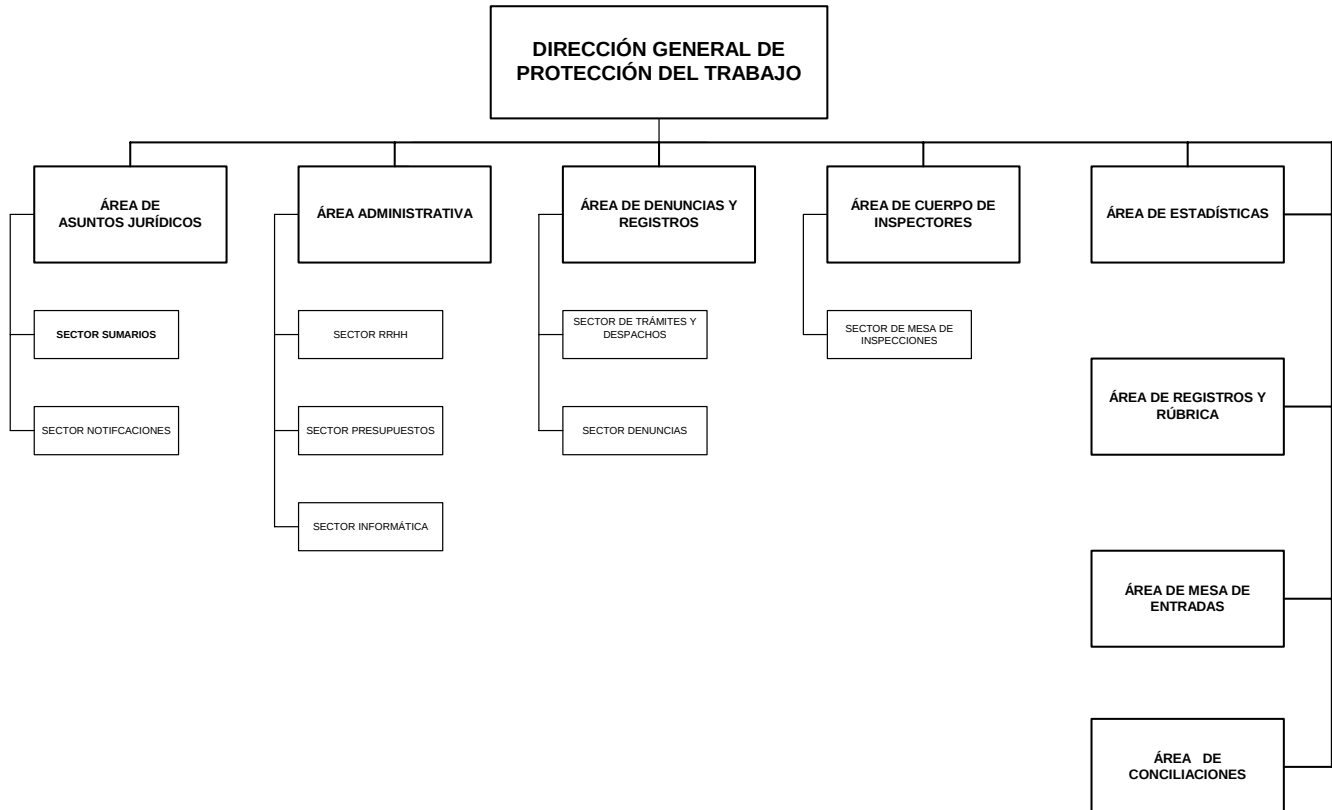
Del exámen realizado se concluye que se han detectado debilidades de control interno que se exteriorizan en una falta de planificación de las compras y contrataciones , de normas internas que regulen dichos procedimientos y que a su vez, establezcan pautas de organización respecto de toda la documentación y/o información que concierne al organismo auditado.

Y específicamente respecto al procedimiento de contrataciones, liquidación y pago, se observó que el organismo no se adecua a la normativa aplicable a estos procedimientos.

rúbrica de documentación laboral según los diversos trámites a efectuar en el Organismo y en la sede del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Anexo I

Estructura



Anexo II

Listado de contrataciones según información suministrada por el Organismo

1) Locaciones de servicios profesionales

1. Expediente N° 81.171/03 por \$ 169.800,00.
2. Expediente N° 81.176/03 por \$ 272.200,00.
3. Expediente N° 81.179/03 por \$ 292.800,00.
4. Expediente N° 81.181/03 por \$ 310.800,00.
5. Expediente N° 81.182/03 por \$ 244.800,00.
6. Expediente N° 25.607/04 por \$ 112.750,00.
7. Expediente N° 81.174/03 por \$ 192.000,00.
8. Expediente N° 81.180/03 por \$ 169.800,00.
9. Expediente N° 10.140/04 por \$ 13.500.
10. Expediente N° 21.421/04 por \$ 24.065.
11. Expediente N° 21.422/04 por \$ 73.200.
12. Expediente N° 2.757/ 04 por \$ 24.000.
13. Expediente N° 34.576/04 por \$ 20.600.
14. Expediente N° 37808/04 por \$ 12.300.
15. Expediente N° 39.795/04 por \$ 29.400
16. Expediente N° 47007/04 por \$ 13.500
17. Expediente N° 47644/04 por \$ 15.000
18. Expediente N° 49387/04 por \$ 45.880.
19. Expediente N° 71.254/04 por \$ 12.600
20. Expediente N° 76.480/04 por \$ 2.200.

2) Contrataciones de bienes y servicios bajo el encuadre del Decreto 1370/GCBA/01

1. Nota N° 2584. DGPT /04. "Servicios de Seguridad .01/04 " por \$ 5.278,80.
2. Nota N° 2585 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad. 02/04" por \$ 4.960,80.
3. Nota N° 3385 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad. 03/04" por \$ 5.406.
4. Nota N° 3.566 DGPT /04. "Servicios de Seguridad .04/04" por \$ 5.024,40.
5. Nota N° 4.521 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad.05/04" por \$ 5.215,20
6. Nota N° 5055 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad.06/04" por \$ 5.045,60
7. Nota N° 5907 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad.07/04" por \$ 5.278,80
8. Nota N° 6432 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad.08/04" por \$ 5.278,80
9. Nota N° 7347 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad 09/04" por \$ 5.151,60
10. Nota N° 8347 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad 10/04" por \$ 5.215,20
11. Nota N° 9716 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad 11/04" por \$ 5.215,20
12. Nota N° 10.243 DGPT/ 04 " Servicios de Seguridad 12/04" por \$ 5.278,80
13. Nota N° 3382 DGPT/04 "10 equipos de computación" por \$ 25.636.

3) Contrataciones de bienes y servicios bajo el encuadre del Decreto 5720PEN/88

1. Expediente Nº 25.603/04 Licitación Publica “Artículos varios de Librería” por \$ 9302,8
2. Expediente Nº 26178/04 Licitación Publica “Cartuchos para impresora” por \$ 6613,70.
3. Expediente Nº 31.648/04 “Resmas de Papel” por \$ 10.165,44.
4. Expediente Nº 29.291/04 Licitación Publica “Equipos de Computación” por \$ 62.425
5. Expediente Nº 21631/04 Licitación Publica “Impresoras de Red y toner” por \$ 14.268.
6. Expediente Nº 57.047/04 Licitación Publica “Vehículos Tipo Utilitario Integral Liviano” por \$ 62.374,83.
7. Expediente Nº 15.119/03 Contratación Directa “Vehículos Tipo Utilitario Integral Liviano”. (Desierta)