

La Casa de Altos Estudios, al igual que la Dirección General de Construcciones Universitarias, no contaban, al momento de las tareas de campo, con una estructura orgánico-funcional formalmente aprobada, ya que la que se encontraba vigente por Resolución N° 14/06 y su modificatoria N° 391/06, fue derogada mediante Resolución N° 2786/07, en atención al proceso de "reencasillamiento" del personal en virtud de las disposiciones del Decreto N° 366/06. Dicho proceso aún no habría concluido.

Por lo tanto, a partir del año 2007 la Universidad funciona con una estructura ad-hoc que informalmente mantiene las disposiciones de la Resolución N° 14/06.

La Universidad Nacional de Tucumán no cuenta con manuales de procedimiento que abarquen la totalidad de las rutinas administrativas imperantes en dicha Casa de Altos Estudios. Dicha situación se hace extensiva a la Dirección General de Construcciones Universitarias (DGPU) que no cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos Administrativos que regulen su operatoria.

Esta observación es consistente con la detectada por la UAI de la UNT en su Informe N° 22/09 punto 6.

El Régimen de Contrataciones de Obras de Infraestructura Edilicia y de Servicios aprobado por la UNT se aparta de las normas de derecho público y de los principios del derecho administrativo, disposiciones que rigen todo contrato administrativo.

En ese sentido, el artículo 3° de la Ley N° 13.064 expresamente establece que en caso que el Estado resuelva realizar obras públicas por intermedio de personas o entidades no oficiales, procederá conforme con lo establecido en dicha ley. Por tal motivo, la relación entre la Universidad Nacional de Tucumán y Yacimiento Mineros de Agua de Dionisio (YMAD) no constituye óbice para la aplicación de los presupuestos establecidos en la Ley N° 13.064 y en el Decreto N° 1023/2001

Cabe recordar que la Universidad Nacional de Tucumán, mediante las Resoluciones Rectorales N° 365/08 y N° 366/08, aprobó un Régimen de Contrataciones de Obras de Infraestructura Edilicia y de Servicios de la UNT financiados con fondos provenientes de YMAD, amparándose en el criterio de que los recursos provenientes de tal ente, no constituyen fondos públicos y que YMAD es una persona jurídica empresarial del Estado, de derecho privado y que no se rige por las leyes nacionales de Empresas del Estado, ni pertenece a los cuadros de la Administración Pública.

Por otra parte, debe destacarse que la Unidad de Auditoría Interna de la UNT, en su informe N° 22/09 sobre "Evaluación del Sistema de Control Interno en la Gestión de Recursos Propios de YMAD" comprobó la inclusión de los ingresos de YMAD en los

1

registros presupuestarios y contables de la UNT, por ende, esa Casa de Altos Estudios les ha otorgado tratamiento de fondos públicos sujetos a los principios de concurrencia, igualdad, publicidad y transparencia y a las normas que reglan la Administración Financiera del Estado.

Sobre el particular, cabe recordar que el art. N° 59 de la Ley de Educación Superior dispone que las instituciones universitarias nacionales tengan autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En ese contexto normativo, el régimen de la Ley de Obras Públicas así como también el que regula las compras y contrataciones del Estado Nacional (Decretos Nros. 436/00¹ y 1023/01) son de aplicación obligatoria para todos los procedimientos de contratación en donde sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el art. 8° de la Ley N° 24.156, reglamentado por el art. 8° del Decreto N° 1344/2007. (¹ Derogado por Decreto 893/12)

Por último, y en relación a lo expuesto en este acápite, cabe destacar lo expresado por el Honorable Consejo Superior de la Casa de Altos Estudios en los considerandos de la Resolución N° 1118/10 en cuanto a que *"...del análisis comparativo del régimen instaurado a partir de las Resoluciones en examen y la LOP, no se evidencian en apariencia diferencias en lo formal más si en lo sustancial, en tanto las dos modificaciones introducidas revisten una importancia tal que alteran por completo el espíritu de la LOP en lo que respecta a pautas de control y transparencia..."* y continúa exponiendo *"...que resulta necesario destacar entonces las dos diferencias que contiene y resultan exorbitantes ya que conllevan la esterilización de los estándares mínimos de control, lo que en la materia significa: (a) no se estableció límite a la contratación de obras complementarias (art. 9° inc. b); (b) el Rector puede delegar en otros funcionarios las atribuciones establecidas en el régimen, artículo 2°..."*

La calificación de obra pública es consecuencia de la intervención determinante de un sujeto público en su etapa de ejecución (por sí mismo o encomendándola a terceros) y en la recepción del resultado terminado. La obra es pública porque la construye un ente público (aunque puede no ser pagada con fondos públicos, al menos directamente) y porque una vez terminada, ingrese o no al patrimonio de un ente público, será destinada al fin de interés público (satisfacción del bien común) que justifica su realización. (conf. Ing. De la Cuesta, Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones – Programa de Capacitación Práctica a distancia para la Administración Pública Argentina).

De ahí que, la caracterización de YMAD como persona jurídica sujeta al derecho privado no obsta a la aplicación de la Ley de Obras Públicas y el Régimen de Compras y Contrataciones del Estado Nacional dada la finalidad pública que se le ha conferido a la obra ejecutada por la Universidad Nacional de Tucumán.

Lo señalado se ve reforzado por el tratamiento público dado a los fondos de YMAD en los registros contables y presupuestarios de la UNT, aspecto que ha sido corroborado por la Unidad de Auditoría Interna en su Informe N° 22/09.

Resolución HCS N° 1118/2010:

El Honorable Consejo Superior, en sesión extraordinaria de los días 30/03/2010 y 22/04/2010, dispuso dar tratamiento, como único tema, al dictamen emitido por su Comisión de Interpretación y Reglamento relacionado con las inversiones realizadas con los fondos provenientes de Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), como así también las Resoluciones Rectorales Nros. 365/08 y 366/08.

Con relación al dictamen emitido por la Comisión de Interpretación y Reglamento, han sido sus principales conclusiones las siguientes: "...(a) la concreción del Plan de obras 2006-2009 se hizo sin previsibilidad ni planificación, lo que puso en riesgo la factibilidad financiera y operativa de que puedan concluirse todos los proyectos aprobados y en ejecución; (b) el proceso de ejecución y control del desarrollo de las obras se vio imposibilitado, durante el período consignado, por la ausencia o falta de precisión de la información enviada por el Rectorado. Por la misma razón, resulta necesario ahondar las líneas de investigación abiertas por esta Comisión; (c) no obstante lo antes mencionado resulta evidente que, en la ejecución

del plan de obras 2006-2009 llevada a cabo en forma exclusiva por la Administración Central que representa el Rectorado de la UNT, se observan numerosas falencias administrativas que ameritan el inicio de los trámites normativos previstos para deslindar responsabilidades de los funcionarios involucrados en cada uno de los trámites mencionados y (d) la gestión financiera de los recursos provenientes de YMAD merece un análisis más detallado a fin de que se determine el riesgo asumido por la actual conducción administrativa de la UNT en la disposición de esos fondos.

Luego de haber debatido sobre dicho dictamen y sobre las Rectorales Nros. 365/08 y 366/08, el Honorable Consejo Superior resolvió, conforme lo plasmado en la Resolución N° 1118/2010, principalmente, lo siguiente:

- ✓ No aprobar el Estado de Cuentas de los gastos realizados hasta el 30/09/2009 con fondos recibidos de YMAD, presentado por el Rectorado en la sesión extraordinaria del HCS del día 12 de diciembre de 2009.
- ✓ Conformar una Comisión Especial a efectos de que en un plazo de 30 días profundice la investigación realizada por la Comisión de Interpretación y Reglamento sobre las distintas anomalías detectadas y señaladas en el dictamen.
- ✓ Facultar a la Comisión especial a realizar las requisitorias que correspondan a efectos de que el Sr. Rector y los funcionarios que correspondan, aporten en plazos perentorios la información requerida para arribar a conclusiones definitivas y determinar las líneas de acción que permitan determinar las responsabilidades en los hechos investigados,
- ✓ Ratificar que las Resoluciones Rectorales N° 365/08 y N° 366/08 vienen a examen del Honorable Consejo Superior en carácter de resoluciones Ad-referéndum,
- ✓ No aprobar las Resoluciones Rectorales N° 365/08 y N° 366/08,
- ✓ Dejar sin efecto el Régimen de Contrataciones de Obras de Infraestructura Edilicia y de Servicio de la UNT financiados con fondos provenientes de YMAD,
- ✓ Disponer que las obras que se realicen con los fondos procedentes de YMAD se regirán por la Ley de Obras Públicas N° 13.064, Ley N° 24.156, Decretos Nros. 436/2000 y 1023/2001 y demás normas concordantes aplicables en la materia, con excepción de las obras que se encuentran en ejecución que se regirán por el Régimen de las resoluciones derogadas a fin de no afectar derechos de terceros.

Separación de tareas y responsabilidades

- Mediante Nota de fecha 23 de abril de 2008, el Rector de la Universidad Nacional de Tucumán autorizó a la Directora General de Construcciones Universitarias a tramitar y sustanciar procesos licitatorios de Obras, desde su etapa inicial (preparación de pliegos, llamados a licitación, adjudicación, etc) incluyendo formalización de contrato con la empresa que resulte adjudicataria.

Sobre el particular, debe indicarse que tal situación colisiona con las "Normas de Actividades de Control - Separación de Tareas y Responsabilidades", Norma N° 2420 incluida en las "Normas Generales de Control Interno" aprobadas por Resolución N° 107/98 SGN, donde se determina que "...Las tareas y responsabilidades esenciales relativas al tratamiento, autorización, registro, y revisión de las transacciones y hechos, deben ser asignadas a personas diferentes..."

Tratamiento presupuestario del crédito.

- Del análisis de los expedientes compulsados relacionados con las obras relevadas, no se obtuvieron evidencias de la intervención de la Dirección General de Presupuesto a efectos de la reserva de créditos respectiva. Su importancia radica en la necesidad de reservar preventivamente los créditos presupuestarios que posibiliten los compromisos asumidos.

El artículo 7° de la Ley N° 13.064 establece que no podrá llamarse a licitación ni adjudicarse obra alguna, ni efectuarse inversiones que no tengan crédito legal. Por su parte, el artículo 33 de la Ley N° 24.156 indica que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.

Esta observación es consistente con la detectada por la UAI de la UNT en su informe N° 22/09, identificada como N° 9.

Aspectos formales y de legalidad en las actuaciones por las que tramitan las obras relevadas:

- La Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 determina que los expedientes deberán tener una identificación, ser compaginados en cuerpos numerados (de corresponder), contener el desarrollo cronológico de todas las actuaciones y foliatura correlativa.

Sobre el particular se constató que en el ámbito de la Dirección General de Construcciones Universitarias no se genera un expediente con las formalidades que determina dicha ley, observándose en las actuaciones de las obras relevadas que no siguen un ordenamiento lógico, no se encuentran foliadas y no contienen la totalidad de los antecedentes relacionados con las distintas etapas del proceso de contratación, con lo cual, no se asegura la integridad de las actuaciones, como su ordenamiento temporal y el control secuencial de cada una de las instancias que lo conforman.

Esta observación es consistente con la detectada por la UAI de la UNT en su informe N° 22/09, identificada como N° 22.

- Se ha observado que en las Resoluciones de Autorización y Adjudicación de las obras relevadas emitidas por la Dirección General de Construcciones Universitarias no se evidenció la intervención del Servicio Jurídico de la Universidad.
- Tampoco se obtuvo evidencia de la intervención del Servicio Jurídico de la Universidad Nacional luego de la formulación del Pliego de Bases y Condiciones Particulares.

Estas observaciones son consistentes con las detectadas por la UAI de la UNT en su Informe N° 22/09 en los puntos 7, 26 y 67.

Contenido del Legajo de la Obra:

- No resultó factible ubicar, dentro de los antecedentes de la Obra bajo análisis proporcionados por la DGCU, la siguiente documentación:
 - a. Presupuesto de obra.
 - b. Acto Administrativo que justifique la desestimación de las ofertas presentadas mediante el Sobre N° 1 relacionado con los demás oferentes, con indicación de cuáles fueron los requisitos no cumplidos por ellos.
 - c. Acta de Preadjudicación.
 - d. Faltan hojas del Boletín Oficial correspondiente al llamado a Licitación Pública.
 - e. Legajo del contratista

Respuesta de la UNT:

) Sin respuesta a este punto.

Ecuación Económico-Financiera. Corrección por Falta de Entrega de Locales-Recomposición:

- Mediante Resolución N° 173/11 DGCU la Universidad Nacional de Tucumán reconoce a favor del Contratista de la Obra \$ 6.976.019,20 por corrección de la ecuación económico-financiera, excediendo el monto solicitado por éste, mediante Nota de fecha 17 de diciembre de 2010, que ascendía a \$ 4.231.926,38.
- En tal sentido, cabe señalar que de las actuaciones arribadas no se obtuvo evidencia que acredite el real perjuicio que se habría originado en la ecuación económica-financiera por la demora producida en el inicio de los trabajos, atento lo reclamado por el Contratista.

Certificado de Obra N° 1:

- Según se desprende del plan de trabajo del Contratista, suministrado por la UNT; la previsión de certificación al primer mes ascendía a \$108.518 (el 1% del monto del contrato), en tanto que la porción de Obra Certificada hasta fin de enero de 2012 en función de la ejecución de las tareas previstas en los ítems 1 y 2, demoliciones (\$51.360,02) y movimiento de suelos (51.099,05) respectivamente, alcanzó un monto total de \$ 102.459,07.

Ahora bien, de la documentación presentada por la UNT se desprende que el Certificado N° 1 asciende a \$2.566.889,33 siendo pagado en función de la presentación de diversas facturas del Contratista.

Sobre el particular, se considera fáctica y técnicamente imposible que se haya producido el avance de obra certificado respecto de la ejecución del 80% del ítem "circulación vertical" y "aire acondicionado central", así como el 60% de "varios" y 40% de "estructura de hormigón armado", teniendo en cuenta que el inicio de obra ha sido el 23 de enero de 2012 y el certificado en cuestión (Certificado Parcial Provisional N° 1 de Obra) fue elaborado el 31 de enero de 2012.

En virtud de todo lo expuesto se considera que durante el periodo analizado, el accionar de la Dirección General de Construcciones Universitarias se ha desarrollado en el marco de un Ambiente de Control Interno Inadecuado, con altas probabilidades de ocurrencia de desvíos, errores o irregularidades que afectarían criterios de Eficacia, Eficiencia, Economía y Legalidad, pudiendo dejar expuesta a esa Casa de Altos Estudios a riesgos, y perjuicios patrimoniales de magnitud.

Finalmente, habida cuenta de las situaciones expuestas en el presente, esa Universidad Nacional de Tucumán deberá evaluar la instrucción de las investigaciones administrativas tendientes a determinar el deslinde de responsabilidades emergentes respecto de aquellas que constituyen incumplimientos normativos, así como de las que se deriven perjuicios en desmedro del patrimonio institucional de esa Casa de Altos Estudios.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, enero de 2013