

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, septiembre de 2007
Código de Proyecto	2.07.05
Denominación del Proyecto	Decreto N° 1.370/01 modificado por los Decretos N° 1.686/02 y 1.203/06
Período examinado	Año 2006
Programas auditados	Todos los correspondientes a la Jurisdicción 55 (Ministerio de Educación) en lo concerniente a los gastos objeto de la auditoría.
Unidad Ejecutora	Ministerio de Educación y Organismos dependientes de la Jurisdicción
Objeto de la auditoría	Decreto N° 1.370/01 modificado por los Decretos N° 1.686/02 y 1.203/06
Objetivos de la auditoría	Controlar la adecuación legal, financiera y técnica de la aplicación del Decreto y sus modificatorios en el ámbito de la Jurisdicción del Ministerio de Educación.
Alcance	Verificar: a) el concepto de los gastos realizados por la Jurisdicción bajo esta modalidad; b) su liquidación y pago; c) su ajuste al marco normativo aplicable. ▪ <i>Análisis legal:</i> se seleccionó una muestra de 93 actuaciones por \$ 2.374.344,73 (7% del monto total de gastos abonados por Decreto N° 1.370/01, Inciso d), que pudo ser determinado en la Jurisdicción y que asciende a \$ 33.667.978,09). Se aplicó muestreo estratificado al azar con un nivel de confianza y error tolerable del 95% y 10% respectivamente. Los estratos fueron definidos con cada uno de los Programas Presupuestarios en los que se registraron gastos de esta naturaleza. ▪ <i>Análisis presupuestario:</i> a) se verificaron 3 actuaciones al azar que no correspondían a la muestra a fin de comprobar la modalidad de compra, por errores detectados en el ingreso de datos al S.I.G.A.F.; b) se clasificaron las transacciones por Programa Presupuestario, proveedor, monto, fecha y concepto, con el objeto de emitir opinión fundada respecto de la competencia de los funcionarios que aprobaron los actos administrativos correspondientes, como así también sobre la pertinencia de los gastos.

Presupuesto del Ministerio de Educación para el ejercicio 2006 (excluidos Incisos 1 y 5)	Incisos	Etapas del gasto		
		Crédito Vigente	Definitivo	Devengado
	2-Bienes de Consumo	19.393.488,00	18.209.717,12	17.741.350,75
	3-Servicios no personales	179.843.422,00	175.819.451,10	174.222.734,09
	4-Bienes de Uso	85.026.463,00	76.944.643,97	70.683.568,35
	Totales	284.263.373,00	270.973.812,19	262.647.653,19
Fuente: elaborado por AGCBA con datos extraídos del S.I.G.A.F. (cifras definitivas al cierre de la Cuenta de Inversión)				
Período de desarrollo de tareas de auditoría	17-04-07 al 31-08-07.			
Limitaciones al alcance	1.- No fue proporcionada la información relativa a los gastos por reintegros aprobados en uso de las facultades conferidas en el Decreto N° 1.370/01 (art. 1º, inc.b), razón por la que el análisis quedó limitado al inciso d) del citado artículo. 2.- No es posible garantizar la integridad de la información obtenida y por ende, la representatividad de la muestra seleccionada dado que: a) a la fecha de realización del presente proyecto de auditoría no se encontraba cerrada la Cuenta de Inversión 2006, ni se contaba con un listado de transacciones con un formato susceptible de ser procesado; b) la información respecto de la Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento (DGIMyE) no provenía de la misma fuente que el resto de los Programas de la Jurisdicción; c) la Dirección General de Coordinación Financiera y Contable (DGCFyC) no garantizó si la información proporcionada podía omitir transacciones. 3.- No fueron puestas a disposición 2 actuaciones pertenecientes al listado de transacciones del S.I.G.A.F. utilizado para la definición del universo (Carpeta N° 4579-MEGC-06 y Nota N° 625.807-DGIMyE-06 por \$ 2.250 y \$ 5.973,79 respectivamente) y 1 correspondiente a la muestra (Nota N° 542.216-DGESUP-06 por \$ 9.500 que representa el 0,40% del total seleccionado).			
Aclaraciones Previas	✓ <i>Generalidades del Decreto N° 1.370/01 y sus modificatorios</i> Esta norma faculta a determinados funcionarios a aprobar gastos de imprescindible necesidad, de manera justificada, apartándose del régimen de contrataciones vigente (Decreto N° 5.720/72). El Decreto analizado impone como requisito que la aprobación del gasto sea formalizada a través de un acto administrativo. La nómina de funcionarios competentes son: Ministros (desde el 28-08-06, hasta \$ 1.000.000); Jefe de Gabinete,			

	Secretarios u otros con rango equivalente (hasta \$ 500.000); Subsecretarios o de rango similar (hasta \$ 200.000) y Directores Generales de las Direcciones Generales Técnicas, Administrativas y Legales de cada Jurisdicción (hasta \$ 50.000). Asimismo, entre las potestades incluidas también se pueden mencionar: autorizar pagos, liquidación de haberes, transferencias, disponer entrega de fondos con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión, aprobar rendiciones de cuentas, reintegros, devolución de impuestos, derechos y tasas. ✓ <i>Presupuesto:</i> es importante destacar que del monto total del Ministerio (que en su etapa de compromiso definitivo alcanza a \$ 270.973.812,19 excluidos los Incisos 1 y 5), el 12% (\$ 33.667.978,09) se ha ejecutado sin aplicar la normativa vigente en materia de compras y contrataciones. De dicho importe, el 56% corresponde a gastos de productos alimenticios, servicios de comidas, viandas y refrigerios y el 77% es ejecutado por las Direcciones Generales de Educación, Cooperadoras y Comedores escolares (DGCyCE) y DGIMyE. ✓ <i>Análisis del Decreto N° 1.370/01 y su encuadre en el sistema jurídico:</i> el Decreto N° 5.720/72 establece como principio general la selección del contratista a través de Licitación Pública (art. 55). No obstante, habilita a la contratación directa en casos de urgencia, por licitación desierta u ofertas inadmisibles, entre otros (art. 56). Es por ello que esta Auditoría considera que el art. 1 inc. d) del Decreto N° 1.370/01 da origen a aquella figura que conceptualmente la Doctrina denomina “legítimo abono”, es decir, un reconocimiento de gastos tras haberse acreditado fehacientemente la entrega de un bien o la prestación de un servicio. Caso contrario, la falta de contraprestación implicaría un enriquecimiento sin causa para la Administración y, por ende, un empobrecimiento del reclamante. Existe consenso tanto en la Doctrina como en la Jurisprudencia, respecto de evitar la discrecionalidad de la gestión administrativa, a fin de preservar principios básicos del derecho. Tratándose el Decreto N° 1.370/01 de una norma que requiere acreditar el extremo de la urgencia, debería ser aplicada con carácter excepcional. En cambio, este régimen es utilizado cada vez más como un método habitual de pago (a modo de ejemplo puede mencionarse que en la DGIMyE
--	--

	se ha verificado un incremento en términos monetarios del 1.520% en el período 2003-2006). Finalmente, es necesario señalar que durante la elaboración del presente Informe, se ha derogado el Decreto bajo análisis y sus modificatorios a través del Decreto N° 1.289 del 14-09-07. No obstante, nuevamente se habilita a aprobar gastos incumpliendo con la normativa vigente en materia de contrataciones del Estado en caso que se acrediten ciertos recaudos en forma concurrente.
Observaciones principales	✓ Falta de adecuada planificación en materia de compras y contrataciones (12% del Presupuesto total del Ministerio¹ es ejecutado al amparo del régimen del Decreto N° 1.370/01). ✓ La dispersión en materia de imputaciones presupuestarias favorece el incumplimiento de las competencias establecidas por la norma analizada y dificulta el control (se dicta más de un acto administrativo para la compra de bienes de similar naturaleza, adquiridos a un mismo proveedor y para un Programa Presupuestario determinado, en un lapso de 3 meses, representando una figura similar al desdoblamiento señalado expresamente en el Decreto N° 5.720/72. También se ha observado que idénticos gastos, originados en una misma Unidad ejecutora, se contabilizan en diferentes Programas). ✓ Las transacciones son registradas con modalidades de compras equívocas, restando confiabilidad a los listados obtenidos a través del sistema informático (por ejemplo: se ingresa un gasto abonado por Decreto N° 1.370/01 como contratación directa o viceversa. En la DGIMyE los casos ascienden a \$ 743.873,03 y representan el 21% del total de pagos informados). <i>Con relación a la muestra seleccionada:</i> ✓ No se encuentra acreditada la urgencia en el 56% de las actuaciones. ✓ No se aplicó la modalidad de contratación directa prevista en el Decreto N° 5.720/72 en 8 casos por \$ 231.025,48 en que, habiéndose convocado a Licitaciones Públicas, resultaron desiertas. ✓ No obran: formularios de solicitudes de gastos (24% del total); presentación de 3 presupuestos alternativos como mínimo (66% de los casos).
Conclusiones	✓ La incidencia de los gastos abonados al amparo del Decreto

¹A efectos del presente análisis sólo fueron considerados los Incisos 2 (Bienes de Consumo), 3 (Servicios No Personales) y 4 (Bienes de Uso), excluyéndose 1 (Gastos en Personal) y 5 (Transferencias).

	Nº 1.370/01 reflejan la aplicación excesiva de un mecanismo que sólo debe ser utilizado por excepción. ✓ Es importante destacar que: ▪ la norma bajo análisis elude la aplicación del principio general de selección del cocontratante receptado tanto por la Doctrina como por la Jurisprudencia y por el Decreto Nº 5.720/72; ▪ el régimen mencionado anteriormente, vigente para el ejercicio auditado, prevé para casos de urgencia, la contratación directa, ▪ correspondería acreditarse el extremo de la urgencia para realizar pagos utilizando el Decreto Nº 1.370/01; ▪ de no estar debidamente documentado lo señalado en el ítem previo, los gastos son reconocidos por actos administrativos carentes de algunos de sus requisitos esenciales (causa, procedimientos y motivación, entre otros), razón por la que podrían considerarse nulos; ▪ al amparo de esta norma, se evita dar intervención a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo dictamen es obligatorio cuando las contrataciones directas exceden cierto monto. ✓ Se recomienda remitir el Informe Final a la Procuración General de la CABA para que tome la intervención que por derecho corresponda.
--	---