

INFORME DE AUDITORÍA DEFINITIVO

Al Sr.

Ministro de Educación

Lic. LEOPOLDO VAN CAWLAERT

S _____ / _____ D

En virtud de lo dispuesto por la Resolución N° 79/08 de la Cámara de Diputados de la Provincia y en uso de las facultades conferidas por el artículo N° 169 de la Constitución Provincial y la Ley N° 7.103, la Auditoría General de la Provincia (AGPS) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Educación, con el objeto que se detalla a continuación.

I. OBJETO

Realizar una auditoría financiera, de legalidad y de gestión, que tramita en Expediente N° 242-1829/08 de la AGPS, incluida en el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control del año 2.008, aprobado por Resolución AGPS N° 15/08.

Ente auditado: Ministerio de Educación.

Objetivo: Auditoría financiera, de legalidad y de gestión de la operación de contratación de kits -equipos o módulos- escolares realizados por el Ministerio de Educación de la Provincia al inicio del ciclo lectivo 2.008.

Código de proyecto: II – 68 / 08.

II. ALCANCE DEL TRABAJO

II. A. Consideraciones Generales

El examen fue realizado de conformidad con las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa para el Sector Público, aprobadas por Resolución AGPS N° 61/01, sobre la información y documentación provista por la Cámara de Diputados, el Ministerio de Educación, otras dependencias públicas, terceros y la que consta en archi-

vos de la AGPS, aplicándose procedimientos de auditoría con la extensión que se ha considerado necesaria en las circunstancias.

II.B. Procedimientos de auditoría

Las evidencias válidas, pertinentes y suficientes que sustentan las observaciones que se formulan, se obtuvieron en base a la información y documentación mencionadas en el párrafo anterior.

En cumplimiento de la planificación elaborada a los fines del presente trabajo, se practicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

- Relevamiento, recopilación, análisis y evaluación de la normativa aplicable.
- Requerimiento de información y documentación relativas a la operación examinada:
 - **Al Ministerio de Educación:** antecedentes de la operación; sistema de contratación empleado; actuaciones administrativas del caso y otras vinculadas; contratos celebrados; subcontrataciones; informes producidos por la Unidad de Sindicatura Interna; comprobantes respaldatorios de pagos; remitos conformados; sistema utilizado para la distribución del material; constancias, tanto de la entrega inicial de los kits como del retiro y reemplazo de los que contenían errores; especificaciones requeridas por el Ministerio de Educación -previo a la contratación- sobre el contenido, calidad y presentación del material didáctico; consideraciones respecto de la protección legal de los derechos vinculados a las obras: de propiedad intelectual, del autor, del editor, etc.; procedimientos para controlar la calidad del material contratado, su adecuación al contenido y presentación solicitados; responsables de las funciones, actividades y tareas mencionadas; cuestiones atinentes al cálculo y liquidación de la retención en concepto de impuesto a las ganancias; actuaciones relativas a otras contrataciones relevantes efectuadas durante el segundo semestre del año 2.007 y el primer semestre del año 2.008; antecedentes de otras contrataciones análogas realizadas con la empresa Cartoon SA; participación de la firma “Inti Raymi” o “Ediciones Inti Raymi” en la contratación, sea directa o indirectamente; motivos

por los que el nombre de “Ediciones Inti Raymi” aparece en todos los textos; titular/es, responsable/s y representante/s legal/es de la firma “Inti Raymi” o “Ediciones Inti Raymi”; responsable/s de la obtención del número ISBN; matrícula de alumnos del sistema educativo, tanto de gestión pública como privada, del año 2.008.

- **A escuelas:** participación que le cupo al establecimiento en el proceso de entrega de los kits; sistema empleado para la recepción, almacenamiento, control del contenido, cantidades, custodia y distribución del material; fechas de recepción y distribución; personal a cargo de las actividades vinculadas a los kits; documentación y registros de respaldo de las actividades, incluidas las de control; información recibida desde el Ministerio de Educación respecto del material: contenidos, prioridades, destinatarios, difusión, uso, etc.; documentación respaldatoria de todo lo aseverado.
- **A la Unidad Central de Contrataciones:** informe relativo a la inscripción en el Registro de Proveedores de las empresas Cartoon SA, Ediciones Inti Raymi, “Mundo Gráfico” impresiones e imprenta “El Parque”, verificación de documentación, sus antecedentes, solvencia, etc., controles efectuados a las mismas; situación respecto de posible relación de empleo en el Estado Provincial de la persona titular de imprenta “El Parque”; nómina de proveedores inscriptos en los rubros imprentas, editoriales, librerías, etc., y datos relativos a su capacidad de contratación.
- **A la Sindicatura General de la Provincia:** informe producido por el Organismo o por la Unidad de Sindicatura Interna (USI) del Ministerio de Educación vinculados a la operación examinada, antecedentes y observaciones que correspondieran.
- **A la Coordinación General del Sistema de Recursos Humanos:** relación laboral, de cualquier índole, de la persona titular de imprenta “El Parque” con el Estado Provincial; de haberlo, fechas de inicio y finalización del vínculo, tareas o funciones desempeñadas; documentación de respaldo.

- **Al Juzgado de Minas y en lo Comercial de Registro:** trámite de constitución de sociedad o el que se hubiera realizado por parte de la firma Inti Raymi o Inti Raymi SRL.
- **A la Cámara de Diputados de la Provincia:** copia de las contestaciones a los pedidos de informes por ella realizados, vinculados a la contratación de los kits.
- **A la Dirección General de Rentas de la Provincia:** copia certificada de la documentación existente en el legajo del ente: contrato social correspondiente al CUIT N° 30-71038754-7 de Inti Raymi SRL en formación y otros.
- **A terceros:**
 - **A Cartoon SA:** condiciones pactadas en la operación de contratación de kits escolares; saldos adeudados por el Gobierno Provincial y documentación comprobatoria: presupuestos, contratos, órdenes de compra, facturas, remitos, órdenes de pago y recibos del caso.
Motivos por los que en los textos aparece la denominación “Ediciones Inti Raymi”, responsabilidades asumidas por dicha entidad, su vinculación con Cartoon SA, identificación de titulares, responsables y/o representantes legales.
Autor/es de las obras.
 - **A la Cámara Argentina del Libro (CAL):** textos a los que corresponden los números ISBN que en nota se indicaban, firma editorial responsable, fechas de solicitudes, registración y detalles respecto de los autores registrados.
 - **A la Lic. Graciela Irene Moncholi:** participación que le cupo respecto de la elaboración de los textos, ya sea como responsable del proyecto editorial, del control de calidad, investigador de contenidos, redactor temático, contenidista, procesador didáctico de textos infantiles, lector crítico o cualquier otra modalidad.
 - **A la Dra. María José Haro Delicado y al Dr. Joaquín Garín Ciriza** (individualmente): participación que les cupo respecto de la elaboración

de los textos, ya sea como investigador de contenidos, redactor temático, contenidista, procesador didáctico de textos infantiles, lector crítico o cualquier otra modalidad.

- **Al Dr. Patricio G. E. Colombo Murúa:** Invitación a reunión para aclarar ciertos aspectos y disipar incertidumbres puntuales surgidas de las labores de auditoría, que lo vinculaban al proceso contractual analizado.
- Análisis y evaluación de la documentación e información provista.
- Inspección ocular del depósito que el Ministerio de Educación ocupa en dependencias de la unidad Caballería V del Ejército Argentino.
- Relevamiento, observación y evaluación del sistema de control interno del Ministerio de Educación, en aspectos vinculados a la operación examinada, a través de visitas, entrevistas, y verificación de pruebas de cumplimiento, a efectos de obtener una comprensión de sus componentes (entorno de control, evaluación de los riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión).
- Relevamiento del circuito administrativo y controles implementados, relativos a la operación examinada.
- Cotejo de documentación respaldatoria -remitos, facturas, órdenes de pago- con registros -Ejecución Presupuestaria del año 2.008, ítem Bienes de Consumo, partida principal Otros Bienes de Consumo, Actividad Asistencia a Estudiantes-.
- Examen de documentos importantes.
- Comprobaciones de cálculos aritméticos.

II.C. Marco Normativo

Normas Nacionales:

- Ley Nº 25.446: Fomento del libro y de la lectura.
- Ley Nº 22.399: Ley del ISBN (International Standard Book Number: Sistema Internacional Normalizado de Libros).
- Ley Nº 20.631 (t.o. 1.997) y modificatorias: Ley de Impuesto al Valor Agregado, parte pertinente.

- Ley N° 20.628 (t.o. 1.997) y modificatorias: Ley de Impuesto a las Ganancias, parte pertinente.
 - Resolución (AFIP) N° 830/00: Régimen de retención del Impuesto a las Ganancias.
- Ley N° 11.723 y modificatorias: Régimen legal de la Propiedad Intelectual.
 - Decreto N° 41.233/34: Reglamentario de la Ley de Propiedad Intelectual.
 - Decreto N° 16.697/59: Reglamenta el Depósito de obras publicadas.

Normas Provinciales:

- Constitución de la Provincia de Salta (CP).
- Ley N° 7.486: Presupuesto Provincial año 2.008.
 - Decreto N° 493/08: Distribución de partidas del presupuesto año 2.008.
- Ley N° 7.103: Sistema de Control No Jurisdiccional de la Gestión de la Hacienda Pública.
 - Decreto N° 1.086/01: Aprueba Manual de Funciones de la Sindicatura General de la Provincia de Salta (SiGeP) y el Manual Normativo de las Unidades de Sindicatura Interna (USI).
 - Resolución SiGeP N° 03/02: Intervención de las Unidades de Sindicatura Interna (USI) en procesos de contrataciones.
- Ley N° 6.838 y modificatorias: Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta.
 - Decreto N° 1.448/96: Reglamentario de la Ley N° 6.838.
 - Decreto N° 1.658/96: Modifica Decreto N° 1.448/96.
 - Decreto N° 391/06: Creación de la Coordinación de Compras del Poder Ejecutivo Provincial (PEP).
 - Decreto N° 379/07: Suspensión de funciones de la Coordinación de Compras del PEP.
 - Decreto N° 4.405/08: Reanudación de funciones de la Coordinación de Compras del PEP.

- Resolución MEd N° 338/08: Autoriza a la Dirección General de Administración (DGA) del Ministerio de Educación a contratar bajo modalidad de libre elección por negociación directa con Cartoon S.A.
- Resolución MEd N° 658/08: Aprueba contrato de edición e impresión de material bibliográfico celebrado con Cartoon S.A.
- Resolución MHyOP N° 18/04: Programación de pagos y autorización de la Secretaría de Finanzas.
- Resolución MFyOP N° 40/08: Programación de gastos e intervención de la Secretaría de Finanzas.
- Ley N° 6.025 y modificatorias: Promoción Industrial.
 - Decreto N° 2.409/05: Establece forma y plazo de reintegro de Créditos Fiscales de empresas beneficiarias de promoción.
 - Decreto N° 1.833/07: Ratifica contrato que otorga beneficios promocionales a Cartoon S.A.
 - Decreto N° 3.307/07: Aprueba contrato de impresión enciclopedia “Siempre Salta” con Cartoon S.A.
 - Decreto N° 3.339/07: Aprueba contrato de impresión del libro “Salta Patrimonio Arquitectónico” con Cartoon S.A.
 - Decreto N° 5.856/08: Ratifica contrato que otorga beneficios promocionales a Cartoon S.A.
- Ley N° 5.348: Procedimientos Administrativos para la Provincia de Salta.
- Decreto Ley N° 705/57 (t.o. Decreto N° 6.912/72): Ley de Contabilidad de la Provincia de Salta.
- Circular UCC N° 04/04: documentación mínima de legajos de contrataciones directas.
- Disposición UCC N° 04/04: certificados de inscripción.
- Decreto N° 1.460/00: Estructura Orgánica y Planta de Cargos – Ministerio de Educación.

- Decreto N° 3.468/08: Estructura Orgánica y Planta de Cargos – Ministerio de Educación.

II.D. Limitaciones al Alcance

El Ministerio de Educación no formuló el presupuesto por curso de acción en forma íntegra, de modo de contar con los objetivos de la jurisdicción, la descripción de la categoría de curso de acción correspondiente al tema en análisis, sus metas e indicadores de gestión diseñados para ser ejecutados en el Ejercicio 2.008.

No fue confeccionado Programa Anual de Compras de Bienes de Consumo y Contrataciones de Servicios (F. 7), incluyendo el monto presupuestado para la asistencia a estudiantes incluida en bienes de consumo por \$ 7.500.000,00 (siete millones quinientos mil pesos) en el proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo Provincial correspondiente al Ejercicio 2.008. Por lo tanto, no se cuenta con información sobre la previsión del tipo de bien a adquirir, su unidad de medida, precio unitario estimado, cantidad y costo estimado.

La falta de esta información imposibilita el control de la eficacia, economía y eficiencia en la operación de contratación de los kits escolares bajo examen.

Las limitaciones que se indican a continuación se originan en la falta de respuesta o en respuestas -que a los fines perseguidos resultan en idéntico efecto-, a los siguientes requerimientos de información y documentación:

A Cartoon S.A:

1. De fecha 12-09-08, solicitando: saldos adeudados por parte del Gobierno de la Provincia de Salta, por las contrataciones realizadas con esa empresa, pendientes de cancelación a la fecha de la nota, detallando su composición -capital, intereses, actualizaciones y ajustes por todo concepto- así como las condiciones pactadas en cada contratación; acompañando copia de la documentación respaldatoria de cada una: presupuestos, contratos, ordenes de compra, facturas, remitos, ordenes de pago y recibos.

La falta de respuesta a lo solicitado impidió realizar la compulsa de documentación de la contraparte.

2. De fecha 23-03-09, solicitando: a) explicitar las causas por las que en los textos distribuidos se incluye la leyenda “2.008, Ediciones Inti Raymi. Zuviría N° 682, Salta Capital. República Argentina” y la vinculación existente entre Cartoon SA y Ediciones Inti Raymi, indicando titular/es y/o responsable/s y demás datos identificatorios de esta última; b) Indique autor/es de cada uno de los textos distribuidos.

La carencia de respuesta a lo requerido impidió que la Auditoría pueda:

- a) conocer los motivos por los cuales se incluyó la leyenda “2.008, Ediciones Inti Raymi. Zuviría N° 682, Salta Capital. República Argentina”.
- b) establecer fehacientemente quién/es resultan ser los autores de las obras que se distribuyeron.

Al Dr. Joaquín Garín Ciriza:

1. Correo electrónico de fecha 22-12-08, solicitando se sirva informar respecto de la participación que hubiere tenido en alguna instancia del proceso de elaboración de los textos.

La Cámara de Diputados de la Provincia, a través de Resolución N° 24/08, requirió al Ministerio de Educación, entre otra información, la concerniente a “Procedimientos utilizados para certificar la calidad, adecuación curricular y conveniencia de su presentación y contenidos”, en referencia a las obras contratadas.

Como parte de la respuesta a dicho pedido, el Ministerio de Educación presentó el “Anexo I”, uno de cuyos apartados, bajo el título “Profesionales a cargo”, cita una nómina de 14 (catorce) personas, cada una de ellas ubicadas en alguna de las siguientes actividades: Investigadores de Contenidos -4 personas-, Redactores temáticos -2 personas-, Contenidistas -2 personas-, Procesadores didácticos de textos infantiles -2 personas-, Lectores críticos -4 personas-.

El nombre del Dr. Joaquín Garín Ciriza aparece mencionado como uno de los “Procesadores Didácticos de Textos Infantiles” y es, junto a la Dra. María José Haro Delicado, uno de los dos (2) casos de los que pudo obtenerse una dirección de correo electrónico a la que formular la pertinente consulta, relativa a la participación que les cupo en la elaboración de los textos integrantes de los kits.

La carencia de respuesta de parte del Dr. Joaquín Garín Ciriza no permite aseverar que la persona mencionada haya tenido alguna participación en el proceso de elaboración de los textos.

III. ACLARACIONES PREVIAS

El Informe de Auditoría Provisorio fue notificado al Sr. Ministro de Educación el día 31-07-09 y a la Sra. ex Ministra de Educación el día 03-08-09. Se mantuvieron sendas reuniones con fines informativos, explicativos y aclaratorios respecto del Informe notificado, los días 11-08-09 y 13-08-09, respectivamente.

Se recibieron las siguientes presentaciones, a título de aclaraciones, explicaciones y/o comentarios, en respuesta a las observaciones formuladas en el Informe de Auditoría Provisorio: 1) de fecha 26-08-09, de parte de la Dra. Marta Elena Torino - Nota AGPS s/c N° 302/09 - y 2) de fecha 28-08-09, del Ministro de Educación - Nota AGPS s/c N° 303/09 -. El contenido de las presentaciones indicadas ha sido debidamente considerado y ponderado en la elaboración del presente Informe de Auditoría Definitivo.

Las respuestas del ente auditado – Ministerio de Educación – se transcriben a continuación de cada observación, conjuntamente con una descripción sucinta de su evaluación.

De la presentación efectuada por la Sra. ex Ministra de Educación, se extractaron las cuestiones relacionadas a las observaciones técnicas formuladas por este Órgano de Control, las que se exponen en el Anexo III, que forma parte de este Informe.

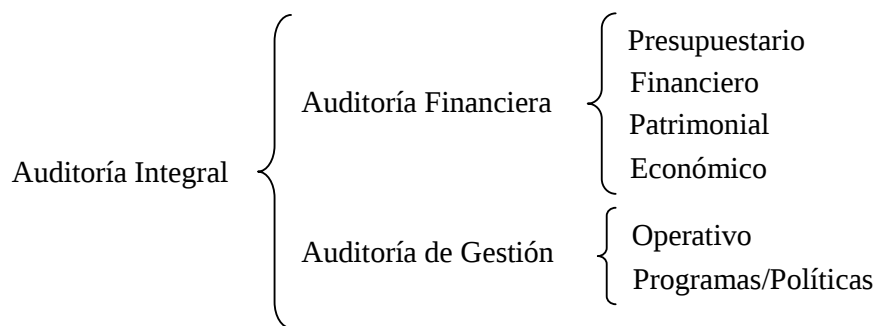
III.A. Consideraciones Generales

A través de la Resolución N° 79/08 la Cámara de Diputados de la Provincia decidió “Solicitar a la Auditoría General de la Provincia que realice en forma urgente una

auditoría integral de la operación de contratación de los kits escolares realizados por la Provincia, remitiendo copia de la misma a la Cámara de Diputados”, lo que dio origen a la labor cuyos resultados se plasman en el presente informe.

La auditoría es una técnica que -mediante un proceso analítico- realiza un examen, análisis y control de todo tipo de información financiera y no financiera de un ente gubernamental, según normas generalmente aceptadas. El examen estructurado de registros u otra búsqueda de evidencia, tienen el propósito de sustentar una evaluación, recomendación u opinión profesional respecto de los aspectos controlados.

Auditoría integral es el proceso que tiende a medir el rendimiento real con relación al rendimiento esperado: ejecución de exámenes estructurados de registros, programas, organizaciones, actividades o segmentos operativos de un ente, con el propósito de medir e informar sobre la razonabilidad de la información financiera y la utilización, de manera eficaz, económica y eficiente, de sus recursos y el logro de sus objetivos operativos.



La realización de una auditoría financiera no incluye la evaluación del logro de los objetivos de la entidad, ya que se limita al examen exclusivo de estados e informes financieros; pero cuando hablamos de auditoría de gestión, implica la consideración y evaluación de los objetivos y políticas definidos en la planificación estratégica y los criterios relevantes para enjuiciar los resultados y las acciones que se han desarrollado, siendo entonces indispensable contar con la definición y fijación de aquéllos para su evaluación. La legalidad es el principio rector de la función pública. La auditoría de legalidad es el control que se realiza a efectos de determinar el grado de cumplimiento por

parte de las entidades del marco jurídico inherente a su actividad, y en que medida este marco permite que los programas y proyectos del ente se cumplan de manera económica y eficiente.

El examen realizado no ha abarcado los aspectos vinculados a la calidad, adecuación curricular y conveniencia de la presentación y contenidos del material bibliográfico contratado.

El objetivo de esta auditoría es la contratación de los denominados kits escolares, no obstante ello, se han analizado algunas cuestiones vinculadas a la distribución del material.

Inclusión presupuestaria de la Actividad Asistencia a Estudiantes.

En el instructivo de formulación presupuestaria para el proyecto de presupuesto del Ejercicio 2.008, en la parte correspondiente al FORMULARIO F.7: PROGRAMA ANUAL DE COMPRAS DE BIENES DE CONSUMO Y CONTRATACIONES DE SERVICIOS, se indicaba el objetivo del mismo, que era “Obtener información sobre los conceptos de gastos de mayor importancia económica dentro de cada partida parcial, en lo que concierne a los bienes de consumo y servicios no personales de utilización generalizada por el sector público, con el fin de integrar la información presupuestaria básica en materia de gastos, formular estándares y actualizar la base estadística del órgano Rector del Sistema de Contrataciones, Unidad Central de Contrataciones”.

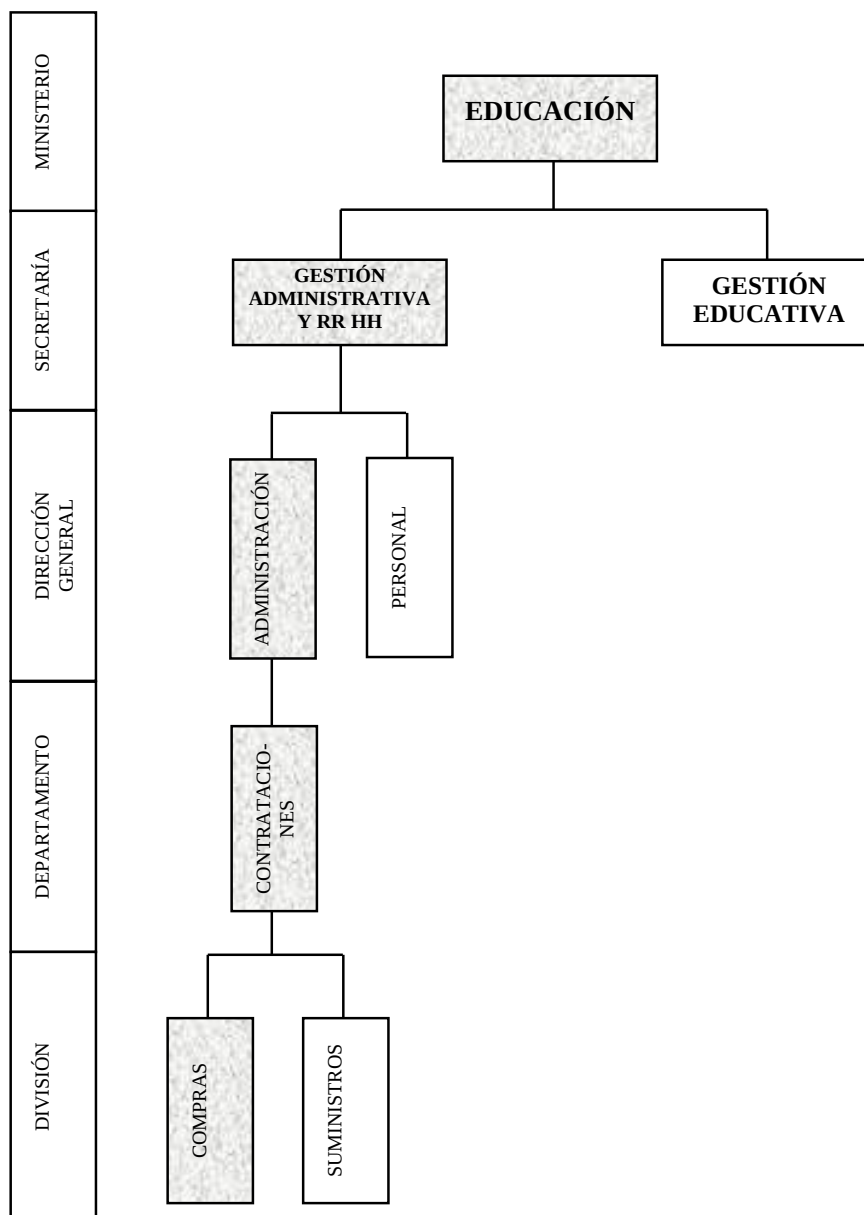
La responsabilidad del suministro de esta información correspondía al titular de la jurisdicción, entidad o curso de acción (o categoría equivalente), y se daban las instrucciones al respecto de las que cabe resaltar la colocación del código de la partida parcial -en el caso el inciso Bienes de Consumo-, indicando la unidad de medida usual en el mercado para el expendio del tipo de bien de que se trate -la que debía ser la misma que se utilice posteriormente para solicitar la cotización en oportunidad de la compra o contratación-, incluir la denominación del tipo de bien a adquirir dentro de las partidas parciales codificadas y agregar el código de la Cuenta Objeto conforme el Plan de Cuentas Único. El precio por unidad debía expresarse en pesos, conforme catálogo de bienes y servicios que hubiere elaborado la oficina encargada de las compras de bienes

y contrataciones de servicios; de no existir éste, el precio que se estime vigente en el mercado para el tipo de bien que se informe al momento que se confeccione el formulario. Se debían indicar las cantidades físicas de cada tipo de bien que se estima adquirir en el año, resultando el costo estimado en pesos de la multiplicación de las cantidades físicas de cada tipo de bien a adquirir, por el precio unitario estimado.

La previsión presupuestaria para la adquisición de los kits escolares surge del proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo Provincial, en el que se ha incluido el ítem Bienes de Consumo, partida principal Otros Bienes de Consumo, actividad Asistencia a Estudiantes, por la suma de \$ 7.500.000,00 (siete millones quinientos mil pesos), sin indicar precio, cantidad, ni unidad de medida para los bienes a ser adquiridos. El F. 7 de Presupuesto correspondiente al Programa Anual de Compras de Bienes de Consumo y Contrataciones de Servicios no ha sido confeccionado incluyendo la previsión de los kits escolares cuya contratación analizamos.

Estructura Orgánica

A los fines de una mejor comprensión, se muestra seguidamente parte de la Estructura Orgánica del Ministerio de Educación, vigente a la fecha de materialización de la operación examinada, mostrando las áreas que tienen responsabilidad directa en la gestión de las contrataciones, resaltándose con sombreado las unidades organizativas pertinentes:



Es menester aclarar que en el procedimiento de contratación analizado, **no han tenido participación el Departamento Contrataciones ni la División Compras.**

III.B. Grado de cumplimiento de la legislación aplicable

Se señalan seguidamente algunos casos relevantes de incumplimientos de la legislación aplicable, detectados en el proceso de contratación examinado.

- La selección del procedimiento de contratación no se realizó conforme a lo prescripto por la Ley de Contrataciones y su reglamentación.
- El procedimiento seleccionado -contratación directa, modalidad libre elección por negociación directa- no se llevó a cabo cumpliendo las disposiciones que a tal efecto ha dispuesto la Ley N° 6.838 y su reglamentación.
- Las Resoluciones del Ministerio de Educación, números 338/08, de fecha 25-02-08, y 658/08, de fecha 04-04-08, que “autorizan, aprueban y en las que se funda el proceso de contratación examinado”, adolecerían de vicios en varios de sus elementos.
- No consta en las Resoluciones del Ministerio de Educación, números 338/08, de fecha 25-02-08, y 658/08, de fecha 04-04-08, que “autorizan, aprueban y en las que se funda el proceso de contratación examinado”, que se ordene su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.
- No se cumplió con la publicación posterior a la contratación, exigida por el artículo 24 de la Ley N° 6.838 y su reglamentación.
- No se dio cumplimiento a la publicación previa establecida por la Ley de Contrataciones ni se informó a la UCC la adjudicación dentro de los 5 días hábiles de efectuada la contratación, con mención de las razones que dieron origen a dicho procedimiento.

III.C. Cuestiones pasibles de merecer una investigación o estudio posterior

De la revisión de antecedentes relacionados y pertinentes, y de las visitas realizadas al depósito utilizado por el Ministerio de Educación para la conservación y guarda de bienes, surge que:

1. Respecto de los Decretos N° 3.307/07 y 3.339/07, que en conjunto aprueban contrataciones con la empresa Cartoon SA para la provisión de material bibliográfico por un valor de \$ 1.130.900 (un millón ciento treinta mil novecientos pesos), de natura-

leza análoga a la de los kits escolares, el Ministerio de Educación -firmante de los respectivos contratos- manifiesta desconocer tanto el encuadre legal adoptado como el sistema de contratación seguido.

2. En el depósito del Ministerio de Educación ubicado en dependencias de Caballería V del Ejército Argentino se encontraban, a la fecha de realización de tareas de campo, sin perspectiva aparente alguna de que iban a distribuirse, una gran cantidad de obras contratadas: Manual de Ciencias Sociales “Siempre Salta” (algo más de 21.000 -veintiún mil- ejemplares, según recuento realizado específicamente a pedido de la AGPS) y “Salta. Patrimonio Arquitectónico” (un número no precisado dado la carencia de inventario).

Lo expuesto amerita una investigación o estudio posterior de las contrataciones que el Gobierno Provincial haya concretado con la firma Cartoon S.A., la distribución de las obras contratadas a dicha empresa en los distintos ejercicios; y la conservación, custodia y guarda de los bienes en depósitos del Ministerio de Educación.

IV. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Expediente N° 159-131.403/08

Formalmente, las actuaciones que corresponden a la contratación para la provisión de los kits -equipos o módulos- escolares, constan en expediente N° 159-131.403/08. Se inician a través de una presentación -con fecha **martes 12 de febrero de 2.008**, efectuada en Mesa de Entradas de la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación (calle Lavalle al 500)-, que el Presidente de Cartoon SA dirigió a la Sra. Ministra de Educación, “con el objeto de ofrecerle formalmente -de acuerdo a lo conversado oportunamente-, el programa de edición e impresión del material gráfico que describo a continuación” (el entrecomillado es transcripción literal). En las actuaciones no consta la acreditación de la representación del firmante.

No consta en la presentación mencionada, acompañando el sello de ingreso por Mesa de Entradas de la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación, la

firma identificatoria del agente a cargo de la recepción; inserción de firma que constituye una práctica de rigor en toda la Administración Pública, necesaria para conocer con certeza la persona responsable de tal actividad, a efectos de atribuir y deslindar eventuales responsabilidades derivadas. En el registro informático del sistema de movimiento de expedientes del Subprograma Mesa de Entradas consta como **fecha de inicio el día miércoles 13 de febrero de 2.008, a las 13:59 horas.**

La presentación mencionada describe parcialmente el material ofrecido (libros, carpetas, cuadernos, maletín de cartón, alguna característica principal del material ofertado y valor monetario de cada kit) cuya contratación, pocos días después, le resultaría “adjudicada” a la firma presentante. Se omitió especificar el contenido de los textos, así como presentar una muestra de las obras a editar e imprimir (4 libros de enciclopedia y 3 antologías).

En otra nota, cuya fecha no se precisa y en la que no consta formalidad administrativa alguna relativa a su recepción (sello identificatorio de la dependencia receptora, fecha, firma y aclaración de la persona a cargo), la empresa Cartoon SA presenta el detalle descriptivo analítico del contenido de cada uno de los kits, omitiendo nuevamente la especificación del contenido de los textos y/o presentación de muestras.

Fechadas el **14 de febrero de 2.008**, aunque sin ninguna formalidad administrativa que pueda acreditar tal fecha, y sin constancia alguna de haber cursado invitación a tal fin, aparecen incorporadas al expediente presupuestos de otras dos firmas, “Mundo Gráfico Impresiones” e “Imprenta El Parque”, cuya descripción coincide absolutamente con la obra en el expediente correspondiente a la firma Cartoon SA.

El sistema de movimiento de expedientes registra como fecha de salida de la Mesa de Entradas el mismo día de la recepción, el miércoles 13 de febrero, tan sólo 6 (seis) minutos después de recibido, es decir a las 14:05 horas; y como fecha de recepción en la Secretaría de Gestión Administrativa y RRHH el día viernes 15 de febrero de 2.008, a las 10:10 horas. La salida de esta última dependencia se produce, según registro del sistema de movimiento de expedientes, el mismo día 15, a las 10:18 horas, o sea 8 (ocho) minutos luego de su recepción. El registro mencionado establece que el expediente fue recibido nuevamente en Mesa de Entradas de la Dirección General de Perso-

nal el día lunes 18 de febrero a horas 9:15:02 y salió con destino a Mesa de Entradas del Ministerio de Educación (en Grand Bourg) a las 9:15:49 horas, a sólo 47 (cuarenta y siete) segundos de su recepción.

Consta en las actuaciones, con fecha **15 de febrero de 2.008**, nota del Sr. Secretario de Gestión Administrativa y Recursos Humanos elevada a la Sra. Ministra, solicitándole “se sirva en caso de considerarlo conveniente, otorgar el visto bueno para la continuidad del trámite correspondiente e indicar las cantidades de kits a adquirir”, relativo al “Programa de edición e impresión de material gráfico”, referenciándolo a la propuesta recibida de la empresa Cartoon SA, únicamente.

Al pie de la misma nota, sin fecha, obra manuscrito el “visto bueno”, bajo firma y sello de la Sra. Ministra de Educación. También manuscrito - bajo la firma indicada - se encuentra la leyenda “kit N° 1: 100.000” y “kit N° 2: 100.000”.

Según el sistema de movimiento de expedientes, las actuaciones son recibidas en Mesa de Entradas del Ministerio de Educación (en Gran Bourg) el día jueves 21 de febrero de 2.008, a horas 11:27 y son mantenidas en ese ámbito hasta el día martes 13 de mayo de 2.008, en que son enviadas a Mesa de Entradas de la Dirección General de Personal (calle Lavalle al 500) a las 12:37 horas.

La siguiente actuación, siempre según expediente N° 159-131.403/08, es del día **22 de febrero**, y corresponde a la nota que el Sr. Director General de Administración eleva a la Sra. Ministra de Educación, informándole respecto de la imputación presupuestaria de la contratación a efectuarse en Bienes de Consumo y acompaña el documento identificado como “Impresión de orden de compra”, que con firma del Sr. Director General de Administración, detalla los elementos que se adquirirían, es decir, 100.000 (cien mil) unidades del “kit N° 1”, a un valor de \$ 64,40 (sesenta y cuatro pesos con cuarenta centavos) cada uno y 100.000 (cien mil) unidades del “kit N° 2”, a un precio de \$ 5,10 (cinco pesos con diez centavos) cada uno, totalizando un monto de \$ 6.950.000,00 (seis millones novecientos cincuenta mil pesos). En el mencionado documento se incluye un párrafo que indica la forma de pago prevista: “45 Ds Recepción (Fecha Compr)” (sic).

De la misma fecha, **22 de febrero de 2.008**, data la nota que el Sr. Secretario de Gestión Administrativa y RRHH envía al Jefe de la Unidad de Sindicatura Interna (USI) del Ministerio de Educación, “a fin de dar cumplimiento con la Ley de Contrataciones de la Provincia y su Decreto Reglamentario, para otorgar el encuadre legal a la contratación, considerando que el mismo encuadra dentro de las prescripciones del art. 13 inc. H”, sin realizar fundamentación de tal encuadre.

Resulta llamativo que, tal como en la nota en cuestión el Sr. Secretario dice: “Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de remitir para su conocimiento e intervención las presentes actuaciones (...)” se remita un expediente que, según el sistema de movimiento de expedientes, en ese momento no se hallaba en su dependencia.

Se encuentra incorporado a las actuaciones, con fecha **25 de febrero de 2.008** el Informe N° 279/08 de la USI, dirigido al Sr. Secretario de Gestión Administrativa y RRHH. Sin perjuicio de las consideraciones que en las “Observaciones” se realizan sobre el mismo, en dicho informe se advierten algunas imprecisiones en cuanto a la foliatura de las actuaciones:

* Se dice que el aval de la Sra. Ministra de Educación obra en foja 6, cuando el mismo se encuentra, en realidad, en foja 5. En fojas 6 y 7 se halla la segunda presentación de la firma Cartoon SA.

* Se señala que en foja 8 corre la imputación presupuestaria del gasto por el Sr. Director General de Administración, cuando en dicho folio se encuentra la presentación de la empresa “Mundo Gráfico”. La imputación que se menciona rola a fojas 10 y 11 (esta última supuestamente, ya que no se observa la numeración original, aunque se halla entre los folios números 10 y 12).

* Se indica que en folios 10 y 11 se agregan sendos presupuestos de dos firmas del ramo, cuando dichos documentos rolan a fojas 8 y 9.

Esta sucesión de imprecisiones lleva a preguntarse si acaso el expediente al que accedió el Sr. Jefe de la USI para realizar su Informe es el mismo que el Ministerio de Educación remitió a la AGPS.

También se encuentra agregado al expediente, nota del mismo día **25 de febrero del año 2.008** del Sr. Secretario de Gestión Administrativa y RRHH a la Sra. Minis-

tra, en la que dice “elevo los presentes obrados con el Proyecto de Resolución para su firma, por la cual se efectúa la adjudicación correspondiente”. No puede establecerse si a causa de una inexactitud en la expresión o por un cambio intencionalmente determinado, pero la documentación analizada indica que la Resolución emitida por la Sra. Ministra de Educación, la N° 338/08, no efectúa adjudicación alguna, sino que dispone en su artículo 1° “Autorizar a la Dirección General de Administración a contratar bajo la modalidad de libre elección por negociación directa con la firma comercial Cartoon SA la adquisición del material bibliográfico, incluyendo el mismo el trabajo de edición e impresión, de conformidad con lo expuesto en los considerandos”, lo que tampoco se efectuó, toda vez que no ha sido la Dirección General de Administración quien formalizó la contratación examinada, sino la propia Ministra.

Llamativo es nuevamente, que el Sr. Secretario eleve a consideración de la Sra. Ministra actuaciones que, conforme registro del sistema de movimiento de expedientes, ya se encontraban en el ámbito de dicha Funcionaria.

Obran en el Expediente las siguientes actuaciones:

- La Resolución MEd N° 338/08, que tiene como fecha de emisión la misma que la del Informe N° 279/08 de la USI y que la fecha de la nota de elevación del Sr. Secretario de Gestión Administrativa y RRHH, el día **25 de febrero de 2.008**.

- Notificación en el mismo día, lunes **25 de febrero de 2.008**, a la empresa Cartoon SA de la Resolución emitida por el Ministerio de Educación.

- “Dictamen” N° 98, del día **28 de febrero** emitido por el servicio jurídico del Ministerio de Educación.

- Nota del Sr. Secretario de Finanzas, del día lunes **3 de marzo de 2.008** en la que otorga el “visto bueno” al trámite y a su continuidad, indicando que “el pago será a 30 días de fecha de factura”, lo que posteriormente no se cumple (se dispone pagar 50 % anticipado, al momento de firma del contrato y el restante 50 % contra entrega del material).

La salida del expediente hacia la Dirección de Administración del Ministerio de Educación, el mismo día **3 de marzo**, incluía agregado un proyecto de Decreto, tal como consta en el pertinente sello identificatorio; proyecto que, conforme la documen-

tación examinada, nunca se materializó y que tampoco se incluyó en el contenido del expediente enviado a la AGPS.

Ni el pase de las actuaciones a Secretaría de Finanzas, ni la remisión a Dirección General de Administración del Ministerio de Educación, fueron registradas en el sistema de movimiento de expedientes.

El día jueves **6 de marzo de 2.008** las actuaciones son remitidas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, dependiente de la Secretaría Legal y Técnica de la Secretaría General de la Gobernación, sin ningún escrito que especifique el funcionario responsable ni los motivos para tal remisión, ni que conste en el sistema de movimiento de expedientes. El correspondiente sello de recepción de la Secretaría Legal y Técnica, si bien es cierto indica como fecha el día 6 de marzo, como objeto “dictamen” y como destino “Dra. Matilde López Morillo”, obra en foja separada del resto y no identifica el número de expediente al que se refiere.

Fechada el día **7 de marzo**, aunque sin ninguna formalidad administrativa que permita corroborar ello (sin identificación de oficina receptora, sin sello correspondiente, sin firma y aclaración de persona responsable, sin sello foliador), obra presentación de la empresa Cartoon SA, dirigida al Sr. Gobernador de la Provincia, en la que propone realizar una compensación parcial y anticipada por la suma de \$ 350.000 (trescientos cincuenta mil pesos) del crédito que oportunamente recibiese en “Certificados de Crédito Fiscal Ley N° 6.025”, contra el pago, hasta cubrir idéntico monto, resultante del contrato firmado por la elaboración de los kits. En otras palabras, la nota proponía que la Provincia erogase efectivamente la suma de \$ 6.600.000 (seis millones seiscientos mil pesos) por la contratación de los kits, ya que los restantes \$ 350.000 (trescientos cincuenta mil pesos), hasta completar el monto de \$ 6.950.000 (seis millones novecientos cincuenta mil pesos) serían compensados en “Certificados de Crédito Fiscal”.

De fecha **10 de marzo de 2.008** es el dictamen N° 567 incorporado al expediente, emitido por la Sra. Asesora de la Secretaría Legal y Técnica, en el que se concluye que “corresponde la devolución de los autos al Ministerio de origen, a los efectos de la culminación del trámite pertinente, en el marco legal indicado”. Debe señalarse que en el escrito mencionado no constan los pertinentes sellos que demuestren formal-

mente la entrada y salida de las actuaciones de las oficinas intervinientes, ni del personal responsable de dicha actividad.

La siguiente actuación que obra en el expediente está fechada el **4 de abril de 2.008**, y corresponde al Dictamen N° 154 Bis, emitido por la Sra. Asesora Letrada del Ministerio de Educación, respecto del cual debe decirse que no cuenta con los pertinentes sellos identificatorios -de entrada y de salida- de las unidades ni de las personas responsables del manejo administrativo. Este dictamen se refiere, en su párrafo inicial, a un “proyecto de Resolución” que acompaña las actuaciones, aprobatorio del contrato celebrado, mientras que en el último párrafo del apartado I, “Antecedentes”, menciona un “proyecto de decreto” sobre la misma cuestión.

También del día **4 de abril del año 2.008** es la Resolución MEd N° 658/08, que aprueba el contrato celebrado con la empresa Cartoon SA – contrato que no indica fecha, cuya leyenda de exención de impuestos de sellos señala el día **26/2/2008** -y acepta la propuesta formulada por dicha empresa, consistente en la devolución anticipada de crédito fiscal en especie, por la suma de \$ 350.000 (trescientos cincuenta mil pesos). Esta resolución es notificada a Cartoon SA el día 11 de abril.

Conforme información proveniente del sistema de movimiento de expedientes de Mesa de Entradas de la Secretaría de Gestión Administrativa y RRHH del Ministerio de Educación, los pases que se registraron en el expediente correspondiente a la operación de contratación de los kits escolares, identificado con el número 159-131.403/08 son los siguientes:

<u>Dependencia</u>	<u>Ingreso</u>		<u>Salida</u>	
	<u>Fecha</u>	<u>Hora</u>	<u>Fecha</u>	<u>Hora</u>
Mesa de Entradas Dirección de Personal	13-02-08	13:59	13-02-08	14:05
Secretaría de Gestión Administrativa	15-02-08	10:10	15-02-08	10:18
Mesa de Entradas Dirección de Personal	18-02-08	09:15:02	18-02-08	09:15:49
Mesa de Entradas Ministerio	21-02-08	11:27	13-05-08	12:37
Mesa de Entradas Dirección de Personal	16-05-08	14:29	16-05-08	14:37
División Administrativa DGA	22-05-08	09:50	22-05-08	09:55
Contrataciones	21-11-08	10:07	21-11-08	10:08

<u>Dependencia</u>	<u>Ingreso</u>		<u>Salida</u>	
	<u>Fecha</u>	<u>Hora</u>	<u>Fecha</u>	<u>Hora</u>
División Administrativa DGA	26-11-08	09:14	26-11-08	10:02

Sistema de Contrataciones

La organización del Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta establecido por Ley N° 6.838, se fundamenta en la centralización normativa y la descentralización operativa (art. 2°), las reglas generales sobre preparación, competencia y adjudicación aplicables a TODOS LOS CONTRATOS del Estado se encuentran establecidas en el art. 2° del Decreto Reglamentario (DR) -Decreto N° 1.448/96- de la citada ley, que se transcriben en lo pertinente a la contratación en análisis:

- a) *“Necesidad de autorización presupuestaria o contar con crédito legal previo, si el contrato origina erogaciones para el Estado.*
- b) *Resguardar los niveles de competencia para la celebración y ejecución de los contratos.*
- c) *La preparación mediante expediente de las cláusulas y condiciones administrativas y técnicas del contrato a celebrar.*
- d) *La adjudicación de los contratos deberá efectuarse conforme los principios enunciados en los artículos 7° y 31 de la Ley del Sistema de Contrataciones de la Provincia.*
- e) *La formalización del contrato por documentación administrativa o en escritura pública cuando la legislación así lo requiera”.*

El sistema de contratación se compone de una unidad central (UCC) y de unidades operativas -responsables de la gestión de contratación- que funcionan en dependencias de las distintas jurisdicciones que indica la Ley. La unidad central elabora, propone y dictamina sobre las disposiciones reglamentarias que fueran menester para el cumplimiento de la Ley del Sistema de Contrataciones de la Provincia, y dicta las normas y medidas generales que considera necesarias para una adecuada ordenación del sistema, además debe velar por el estricto cumplimiento de la legislación de contratos del Estado y en modo especial, por el respeto a los principios del artículo 7° de la Ley

del Sistema de Contrataciones de la Provincia. Las unidades operativas deben ajustarse a las normas de la Ley 6.838, a su reglamento y a las disposiciones que dicta la Unidad Central de Contrataciones.¹

Las Unidades Operativas deben observar el procedimiento indicado en el art. 3º ap.B) del Decreto 1.448/96, para el trámite de la contratación:

- 1) *“Ordenar las contrataciones de acuerdo a los programas formulados según lo establecido en el artículo 4º de la Ley 6.838.*
- 2) *Verificarán si existe saldo disponible en las correspondientes partidas presupuestarias, en cuyo caso, se procederá a registrar la afectación preventiva. De no ser así, devolverán de inmediato el pedido para que la repartición inicie los trámites de ampliación de partida, si correspondiere.*
- 3) *Agruparán los pedidos por renglones de un mismo rubro.*
- 4) *Prepararán los pliegos de condiciones particulares para cada contratación, determinando las características, especificaciones y calidades de elementos, obras o servicios que se soliciten, evitando la transcripción de textos extraídos de folletos, catálogos o presupuestos informativos.*
- 5) *...*
- 9) *Confecionarán el legajo de la contratación, en el que debe constar el tipo de llamado, los plazos de ejecución, en su caso los contratistas que deben invitarse, las cláusulas particulares, los requisitos formales y demás observaciones que se estimen convenientes.”...*

¹ Se destaca que la UCC, a través de la Circular N° 4/04, ha recordado la vigencia de lo previsto por el art. 3 apartado B) del Decreto N° 1.448/96, estableciendo además la documentación básica del legajo para las contrataciones directas: pedido de provisión, afectación presupuestaria, encuadre de la contratación, planilla de invitaciones y sus recepciones, tres presupuestos, cuadro comparativo y dictamen de preadjudicación, adjudicación por parte del funcionario correspondiente, contrato u orden de compra. A través de la Disposición N° 4/04 la UCC ha establecido que los SAF deben requerir para toda contratación enmarcada en la Ley N° 6838 la presentación del Certificado de Inscripción Provisoria del Proveedor al momento de apertura de ofertas, y el Certificado de Inscripción Definitiva del Proveedor para la adjudicación.

La máxima autoridad de las unidades operativas o quien hubiera recibido facultades por delegación autorizará a la unidad operativa la realización de las contrataciones. Estos funcionarios deben garantizar el cumplimiento de los trámites previstos en el procedimiento de contrataciones y adoptar los recaudos que aseguren su eficiencia, pudiendo requerir el asesoramiento de los especialistas que estimen necesarios para cumplir sus funciones (art. 5°); los funcionarios responsables se seleccionan y nombran para cada tipo de contratación merituando su capacidad e idoneidad.

La Ley N° 6.838 indica en su art. 7° los principios generales a los que deben ajustarse las contrataciones, bajo pena de nulidad: **publicidad; igualdad de posibilidades para los interesados y oferentes; promoción de la mayor concurrencia de oferentes; flexibilidad y transparencia en los procesos y procedimientos.** La reglamentación agrega que estos deben resguardarse, *“preferenciando la máxima competitividad en las prestaciones propuestas y precios ofrecidos”,* que *“las contrataciones deberán ajustarse a parámetros objetivos de selección y ejecución”,* que *“para garantizar la transparencia en el proceso de contratación, se adoptarán mecanismos de plena y leal información pública, prohibiéndose toda norma o procedimiento secreto o reservado”;* y que *“la autoridad contratante podrá obviar los defectos formales insubstanciales, siempre que no afecten aspectos determinantes tales como precio, cantidad, condiciones, garantía, calidad propuesta y los principios establecidos en el artículo 7° de la Ley 6.838.”*

Los procedimientos establecidos por la ley para contratar son:

- a) Licitación pública.
- b) Concurso de Precios.
- c) Contratación directa (modalidades: con precio testigo, libre elección por negociación directa).
- d) Concurso de proyectos integrales.
- e) Remate o subasta públicos.

La reglamentación estableció que la licitación pública es de cumplimiento obligatorio, salvo las excepciones previstas en la Ley, cuando el importe de la contrata-

ción exceda de \$ 35.000 (treinta y cinco mil pesos) - art. 9 Ley y DR -; que se podía contratar por concurso de precios cuando el importe no excedía los \$ 35.000 (treinta y cinco mil pesos) y fijaba el monto máximo para la adquisición de bienes o servicios por contratación directa con precio testigo en \$ 15.000 (quince mil pesos) -topes vigentes en el año 2.008-.

Las excepciones fueron previstas en el art. 13 de la Ley 6.838 que establece taxativamente los casos en los que se podrá contratar por libre elección por negociación directa; entre ellos, el inciso h) indica: *“Cuando existan probadas razones de urgencia o emergencia”*. El decreto reglamentario establece que *“A los fines del artículo 13 inc. h) de la Ley 6.838, se entenderá por emergencia los hechos humanos o de la naturaleza que comprometan la vida, la integridad física, la salud y la seguridad, debiendo en tal caso acreditarse fehacientemente tal extremo. Asimismo, se entenderá que existen razones de urgencia cuando no pueda realizarse concurso de precios o esperarse la licitación.”...*”La contratación directa por libre elección deberá estar debidamente justificada.”

La ley determina que la unidad operativa determinará el procedimiento más conveniente para efectuar cada contratación, pero fundado previamente la elección que garantice el cumplimiento de los principios enunciados en el artículo 7º).

La Ley pone especial énfasis en la publicidad (Art. 24), también su reglamentación, estableciendo que *“Cualquiera sea el procedimiento adoptado deberá efectuarse con carácter previo y debida antelación las publicaciones e invitaciones que garanticen el cumplimiento de los principios generales enunciados en el artículo 7º), incluyendo la comunicación a las cámaras empresarias vinculadas al objeto de la contratación.”*, agregando que *“Cuando por razones debidamente fundadas y consignadas en el expediente no fuere posible efectuar la publicidad con carácter previo, se publicarán las adjudicaciones.”*

La reglamentación añade, para el caso de contrataciones directas por libre negociación, el cotejo de cotizaciones de por lo menos tres (3) firmas del ramo y que *“En los supuestos del artículo 24 último párrafo de la Ley 6.838, la contratación se efectuará bajo la exclusiva responsabilidad del funcionario autorizante, quien deberá*

acreditar circunstancias de urgencia y/o emergencia en los que se encuentre comprometida la vida, la integridad física, la salud y/o la seguridad.

El funcionario responsable deberá publicar en el Boletín Oficial e informar a la Unidad Central de Contrataciones las adjudicaciones dentro de los cinco (5) días hábiles de efectuada la contratación, con mención de las razones que dieron origen a dicho procedimiento.”

La ley establece, en su art. 53 que “Las adquisiciones de bienes que ejecuten las entidades mencionadas en el artículo 1º), estarán alcanzadas por este régimen, cualquiera sea su naturaleza y siempre que no estén incluidas dentro del régimen del contrato de obra pública.”

Cabe resaltar que el Ejecutivo Provincial en la emisión del Decreto Reglamentario de la Ley, ha incluido en su art. 103 que: “Los plazos, formalidades y procedimientos no previstos en la Ley y su reglamentación, se registrarán por la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia”.

Insertión de leyenda en los textos

En los libros impresos, la empresa Cartoon S.A. ha incluido el siguiente texto:

**“2008, EDICIONES INTI RAYMI
Zuviría N° 682,
Salta Capital, República Argentina”**

En fecha 23-12-2.008, se remitió nota al Juzgado de Minas y en lo Comercial de Registro, solicitando constancias, expedientes y/o actuaciones vinculadas con los trámites de constitución de sociedad o el que se hubiere realizado por parte de la firma “INTI RAYMI” o “INTI RAYMI S.R.L.”

La contestación del Juez, habida cuenta del retiro del expediente del Juzgado, textualmente informó que “respecto del expediente N° 23.318/07, caratulado ‘INTI RAYMI SRL - Constitución’, se libró cédulas intimando su devolución en dos oportunidades, al no cumplimentarse con lo ordenado, se libró dos mandamientos a tal fin, informando el oficial de justicia en el último mandamiento, que los autos de referencia, no

fueron habidos en el interior del inmueble de la persona que retiró los obrados del Juzgado, por lo que se ordenó su reconstrucción.”

El no contar con constancia documental alguna del Juzgado al respecto -, a pesar que tampoco fue posible obtener dato alguno sobre la misma en la Unidad Central de Contrataciones (UCC), Registro de Contratistas y Proveedores de la Provincia, ni en el domicilio que aparece mencionado en los textos, ni en el Ministerio de Educación ni en la Cámara Argentina del Libro (CAL), ni a través de la firma Cartoon SA-, no impidió conocer si la denominación “INTI RAYMI” o “INTI RAYMI SRL” o “Ediciones Inti Raymi” pertenecía a personas de existencia visible o ideal (jurídica). De la información recabada en la Dirección General de Rentas de la Provincia, se obtuvo copia del Contrato de Sociedad de Responsabilidad Limitada, constitutivo de “Inti Raymi S.R.L.”, presentado como SRL en formación a efectos de obtener su inscripción ante esa Dirección por el socio gerente - designado en el contrato -, resultando de su lectura que los socios son en total tres personas físicas; una de ellas accionista también de Cartoon S.A.- y el Dr. Colombo Murúa, quien ha indicado que “desconozco con qué causa o autorización se incluyó este nombre editorial en los manuales que integraron los kits” (sic). Cabe recordar que – tal como se indicó en “Limitaciones al Alcance” – Cartoon S.A. no contestó el requerimiento de información oportunamente realizado al respecto.

Observaciones

De la verificación de la aplicación de la Ley N° 6.838, su reglamentación y normativa vigente relacionada al momento de la contratación de los kits escolares y del análisis de las actuaciones administrativas contenidas en el Expediente N° 159-131.403/08, surgen las siguientes observaciones, las que se formulan teniendo en cuenta lo establecido para las contrataciones en general y en forma particular para la contratación directa - no obstante no haberse contratado por licitación pública como hubiese correspondido -, habida cuenta que ése fue el procedimiento seleccionado por el Ministerio de Educación. Se reitera que en esta contratación no ha tenido participación alguna el Departamento de Contrataciones, dependiente de la Dirección General de Administración del Ministerio de Educación.

- 1) En el proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo Provincial correspondiente al Ejercicio 2.008 no se formuló el presupuesto por curso de acción en forma íntegra, incluyendo lo destinado a la actividad “asistencia a estudiantes” incluida en el ítem bienes de consumo por \$ 7.500.000 (siete millones quinientos mil pesos), con indicación del tipo de bien a adquirir, su unidad de medida, precio unitario estimado, cantidad y costo estimado.

Respuesta del auditado: *“En ese sentido, se informa que el Ministerio de Educación no elevó dicha información debido a que al momento de presentar el Proyecto de Presupuesto por el Ejercicio 2008 (Setiembre de 2007) la compra auditada no se encontraba prevista dentro de las erogaciones de tal período. La adquisición del material en cuestión surge como una voluntad política del nuevo Gobierno, siendo las autoridades del Poder Ejecutivo quienes incluyeron la partida en el Proyecto elevado a la Cámara de Diputados.”*

Análisis y evaluación. Resulta inconsistente la respuesta del Ministerio de Educación, ya que:

1°. Según Constitución Provincial, los Ministros forman parte del Poder Ejecutivo, por lo que no puede argumentarse, razonable y válidamente, como supuesto motivo de desconocimiento y consecuente incumplimiento de la normativa aplicable, que “La adquisición del material en cuestión surge como una voluntad política del nuevo Gobierno, siendo las autoridades del Poder Ejecutivo quienes incluyeron la partida en el Proyecto elevado a la Cámara de Diputados”; en todo caso, debe entenderse que dicho Proyecto de Presupuesto y la partida en cuestión eran efectivamente conocidos por una alta autoridad del Poder Ejecutivo, tal como lo es un/a Ministro/a.

2°. La ley N° 7.486, de Presupuesto de la Provincia para el ejercicio 2.008, fue sancionada el día 21-12-2.007 y promulgada, por Decreto N° 498, el día 28-12-2.007, por lo que no cabe argumentar desconocimiento del contenido del Proyecto ni carencia de tiempo para tratar, cuando menos, sus aspectos más relevantes. Basta recordar que fue de público y notorio conocimiento que hubo un periodo “de transición” desde poco después de conocerse los resultados electorales (fe-

cha de las elecciones: 28-10-07) hasta la fecha de asunción de las nuevas autoridades, el 10-12-07, contando con al menos 15 días más para completar el análisis presupuestario.

- 2) No se dio cumplimiento a lo establecido en el art. 2º del Decreto Reglamentario de la Ley de Contrataciones en la preparación de las cláusulas y condiciones administrativas y técnicas del contrato a celebrar y en la adjudicación conforme los principios enunciados en el art. 7º (publicidad; igualdad de posibilidades para los interesados y oferentes; promoción de la mayor concurrencia de oferentes; flexibilidad y transparencia en los procesos y procedimientos).

Respuesta del auditado: *“La norma general en estos casos se encuentra prevista en el artículo 8º de la ley 6838, donde se describen los diferentes procedimientos de contratación.*

En estas circunstancias nos interesa especialmente detenernos en sus incisos a) y c), que respectivamente aluden a la Licitación Pública y a la Contratación Directa, o como se denomina en el artículo 13º de la Ley, Libre Elección por Negociación Directa.

La Licitación Pública resulta obligatoria, toda vez, que la contratación supere el límite previsto en su Decreto Reglamentario N° 1448/96. Además reúne mejores condiciones de publicidad, transparencia y competencia, con el propósito de lograr más eficiencia.

*Sin embargo, el art. 13º de la ley, sanciona diversas excepciones a ese principio contenido en el Inc. h) las razones de **urgencia y emergencia**. En estos casos podrá prescindirse válidamente de la licitación pública.*

Ahora bien, cuales son las circunstancias en que deberá considerarse legítimamente las hipótesis de urgencia o de emergencia que justifiquen prescindir de la Licitación Pública a favor de la Compra Directa.

En este sentido, el artículo 13º del Dcto. 1448/96 Reglamentario de la Ley de Contrataciones (6838), señala: a los fines del Art. 13 Inc. h) de la ley 6838, se entenderá por emergencia los hechos humanos o de la naturaleza que compro-

metan la vida, la integridad física, la salud y la seguridad, debiendo en tal caso acreditarse fehacientemente tal extremo. Asimismo -continúa la reglamentación- se entenderá que existen razones de urgencia cuando no pueda realizarse el concurso de precios o esperarse la licitación.

En síntesis, la urgencia debe calificarse cuando por circunstancias técnicas o políticas, la autoridad no disponga del marco temporal requerido para desarrollar las instancias procesales que implica la licitación pública. En estos casos, repetimos, -motivados en razones técnicas o políticas-, queda justificado el uso de la excepción legal.

*Para Roberto Dromi -Derecho Administrativo 7º Edición Año 1998 Pag. 369/370- "...la procedencia de la causal exige algunos presupuestos esenciales (fáctico, legales). No toda urgencia admite la excepción procedimental. La urgencia debe ser **concreta, inmediata, imprevista, probada, y objetiva**. La urgencia es una cuestión de hecho, concreta, actual que debe ser debidamente acreditada y fundada en los pertinentes estudios técnicos y verificada por la autoridad competente."*

Analizando el caso contenido en el Expte. N° 159-131.403/08, sobre Compra de Kits Escolares, observamos el cumplimiento pleno de las condiciones citadas y que justificarían el uso de la excepción legal.

Se observa que la decisión política que justificó la adquisición (no valorada suficientemente en el informe provisorio de la Auditoría General de la Provincia), sí representaba un hecho cierto que requería su cumplimiento inmediato. Especialmente se dejaba allí probada la imprevisibilidad de carácter objetivo. Frente a ellas, el fin político de contar con los kits escolares para el comienzo del ciclo lectivo, no admitía el trámite burocrático y complejo previsto para la licitación pública. Cabe destacar a esta altura que los fondos públicos disponibles para esa inversión recién fueron autorizados a partir del 20 de enero del año 2008. Con lo que la urgencia para obstar por la adquisición se imponía.

Superada la urgencia del año 2008, se instruyó el procedimiento para el año 2009, el que incluyó lo siguiente:

En fecha 24 de Junio de 2008. El gobernador Juan Manuel Urtubey recibe a miembros de la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos de México (CONALITEG).

En fecha 19 de Julio de 2008. En la Ciudad de México, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) y el Gobierno de la Provincia de Salta suscriben una carta intención para firmar un convenio de colaboración a fin de elaborar contenidos, impresión y distribución de libros de texto gratuitos para estudiantes de educación básica. En la oportunidad el Gobernador, Ministro y la entonces Sub Secretaria de Planeamiento Educativo fueron informados respecto del proceso de edición, impresión y distribución de más de 17 millones de libros de texto gratuitos que distribuye el Gobierno Federal Mexicano anualmente.

En fecha 15 de Octubre 2008 se crea el Consejo Asesor Honorario para la Selección de Libros de Texto del Sistema Educativo Provincial, mediante Decreto 4.472/08. El Consejo es integrado por Héctor Carrizo, quien se desempeña como Secretario Ejecutivo y los miembros asesores Gregorio Caro Figueroa, Nora Eugenia Pérez Zamora, Ercilia Navamuel, Juan Carlos Saravia y Marta Mabel Franzone.

Se constituye un equipo técnico, integrado por 23 profesionales para la evaluación de contenidos de Lengua, Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Formación Etica y Ciudadana y Tecnología.

En fecha 15 de Diciembre de 2008 se conocieron las ofertas para la adquisición del producto editorial en soporte digital de los manuales escolares.

Tres firmas participaron de esta licitación. El sobre N° 1 correspondió a la firma “Tinta Fresca SA”, el sobre N° 2 a la empresa “Asociación Educacionista Argentina”, y el sobre N° 3 a la firma “Editorial y Distribuidora Lumen SRL”.

Se adjudica a la empresa Cartoon SA la impresión de los manuales 186.000 libros de texto de los cuales 85.000 corresponden a 1°, 2° y 3° grado y 101.000 libros para 4°, 5°, 6° y 7° grado.” (sic)

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 4, 5, 6 y 7.

El contenido de la respuesta del Ministerio de Educación hace referencia a otro articulado distinto a aquel en que se basa la observación, por lo que la respuesta no contesta la observación formulada.

- 3) El Ministerio de Educación no elaboró el programa de contrataciones - con el detalle de las especificaciones técnicas, volúmenes físicos, cronogramas de entregas o planes de trabajo y estimaciones de costos - sobre la base de las necesidades incluidas en la Ley de Presupuesto y con arreglo a las políticas fijadas por el Gobernador de la Provincia y de sus recursos financieros conforme lo establece el art. 4º de la Ley 6.838.

Respuesta del auditado: *“En el mencionado punto, caben idénticas salvedades que las vertidas ut supra: la compra auditada no se encontraba prevista en el Presupuesto Anual, razón por la que difícilmente podría haber sido incluida en las previsiones de éste.”*

Análisis y evaluación. Al contrario de lo manifestado por el Ministerio de Educación, la compra auditada sí se encontraba prevista en el Proyecto de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo (Poder del Estado del que los Ministerios forman parte) a la Cámara de Diputados, tanto como en la ley finalmente aprobada y promulgada, por lo que resulta inadmisibles alegar desconocimiento.

Caben aquí idénticas consideraciones que las expuestas en relación a Observación N° 1.

- 4) El Ministerio de Educación no ha observado acabadamente el procedimiento indicado en el art. 3º ap. B) del Dto. 1.448/96 -específicamente los incisos 1, 3, 4 y 9-, para el trámite de la contratación de los kits escolares.

Respuesta del auditado: *“En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 2. anterior.”*

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 2, 5, 6 y 7.

El contenido de la respuesta del Ministerio de Educación hace referencia a otro articulado distinto a aquel en que se basa la observación, por lo que la respuesta no contesta la observación formulada.

- 5) El Ministerio de Educación se apartó de lo establecido en la reglamentación sobre la obligatoriedad de contratar por licitación pública, ya que la excepción del art. 13 inciso h) no se ha acreditado ni justificado debidamente. Obra en el expediente una nota del Secretario de Estado de Gestión Administrativa y Recursos Humanos, fechada el **22-02-2.008**, dirigida a la USI, en la que indica que considera que la contratación encuadra dentro de las prescripciones del art. 13 inciso h), motivado por la necesidad de hacer entrega de material bibliográfico al inicio del ciclo lectivo. El ciclo lectivo del año 2.008 - se aclara - comenzó el **03-03-2.008**. Cabe destacar además que la contratación no fue solamente de material bibliográfico, sino también de carpetas, cuadernos y maletín.

Respuesta del auditado: *“En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 2. anterior.”*

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 2, 4, 6 y 7.

Respecto a la procedencia de la “urgencia” como causal de excepción al proceso licitatorio, se sostuvo: “La procedencia de esta causal exige algunos presupuestos esenciales, pues no toda urgencia habilita la excepción procedimental. En tal sentido, ella debe ser concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva. Si así no fuera, se correría el riesgo de considerar como cierta una situación de urgencia irreal, generalizándose de esta suerte este supuesto de excepción, que como tal debe ser de interpretación restrictiva y limitada.

La urgencia debe ser actual, concreta, manifiesta e impostergable y de una naturaleza tal que la necesidad que la origina no pueda ser satisfecha en tiempo oportuno más que por el procedimiento de excepción autorizado.

Por tal razón se entiende que la demora normal del procedimiento licitatorio público provocaría mayores daños al interés público que los que ocasionaría la omisión del procedimiento exigido por razones de conveniencia y de moralidad administrativas, en cuyo resguardo se halla comprometido también el interés público” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 141).

El texto transcrito permite establecer claramente que:

1. La situación “de urgencia”, para configurarse acabadamente requiere, como causa eficiente, la existencia de una necesidad pública. Dicha necesidad pública debe ser objetivamente verificable.
2. La sola existencia de la necesidad pública y la eventual configuración de la situación “de urgencia” no habilita, por sí misma, a la excepción procedimental en materia de contrataciones.
3. Lo dicho significa que pueden hallarse o verificarse situaciones “de urgencia” respecto de las cuales no resulta procedente la excepción procedimental en cuanto a la contratación.
4. Para que resulte legal y legítimamente válida la procedencia de la excepción al proceso licitatorio, la necesidad pública que origina la situación de urgencia ha de ser de una entidad y naturaleza tal que sólo a través de la contratación directa pueda darse satisfactoria respuesta a la misma.
5. La entidad y naturaleza de la necesidad pública, justificativa de una situación de urgencia, en que pretenda fundarse un procedimiento contractual de excepción, deben ser objetivamente verificables; para ello ha de cumplir los requisitos que la doctrina señala: actual, concreta, manifiesta e impostergable.
6. Además de todo lo señalado, ha de considerarse, para la procedencia de la modalidad contractual de excepción, una suerte de “balance” o adecuada valoración entre la lesión a infringirse al interés público y a la transparencia de los actos de la administración por apartarse del proceso licitatorio - las razones de conveniencia y moralidad administrativas - y los perjuicios que resultarían en

caso de no contratarse de forma directa, factores que no surgen de la fundamentación respaldatoria del proceso examinado.

7. De no cumplirse estrictamente con los recaudos señalados, y se aceptase de manera laxa la procedencia de la contratación directa en reemplazo de la licitación pública, además de alterarse burdamente las reglas establecidas en las normas regulatorias de la materia, se dejaría librado al criterio subjetivo, absolutamente discrecional y eventualmente arbitrario del funcionario de turno la elección del procedimiento por fuera de un sistema de contrataciones pensado para asegurar principios constitucionales y legales, para ser reemplazado por la sola voluntad de aquel, triturándose, de tal modo, el esfuerzo por la instauración y consolidación de un verdadero Estado de Derecho en el cual impere el gobierno de la Ley por encima de la discrecionalidad de los hombres. La tesis expuesta pretende disminuir, limitar cuando no eliminar, el superficial e ilegal recurso de considerar en cualesquier situación como válidas y procedentes las denominadas “urgencias irreales”, circunstancia que conduciría a la peligrosa generalización de la excepción por encima de la regla, como se patentiza en el caso examinado.

8. Consecuentemente, deviene en inadmisibles la pretensión de sustentar la procedencia de la excepción a la licitación y la subsecuente contratación directa, sin evidenciar claramente la existencia de una auténtica necesidad pública, cuya entidad, naturaleza y características, objetivamente verificables, sean tales que sólo a través de tal modalidad excepcional pueda ser satisfecha, descartándose su aplicabilidad sobre la única base argumental de la carencia de tiempo suficiente para llevar adelante el proceso licitatorio normal o usual.

- 6) Para efectuar la contratación no se ha seleccionado el procedimiento que garantice los principios del art. 7º de la Ley de Contrataciones conforme lo establecido por el art. 16 de la Ley.

Respuesta del auditado: “En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 2. anterior.”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 2, 4, 5 y 7.

El contenido de la respuesta del Ministerio de Educación hace referencia a otro articulado distinto a aquel en que se basa la observación, por lo que la respuesta no contesta la observación formulada.

- 7) Para realizar la contratación no se han confeccionado pliegos de bases - o **documentación que haga sus veces** - a la que debiera haberse ajustado la contratación, como indica la ley y su reglamentación, cuyos requisitos mínimos - establecidos en el art. 22 de la Ley -, son:

- Descripción del objeto;
- Especificaciones técnicas;
- Factores que se tendrán en cuenta para evaluar las ofertas;
- Tipo de moneda en que deberá cotizar el precio y procedimiento de conversión en un único signo monetario para comparar ofertas;
- Clase y monto de garantías;
- Cronogramas de entregas o plan de trabajos;
- Condiciones económico-financieras de la contratación.

Además de la información particular necesaria para asegurar la igualdad de posibilidades para los interesados y oferentes y la promoción de la mayor concurrencia de los mismos.

Respuesta del auditado: “En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 2. anterior.”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 2, 4, 5 y 6.

El contenido de la respuesta del Ministerio de Educación hace referencia a otro articulado distinto a aquel en que se basa la observación, por lo que la respuesta no contesta la observación formulada.

- 8) En las actuaciones administrativas agregadas al Expediente no se encuentra toda la documentación considerada básica, según lo establecido por la Unidad Central de Contrataciones (UCC) en su Circular N° 04/04.

Respuesta del auditado: “*Respecto a la documentación considerada básica, cabe destacar, ratificando lo informado por la Unidad de Sindicatura Interna a fs. 13 del Expediente N° 159-131.406/08, que obran en dichos autos los siguientes: a). Imputación Presupuestaria, OR N° 8004464, obrante a fs. 8; b). Tres presupuestos de firmas del ramo, en fs. 10 y 11, c). Encuadre legal de la contratación, obrante a fs. 12.*”

Análisis y evaluación. El contenido de la respuesta del Ministerio de Educación hace referencia y se fundamenta en cuestiones que no se relacionan directamente con aquellas en que se basa la observación, por lo que tal respuesta no contesta la observación formulada.

- 9) De la documentación e información aportada no surge ni puede establecerse a cargo de quién o quienes estuvo la labor material de elaboración del contenido de los textos, ni cuáles fueron las fuentes informativas y/o documentales a las que se recurrió para ello.

Respuesta del auditado: “*Tal como se consigna en el informe de la Empresa Cartoon S.A. (enviada el día 21 del corriente mes) que se adjunta a la documental del presente descargo, la responsable de las tareas de elaboración, edición y control de calidad del material bibliográfico en cuestión fue la Dra. Graciela E. Moncholí.*

Como autora ideológica de las obras, recaen sobre la misma las gestiones inherentes a la obtención del número de ISBN, la protección de los pertinentes derechos de autor y de propiedad intelectual; máxime siendo que sobre la misma incurre directa y exclusivamente el perjuicio por la falta de realización de dichas inscripciones.” (sic)

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 10, 50, 51 y 52.

La contestación brindada por el Ministerio remite a un informe producido por la firma Cartoon SA, en el que, al igual que en la contestación ministerial, no se aporta prueba documental alguna que fundamente y permita comprobar sus aseveraciones, respecto de la/s persona/s responsable/s de “la labor material de elaboración del contenido de los textos, ni cuáles fueron las fuentes informativas y/o documentales a las que se recurrió para ello”.

Por su parte, la Lic. Graciela Irene Moncholi, manifestó en forma telefónica y por mail desconocer totalmente lo atinente a la contratación examinada, por lo que, dice, no ha tenido participación alguna en la misma.

Al respecto debe hacerse notar que las gestiones llevadas a cabo para conocer el domicilio real de la Lic. Moncholi han resultado en vano, ya que la misma manifestó que reside en la ciudad de Buenos Aires, mientras que el domicilio declarado en el contrato aprobado por decreto N° 866/06 (calle Balcarce 700), corresponde al de la ex Escuela Normal Nacional, actual escuela General Manuel Belgrano.

Efectuada las consultas pertinentes al Sr. Colombo Murúa - socio de Inti Raymi – y a Cartoon SA, respondieron, en el primer caso que “la elaboración de los contenidos, gráficos, ilustraciones y textos, estuvo a cargo de una persona de amplia trayectoria en el tema edición de textos escolares...que fue contratada por la empresa impresora, para que actuara como “responsable del proyecto...”(sic) - en el entendimiento que su saber proviene de ser socio del presidente de Cartoon -, quien contestó que efectivamente fue así, que “no existió otra participación en el armado y edición de los contenidos de los libros, cualquier duda es responsabilidad de la Doctora...”, que “se trató de contactar a la Dra. Graciela Moncholi para que participara de los descargos y explicaciones que correspondiere..., pero la misma se negó a prestar la colaboración solicitada sin ningún tipo de explicación”(sic). Indicó además Cartoon a través de su Presidente que le fue abonado a la Dra. Moncholi la suma de \$ 45.000,00, detallando los cheques, fecha e importes, agregando que “una vez producido el problema que es de público conocimiento y del cual es ella la única responsable se ausentó y no dio

ningún tipo de explicación teniendo la Empresa Cartoon S.A. que hacerse responsable de la reimpresión de los treinta mil manuales corregidos”. De estas aseveraciones no se acompañó prueba documental, a pesar de haberles requerido el contrato entre Cartoon y la Dra. Moncholi y/o recibos.

Tampoco fueron indicadas las acciones seguidas por el Dr. Colombo Murúa y/o Inti Raymi como consecuencia de su aseveración (desconocer con que causa o autorización se incluyó el nombre editorial –Inti Raymi- en los manuales) y por Cartoon SA por la conducta adoptada por la Dra. Moncholi en perjuicio aparente de la empresa.

- 10) La profesional que el Ministerio de Educación y luego la empresa Cartoon S.A. han indicado como responsable de la tarea de control de calidad, del contenido de los módulos y otras -en Nota Ext s/c AGPS N° 380/08 recibida el 28-11-2008 y N° 412/09 recibida el 11-11-2009-, ha negado haber tenido participación alguna en dicho proceso.

Respuesta del auditado: “*En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 9. anterior.*”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 9, 50, 51 y 52.

La respuesta del Ministerio remite a un informe producido por la firma Cartoon SA, en el que, al igual que en la contestación ministerial, no se aporta prueba documental alguna que fundamente y permita comprobar sus aseveraciones, respecto de la/s persona/s responsable/s de “la labor material de elaboración del contenido de los textos, ni cuáles fueron las fuentes informativas y/o documentales a las que se recurrió para ello”.

Por su parte, la Lic. Graciela Irene Moncholi, manifestó en forma telefónica y por mail desconocer totalmente lo atinente a la contratación examinada, por lo que, dice no ha tenido participación alguna en la misma.

11) Habiendo solicitado este Órgano de Control confirmación sobre su participación en el proceso de elaboración de los textos a 2 (dos) de las personas que el Ministerio de Educación señaló como “Profesionales a cargo” en la respuesta que ese organismo brindara a la Cámara de Diputados por la solicitud realizada por Resolución N° 24/08, sólo una de ellas contestó, informando que desconoce cualquier aspecto vinculado al tema.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

12) Las Resoluciones del Ministerio de Educación, números 338/08, de fecha 25-02-08, y 658/08, de fecha 04-04-08, que “autorizan, aprueban y en las que se funda el proceso de contratación” examinado, adolecerían de vicios graves en varios de sus elementos (en el objeto, en la voluntad previo a la emisión del acto, en la voluntad en la emisión del acto y en la forma).

Dada la necesidad de dotar de agilidad a la lectura de las observaciones que se formulan y habida cuenta de la extensión que insume la fundamentación de la observación expuesta, ésta se desarrolla en el Anexo I, que forma parte integrante del presente informe.

Respuesta del auditado: “Respecto al punto en cuestión, y a los presuntos vicios que adolecerían tales actos administrativos, se hace saber que la necesidad de adquisición de los módulos fue avalada por la Unidad de Sindicatura Interna, por el Departamento Jurídico de este Ministerio a través de sendos dictámenes (N° 98/08 y 154 bis/08), como asimismo por informe de Secretaría Legal y Técnica de la Gobernación de fecha 10 de marzo de 2008.

Habiéndose recabado los informes de las áreas de intervención y contralor pertinentes, todas las cuales se pronunciaron en sentido favorable, los instrumentos legales que aprueban tanto la contratación, como el contrato de edición e impresión del material bibliográfico (Resoluciones N° 338/08 y N° 658/08 de este Ministerio que se adjuntan a la presente), no presentan vicios en la voluntad del órgano previa a la emisión del acto, y en la emisión del acto mismo.”

Análisis y evaluación. En la respuesta del Ministerio no han sido tratados ninguno de los cuestionamientos que en el Anexo I del Informe de Auditoría se formulan, por lo que los mismos continúan vigentes.

- 13) El Ministerio de Educación no ha dado cumplimiento a lo ordenado por la Ley 6.838 en su art. 24: no se realizó publicidad previa a la contratación. En el expediente no se consignaron razones debidamente fundadas para la falta de publicación previa.

No consta en las Resoluciones del Ministerio de Educación, números 338/08, de fecha 25-02-08, y 658/08, de fecha 04-04-08, que “autorizan y en las que se funda el proceso de contratación” examinado, que se ordene su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. Tampoco se publicó la adjudicación.

Respuesta del auditado: Sin respuesta

- 14) No consta en las actuaciones administrativas que el funcionario responsable haya ordenado la publicación de la adjudicación en el Boletín Oficial e informado a la Unidad Central de Contrataciones la adjudicación realizada a Cartoon S.A. dentro de los cinco (5) días hábiles de efectuada dicha contratación, indicando las razones que dieron origen al procedimiento seleccionado. La publicación no ha sido realizada.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 15) No consta en el expediente que se hubiese formalizado invitaciones a cotizar a diversos proveedores, en las que se describieran todas las especificaciones pertinentes del material a contratar, a efectos de que pudieran ser comparables los presupuestos respecto de la propuesta formulada por Cartoon S.A., con la que se iniciaron las actuaciones. Ello, a fin de permitir que el funcionario responsable compare, evalúe y califique las propuestas. En el Registro General de Contratistas de la Unidad Central de Contrataciones se encontraban inscriptos, a la fecha

en que se contrató la provisión de los kits, la cantidad de Proveedores que se muestra en el cuadro siguiente:

<u>Rubro</u>	<u>Proveedores inscriptos</u>
Librería y útiles de escritorio	45
Servicios de Imprenta y afines	130
Libros y revistas	63

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 16) No se suministró ni pudo obtenerse información referida a los parámetros considerados para determinar el número o cantidad de kits - módulos o equipos - adquiridos: 100.000 (cien mil) unidades del “kit” N° 1” - destinado a alumnos de 4°, 5° y 6° grado - y 100.000 (cien mil) unidades del “kit N° 2” - destinado a alumnos de 1°, 2° y 3° grado -.

La información provista por el Ministerio de Educación respecto de la matrícula de alumnos del año 2.008, correspondientes al Sector Estatal, de 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° grado (nivel EGB 1 y EGB 2) es la siguiente:

1er Año	2do Año	3er Año	4to Año	5to Año	6to Año
26.822	25.831	25.470	25.032	24.974	23.747
78.123			73.753		
151.876					

Respuesta del auditado: “Desconocemos los parámetros tomados en aquella oportunidad, pero consideramos probable que se hayan adoptado los mismos que para el ciclo lectivo 2009, consistentes en tomar el 100 % de la matrícula aportada por informes provenientes de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, más un porcentaje de incremento en atención al crecimiento de matrícula

la de un año a otro. No obstante ello, cabe aclarar que a pesar de los recaudos tomados en esta oportunidad, la cantidad adquirida este año ha sido insuficiente, ya que se han enviado ejemplares a órganos de Control Interno, Legislatura, espacios culturales, bibliotecas y organizaciones de difusión institucional.”

Análisis y evaluación. La respuesta del Ministerio: “Desconocemos los parámetros tomados en aquella oportunidad” justifica acabadamente el fundamento de la observación.

- 17) No se realizó el cotejo de por lo menos tres firmas del ramo. En los escritos de las presentaciones realizadas por las empresas “Mundo Gráfico Impresiones” - con firma del Sr. Willy Miguel Gutiérrez (Gerente)- e “Imprenta El Parque” - firma de la Sra. Noemí del Valle Trujillo Ten-, según denominaciones de logotipos, no se advierte constancia de recepción formal por parte del Ministerio de Educación, es decir, sello y firma autorizada del organismo que acredite fehacientemente la fecha de ingreso conforme Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Salta (LPA).

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 18) Las cotizaciones incorporadas al expediente no cumplen con las formalidades establecidas en el artículo 25 del Decreto N° 1.448/96 (sellado de ley, forma de presentación, fijación de domicilio, constancia de inscripción en el Registro General de Contratistas -certificado definitivo o provisorio según artículo 57 del decreto citado -, garantías, muestras u ofrecimiento para verificación de “visu in situ”, plazo de mantenimiento).

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 19) La denominación de fantasía de la empresa cuyo titular es el Sr. Willy Miguel Gutiérrez es “Imprenta Mundo Gráfico”, según constancias de la Unidad Central de Contrataciones y no “Mundo Gráfico Impresiones”, según presentación obrante en las actuaciones.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 20) La firma del Sr. Willy Miguel Gutiérrez, titular de la empresa “Imprenta Mundo Gráfico”, que consta en los registros de la Unidad Central de Contrataciones (UCC), puesta en presencia de funcionario público de dicha dependencia, en nada se asemeja a la que aparece inserta en la presentación obrante en las actuaciones, como “Gerente” de la firma “Mundo Gráfico Impresiones”.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 21) La empresa “Imprenta El Parque” de Noemí del Valle Trujillo Ten no registraba - al momento de tramitarse la contratación - inscripción en el Registro General de Proveedores de la Provincia, dependiente de la Unidad Central de Contrataciones.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 22) No se ha cumplido con lo requerido por la Disposición UCC N° 04/04 referido a los Certificados de Inscripción Provisorios y Definitivos en el Registro General de Contratistas del Estado.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 23) Para la adjudicación no se ha seguido el procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones y su reglamentación relacionado a la apertura y preadjudicación (apertura de ofertas, confección de cuadro comparativo, dictamen de preadjudicación, adjudicación, notificación a los oferentes).

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 24) No constan en el expediente ni la solicitud de constitución ni la constitución misma de las garantías establecidas por la ley y su reglamentación: garantía de la oferta, de la adjudicación y contragarantía - habida cuenta del adelanto recibido del 50% del monto de la contratación -.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 25) El Ministerio de Educación firmó el contrato sin que se hubiera constituido la garantía de cumplimiento (art. 33 Ley de Contrataciones).

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 26) No se estableció en el contrato la cantidad a realizarse de cada texto y cartilla, sólo se estableció la cantidad total de kits en 100.000, sin especificar la cantidad para el material específico de cada grado.

Respuesta del auditado: *“En relación a dicho punto, se hace remisión a la nota del 24 de Agosto de 2009, emitida por Cartoon S.A., en donde consta el detalle puntual de las obras editadas.”*

Análisis y evaluación. La respuesta del Ministerio en nada afecta la observación realizada, ya que no contesta lo observado.

- 27) La falta de descripción del objeto con precisión y de inserción de cláusulas específicas sobre los contenidos, subcontratación y forma de entrega, la no confección de pliegos de bases y condiciones o la documentación que hiciera sus veces con especificaciones técnicas y particulares inherentes a la contratación, impiden una correcta interpretación del contrato. No surge de éste quien/es es/son el/los autor/es de las obras que debían editarse e imprimirse, cuales eran los contenidos del material bibliográfico contratado, si este era preexistente o no, si podía subcontratarse, las responsabilidades del autor y del editor.

Esta observación se formula habida cuenta de los errores detectados, los cuestionamientos surgidos - de público conocimiento - sobre plagio, la inserción de “Ediciones Inti Raymi” en los textos. La ley, en su art. 34 refiere a la interpretación del contrato, la que no ha resultado posible por las falencias señaladas. No se aportaron constancias que permitan establecer que el Ministerio de Educación hubiese establecido, en forma previa a la contratación, determinadas especificaciones sobre el contenido, calidad y presentación del material didáctico. Además

no se adjuntó al contrato la “muestra” de las obras cuya edición e impresión se contrataba.

Respuesta del auditado: *“De acuerdo a nota enviada por la firma Cartoon S.A., la cual se adjunta a la presente, la responsable de la edición y autoría de las obras resulta la Dra. Graciela E. Moncholí, a cargo del proyecto editorial de las mismas. Por lo demás, y respecto al control llevado a cabo sobre el contenido del material bibliográfico, éste no sólo fue oportunamente corregido por la entonces Ministra de Educación de la Provincia (según lo afirma la mencionada empresa de acuerdo a nota enviada a este Ministerio con fecha 21 de agosto del corriente año), sino que en virtud de los errores detectados en las obras, se convocó una comisión ad hoc (cuya acta se adjunta a la presente), integrada por docentes de diversas áreas, a efectos de un segundo control de calidad previo a la redistribución de las obras corregidas.”*

Análisis y evaluación. La contestación brindada por el Ministerio se limita citar una nota producida por la firma Cartoon SA, sin aportar constancia documental alguna que permita validar sus afirmaciones y sin abordar el contenido fundamental de la observación.

Por su parte, la Lic. Graciela Irene Moncholi, manifestó en forma telefónica y por mail desconocer totalmente lo atinente a la contratación examinada, por lo que, dice no ha tenido participación alguna en la misma.

A su vez, la constitución y actuación de la comisión *ad hoc* que se menciona, no se realizó de forma previa a la contratación sino, por el contrario, después de detectarse los errores en los mapas, por lo que tampoco tiene relación directa alguna con el eje de la observación formulada.

- 28) No surge de las actuaciones administrativas la autorización del Ministerio de Educación de cesión parcial del contrato - en el caso de la edición -, ni para asociarse el contratista con otras personas físicas o jurídicas (art. 35 Ley de Contrataciones). De haber existido subcontrataciones, no se ha procedido conforme lo establece el art. 39 DR: poner en conocimiento por escrito a la entidad contratan-

te del subcontrato a celebrar, con indicación de las partes de ejecución a realizar y sus condiciones económicas, a fin de obtener la autorización del Ministerio.

Respuesta del auditado: *“Este Ministerio jamás consintió, ni fue puesto en conocimiento, de cesiones contractuales de especie alguna, como se alude en el mencionado punto. A todo efecto, se adjunta la nota de Cartoon S.A. - de fecha 24 de agosto del corriente año - a la documental del presente descargo.”*

Análisis y evaluación. La respuesta del Ministerio permite reconfirmar que: 1) Se produjo una irregular cesión del contrato en lo que a la edición se refiere, ya que de otra manera no puede explicarse la inserción de la leyenda “2008 - Ediciones Inti Raymi – Zuviría 682 – Salta Capital” en todos los textos; 2) El Ministerio no ha producido actividad de control alguna al respecto. 3) No adjuntaron constancias de reclamo alguno efectuado al respecto.

29) Pese a que en todos los textos se incluye la frase “2008 - Ediciones Inti Raymi - Zuviría N° 682 - Salta Capital - República Argentina”:

- el Ministerio de Educación manifiesta no contar con antecedente alguno que permita establecer la vinculación que “Ediciones Inti Raymi” o “Inti Raymi” tuvo en cualquier etapa vinculada directa o indirectamente al proceso contractual;
- el Ministerio de Educación manifiesta no contar con antecedente alguno que permita determinar quién o quienes resultan ser las personas titulares y/o responsables y/o representantes legales de “Ediciones Inti Raymi” o “Inti Raymi”;
- el Ministerio de Educación tampoco aportó documentación ni información que acredite haber realizado gestión alguna en procura de esclarecer debidamente la participación de la entidad mencionada, solicitando - como en otros casos- explicaciones a Cartoon S.A. sobre la mentada inscripción en el material bibliográfico;
- el Ministerio de Educación informó no contar con antecedente alguno que le permita justificar tal inclusión.

Respuesta del auditado: “Respecto a las acotaciones vertidas en este punto y en virtud de las gestiones llevadas a cabo por la Secretaría de Gestión Administrativa y RRHH, se adjuntan los informes pertinentes de la firma Cartoon S.A. Asimismo se hace saber que no existe constancia alguna de que este Ministerio haya prestado su aval a inserción alguna en los textos, ni de la denominación “Ediciones Inti Raymi” ni de ninguna otra de tenor semejante.”

Análisis y evaluación. Nuevamente, la contestación del Ministerio prácticamente se limita a remitir al contenido de una nota presentada por la empresa Cartoon SA en la que, respecto del tema objeto de la observación, no hace más que responsabilizar a la Dra. Graciela Moncholí por la elaboración del material y el contenido de los textos, así como por las inscripciones y los depósitos de ley obligatorios, aunque sin aportar la más mínima constancia documental (escrita) que permita sostener, validar y, eventualmente, corroborar sus afirmaciones. En lo que a la vinculación que “Ediciones Inti Raymi” o “Inti Raymi” tuvo en cualquier etapa vinculada directa o indirectamente al proceso contractual, la nota de la empresa no hace mención alguna. La respuesta ministerial no hace sino confirmar el contenido de la observación.

- 30) Pese a no poder justificar la inclusión de la denominación “Ediciones Inti Raymi” en todos los textos, el Ministerio de Educación, por vía de los hechos, avaló tal inserción.

Respuesta del auditado: Aparentemente, de la lectura de las respuestas a las observaciones formuladas, correspondería la misma a las obs. 29 y 30, sin que ello esté expresamente indicado por el ente auditado como en los demás casos

Análisis y evaluación. Por ser la misma respuesta que a la obs. 29, la evaluación de este Órgano de Control es la misma que la anterior.

La respuesta ministerial no hace sino confirmar el contenido de la observación.

- 31) No consta en las actuaciones examinadas, constancia del seguimiento del contrato que debió ser efectuado por el/los funcionario/s responsable/s conforme lo es-

tablece el art. 37 de la Ley y su reglamentación. No se aportaron constancias que permitan establecer la fecha en que Cartoon SA habría remitido los textos originales a conocimiento de la Sra. Ministra, ni el contenido de los mismos, ni la fecha en que esta funcionaria los habría devuelto a la empresa, ni las observaciones o correcciones que se hubieren formulado.

Respuesta del auditado: *“Con relación al punto en cuestión, se desprende de la nota enviada por la firma Cartoon S.A. a la Secretaría de Gestión Administrativa y RRHH, con fecha 21 de Agosto de 2009, que la obras se remitieron en su oportunidad a la Sra. Ministra de Educación en funciones, quien procedió a revisarla y reenviarla con las correcciones pertinentes, en forma previa al proceso de impresión. Dicha nota enviada por Cartoon S.A., no se sustenta de base documentada alguna.”*

Análisis y evaluación. Nada dice la respuesta del Ministerio respecto del seguimiento que debió efectuarse en los términos del artículo 37 de la Ley N° 6838 y su reglamentación.

En lo que a la remisión de los textos respecta, la propia contestación ministerial, cuando expresa “Dicha nota enviada por Cartoon SA no se sustenta de base documentada alguna” libera de reiterar los argumentos expresados en la observación.

32) No consta en las actuaciones puestas a disposición de este Órgano las acciones seguidas respecto a los errores detectados - de público conocimiento - en el material bibliográfico contratado. Al no haberse confeccionado los pliegos en forma previa, y no haberse insertado cláusulas al respecto en el contrato, no existen penalidades por incumplimientos, susceptibles de ser tratadas como lo estipula la Ley N° 6.838 (art. 43).

Respuesta del auditado: *“En lo referente al punto 32), y como fuere dicho ut supra, respecto al control llevado a cabo sobre el contenido del material bibliográfico, éste no sólo fue oportunamente corregido por quien entonces fuera Ministra de Educación de la Provincia, sino que en virtud de los errores detec-*

tados en las obras, se convocó una comisión ad hoc (cuya acta se adjunta a la presente), integrada por docentes de diversas áreas, a efectos de un segundo control de calidad previo a la redistribución de las obras corregidas. El informe de dicha comisión expresa que “Los errores que persisten, al respecto, son menores; no afectando la recepción de la obra”. Tal redistribución, tal como se acredita mediante decreto 2773/08 y Acta Convenio perfeccionada entre este Ministerio y la Organización Asociación de Veteranos de Guerra Malvinas-Salta, fue encomendada a este último.”

Análisis y evaluación. La respuesta del Ministerio hace referencia a la reunión llevada a cabo por un grupo de cuatro docentes el día 15 de mayo de 2.008, en órbita de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, en la que, según consta en copia de escrito presentado por el Ministerio, “Los mencionados profesionales realizaron un análisis de las imágenes y gráficos presentes en el texto Enciclopedia Nuestra Salta 5° año, edición corregida”.

Asimismo consta que “De la observación efectuada, se concluye que la cartografía original, que fuera cuestionada por estar en inglés y no respetar las normas del Instituto Geográfico Militar, fue reemplazada por gráficos. Los errores que persisten, al respecto, son menores; no afectando la recepción de la obra.”

La contestación ministerial en nada afecta los fundamentos de la observación, que no se centran en la corrección de los evidentes errores, sino en la imprevisión contractual relativa a los efectos derivados, tanto de tales errores como de cualquier otra circunstancia y de la falta de constancia en las actuaciones de las acciones seguidas.

- 33) El Ministerio de Educación - al no confeccionar los pliegos - no determinó el/los lugares de recepción del material contratado, ni la/s fecha/s de entrega. La cláusula inserta en el contrato al respecto es imprecisa. Consecuentemente el control de recepción debido -calidad y cantidad - no se llevó a cabo. No consta en las actuaciones la recepción del material en la forma que lo establece la ley - art. 55 y ss, y su reglamentación -, a efectos de habilitar el proceso de facturación. En

las actuaciones no consta designación de responsables de la recepción (art. 65 DR); tampoco la emisión de la certificación de recepción.

Respuesta del auditado: *“El control de recepción de las obras, cuestionado en los puntos 33) y 34), se respalda en la nota enviada por la firma contratante en fecha 24 de Agosto de 2009, de la cual surge que 171.740 (ciento setenta y un mil setecientos cuarenta) ejemplares fueron distribuidos en las Unidades Educativas, obrando remitos originales en poder de la empresa. El remanente de 28.260 (veintiocho mil doscientos sesenta) ejemplares en poder del Ministerio de Educación fueron recepcionados por el Sr. Normando Antonio Condory, Supervisor Técnico de la Secretaría de Gestión Administrativa y RRHH (entre los días 23 y 25 de julio de 2009 según consta en copias que se adjunta), e efectos de ser depositados en las instalaciones que este Ministerio posee en los galpones del Ejército Argentino, sito en Avda. Arenales S/N – Regimiento 5ª de Caballería Ligera. Dicho remanente será destinado a un plan de entrega a bibliotecas de toda la Provincia.*

En resumen:

Detalle	Cantidad
Volúmenes adquiridos	200.000
Volúmenes entregados por Cartoon SA vía Ejército Argentino o Municipios	171.740
Volúmenes entregados por Cartoon SA y en existencia en depósito del Ministerio de Educación	28.260
Diferencia	-.“

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que la correspondiente a la número 34.

La contestación del Ministerio no se refiere a la carencia de previsión, en forma previa a la contratación, de los lugares y fechas de recepción del material contra-

tado - cuestión central de la observación -, sino a la efectiva materialización de las entregas.

Por otra parte, se afirma que existe un remanente de 28.260 (veintiocho mil doscientos sesenta) ejemplares, entregados - se dice - en el depósito que el Ministerio de Educación utiliza en galpones del Ejército Argentino. Sin embargo, de las constancias de fojas 388, 389, 390 y 391 surge que los textos entregados son 24.750 (veinticuatro mil setecientos cincuenta), por lo que existe una diferencia de 3.510 (tres mil quinientos diez) textos. Cabe destacar que hasta julio de 2009 existía un excedente del material contratado no distribuido del 14%

- 34) En las actuaciones no hay constancias de las diligencias practicadas para el reemplazo del material bibliográfico - con motivo del error detectado en mapa -; ni de la conformidad definitiva de la recepción.

Respuesta del auditado: *“En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 33. anterior.”*

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que la correspondiente a la número 33.

La respuesta del Ministerio en nada afecta la observación realizada, continuando sin poder establecerse los mecanismos y los responsables a través de los cuales se definió y llevó adelante el proceso de reimpresión de textos.

- 35) La falta de confección de pliegos y de cláusulas inherentes en el contrato no permitió establecer el lugar donde debía presentarse la factura - acompañada de la conformidad de recepción - . Las facturas obrantes en el expediente analizado no cumplen con todos los requisitos establecidos en la reglamentación, art. 67 DR. Carecen de número y fecha de la orden de compra o contrato a que corresponden, número de expediente, número y fecha de los remitos de entrega, lugar donde se entregó la mercadería.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

36) La conformidad de la factura no tiene fecha, la que debió realizarse dentro de los tres días de su presentación - cuya fecha tampoco consta -, y se realizó sin la certificación de recepción definitiva. Se dio conformidad a la factura sin que se hubiesen cumplido los recaudos legales, administrativos y de trámite (art. 67 DR).

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

37) Se realizó el pago de la contratación en forma distinta (50 % anticipo y 50 % contra “entrega”) a la autorizada por la Secretaría de Finanzas, previsto en 30 días de fecha de factura, en virtud del artículo 4º de la Res. MH N° 18/04. La tramitación de esta autorización - además - se realizó en forma extemporánea, luego de la firma del contrato, a pesar de que la citada resolución disponía la obligatoriedad de la tramitación “*en forma previa al llamado de todo Concurso de Precios, Licitación Pública y/o Contratación Directa en los términos del artículo 13 de la Ley N° 6.838 por importes superiores al fijado como límite inferior para el Concurso de Precios, ...*” (sic).

Respuesta del auditado: “*En relación a la observación realizada en el punto 37), se informa que el pago fue efectuado según los términos del Contrato de Edición e Impresión del Material Bibliográfico, firmado entre la empresa y la titular de la cartera educativa, posteriormente aprobado mediante Resolución N° 658/08.*”

Análisis y evaluación. La respuesta del Ministerio en nada afecta la observación realizada, sino que, por el contrario, ratifica su fundamento.

38) Se practicó retención en defecto en concepto de Impuesto a las Ganancias en los pagos realizados a la firma Cartoon SA, por un importe de \$ 24.124,00 (veinticuatro mil ciento veinticuatro pesos) dado que se disminuyó la base imponible como si se tratase de una actividad gravada con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando en realidad está exenta de dicho tributo por imperio de las Leyes N° 25.446 - artículo 11- y N° 20.631 -artículo 7, inciso a -. El establecimiento del

valor indicado como retención en defecto se aprecia en Anexo II –integrante de este Informe-, cálculo estimado sin detraer los importes correspondientes a carpetas y cuadernos por no contar con la información desagregada.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 39) De las constancias aportadas, no surge que el Ministerio de Educación hubiera previsto un método de distribución del material adquirido.

Respuesta del auditado: *“Respecto a estos puntos, se informa que la distribución originaria del material bibliográfico fue realizada de la siguiente manera: en Departamento Capital se llevó a cabo a través de la firma contratante, conjuntamente con el Ejército Argentino. En el interior de la Provincia, se contó con la colaboración de los Intendentes de cada Municipalidad a efectos de lograr la distribución de las obras en todas la Unidades Educativas. En respaldo de lo dicho, se adjunta informe de la empresa Cartoon S.A. de fecha 21 de agosto de 2009.”*

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 40, 41, 42, 43 y 44.

La contestación ministerial se limita a exponer la manera en que se concretó la distribución y nada dice respecto de haber previsto un método para ello, por lo que en nada afecta la observación realizada.

- 40) La distribución de los módulos se realizó a través de la empresa Cartoon SA, sin que tal actividad estuviera contractualmente prevista.

Respuesta del auditado: *“En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 39. anterior.”*

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 39, 41, 42, 43 y 44.

La contestación ministerial en nada afecta los fundamentos de la observación realizada. La respuesta no contesta la observación realizada.

41) No se aportaron constancias que permitan aseverar que la tarea de distribución de los módulos fuese formalmente requerida por parte del Ministerio de Educación a la firma Cartoon SA.

Respuesta del auditado: “En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 39. anterior.”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a las números 39, 40, 42, 43 y 44.

La contestación ministerial en nada afecta los fundamentos de la observación realizada. La respuesta no contesta la observación realizada.

42) De los antecedentes obrantes en las actuaciones, no surge que el Ministerio de Educación hubiese tenido alguna intervención o aprobado formalmente la metodología seguida por la empresa Cartoon SA para la distribución de los kits.

Respuesta del auditado: “En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 39. anterior.”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a las números 39, 40, 41, 43 y 44.

La contestación ministerial en nada afecta los fundamentos de la observación realizada. La respuesta no contesta la observación realizada.

43) No se aportaron constancias que permitan aseverar que el Ministerio de Educación hubiese ejercido algún control respecto de la distribución de los módulos.

Respuesta del auditado: “En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 39. anterior.”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a las números 39, 40, 41, 42 y 44.

La contestación ministerial en nada afecta los fundamentos de la observación realizada. La respuesta no contesta la observación realizada.

44) En la documentación e información aportada sobre la distribución de los kits no se precisa ni se distingue entre distribución original y distribución posterior por reemplazo con motivo de la enmienda de los errores detectados en la impresión de los textos.

Respuesta del auditado: *“En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 39. anterior.”*

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a las números 39, 40, 41, 42 y 43.

La contestación ministerial en nada afecta los fundamentos de la observación realizada. La respuesta no contesta la observación realizada

45) Los efectos derivados de los errores detectados en los textos no tuvieron previsión contractual respecto de su tratamiento y resolución. De la información aportada surge que el costo de la reimpresión de ejemplares para salvar errores fue asumido por la empresa Cartoon SA y que para su distribución, se contó con el aporte de la Asociación de Veteranos de Guerra Malvinas-Salta.

Texto de la Observación original, contenida en el Informe de Auditoría Provisorio: *“De la documentación e información aportada no surge ni se especifica a cargo de cuál de los contratantes estuvo el costo de la reimpresión y redistribución de ejemplares para salvar errores, ni el encuadramiento contractual de dicha situación.”*

Respuesta del auditado: *“En lo que respecta estos puntos, el costo de reimpresión de los manuales con errores fue asumido por la firma Cartoon S.A. según surge de nota enviada el día 24 de Agosto de 2009 por la mencionada empresa; en consonancia a lo expuesto por la firma, redundo destacar que el Ministerio de Educación no ha erogado suma alguna por dicho concepto.*

Por otra parte, y a los efectos de la redistribución de las obras corregidas, tal como fuera previamente informado, se contó con el aporte de la Asociación de Veteranos de Guerra Malvinas-Salta.

Finalmente cabe informar que, en lo que respecta a las obras “Salta-Patrimonio Arquitectónico”, las mismas fueron entregadas a la Secretaría de Cultura de la Provincia, según consta en el Acta de Recepción que se adjunta al presente, organismo que se encargará de su distribución. En relación al manual “Siempre Salta”, se encuentra en ejecución un plan de entrega en bibliotecas de toda la Provincia, al igual que los sobrantes recepcionados por el Sr. Normando Antonio Condory, y que fueran depositados en los galpones del Ejército Argentino. (véase contestación al punto 34).”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 46 y 49.

La contestación ministerial permite reconfirmar que, efectivamente, no hubo previsión contractual alguna respecto del tema en que se fundamenta la observación.

En referencia a que, como la contestación dice, “redunda destacar que el Ministerio de Educación no ha erogado suma alguna por dicho concepto”, si bien por la reimpresión no había sido erogada suma alguna, del Acta Convenio celebrada entre el Ministerio de Educación y la Asociación de Veteranos de Guerra Malvinas-Salta (fs. 382), surge que se adelantó la suma de \$ 24.000 (veinticuatro mil pesos), para que la misma prestase el servicio de distribución de textos corregidos, erogación originada en los errores de los textos originalmente impresos.

Conforme lo evaluado, **se reformuló la observación**, la que quedó redactada en los términos expuestos.

Nada dice la observación respecto de otras obras. El tema de otras obras contratadas a Cartoon y no distribuidos oportunamente, fue consignado por este órgano de Control como una cuestión pasible de investigación posterior.

- 46) No existe constancia de la forma en que se hizo la “reimpresión” ni de cuántos ejemplares fueron reimpresos y/o salvado con fe de erratas.

Respuesta del auditado: “En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 45. anterior.”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 45 y 49.

La contestación ministerial nada menciona respecto del número de ejemplares reimpresos para reemplazar a los que contenían errores.

Una nota de fecha 24-08-2009, de la empresa Cartoon SA dirigida al Ministerio de Educación, menciona que “La reimpresión de ‘Enciclopedias de mi Provincia Salta 5’ fue de 30.000 ejemplares”, sin aportar ni ofrecer constancia documental alguna que permita comprobar tal aserto.

- 47) De la documentación e información aportada no surge ni se especifica la participación que le cupo al Ministerio de Educación en el proceso de reimpresión y redistribución de ejemplares para salvar errores de impresión de los textos.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 48) No se aportó documentación ni información global resumida respecto de la cantidad total de equipos entregados, tanto en primera cuanto en segunda instancia - por el reemplazo de textos con errores de impresión -, ni de los módulos que eventualmente no se hubieren repartido, ni de los que hubiesen quedado en existencia.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

- 49) Se constató que en el depósito del Ministerio de Educación, ubicado en Caballería V del Ejército Argentino, no había al momento de la visita efectuada, el día lunes 11 de mayo de 2.009, - habiendo manifestado la persona a cargo del depósito, que tampoco hubo en ningún momento -, ejemplares de los kits, equipos o módulos escolares.

Texto de la Observación original, contenida en el Informe de Auditoría Provisorio: “Se constató que en el depósito del Ministerio de Educación, ubicado en Caballería V del Ejército Argentino, no había al momento de la visita efectuada -

habiendo manifestado la persona a cargo del depósito, que tampoco hubo en ningún momento -, ejemplares de los kits, equipos o módulos escolares.”

Respuesta del auditado: “*En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 45. anterior.*”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 45 y 46.

La contestación ministerial ratifica lo aseverado en la observación, si bien se afirma que actualmente existen ejemplares remanentes de los kits en depósitos que el Ministerio utiliza en dependencias del Ejército, según respuestas a observaciones 33 y 34.

Conforme lo evaluado, **se reformuló la observación**, la que quedó redactada en los términos expuestos.

50) No ha sido posible establecer con certidumbre quién/es ha/n sido la/s persona/s responsable/s de las gestiones conducentes a la obtención del N° ISBN (International Standard Book Number: Sistema Internacional Normalizado de Libros) de los textos.

Texto de la Observación original, contenida en el Informe de Auditoría Provisorio: “El Ministerio de Educación informó que no cuenta con antecedente alguno que le permita individualizar a la persona, física o jurídica, que tuvo a su cargo las gestiones para la obtención del N° ISBN (International Standard Book Number: Sistema Internacional Normalizado de Libros) de los textos.”

Respuesta del auditado: “*En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 9. anterior.*”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 9, 10, 51 y 52.

La contestación ministerial se limita a reiterar expresiones vertidas por la empresa Cartoon SA y, al igual que dicha firma, no aporta sustento documental alguno en que base sus aseveraciones, en las que responsabiliza a la Dra. Graciela Moncholi por el logro de los temas objeto de la observación.

Por su parte, la Lic. Graciela Irene Moncholi, manifestó en forma telefónica y por mail desconocer totalmente lo atinente a la contratación examinada, por lo que, dice, no ha tenido participación alguna en la misma.

Conforme lo evaluado, **se reformuló la observación**, la que quedó redactada en los términos expuestos.

- 51) El Ministerio de Educación informó que no cuenta con antecedente alguno que le permita especificar acerca de la realización de gestiones que se hubieren llevado adelante a efectos de lograr la protección legal de los derechos vinculados a las obras: de propiedad intelectual, del autor, del editor.

Respuesta del auditado: “*En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 9. anterior.*”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 9, 10, 50 y 52.

La contestación ministerial reitera expresiones de Cartoon SA en las que responsabiliza a la Dra. Graciela Moncholi –que por su parte negó su participación – por el logro de los temas objeto de la observación.

- 52) El Ministerio de Educación informó que no cuenta con antecedente alguno que le permita manifestar acerca de si el editor efectuó el depósito de las obras en el Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, y/o si fue inscripto en tal Registro el contrato respectivo.

Respuesta del auditado: “*En mérito a la brevedad, se remite a la lectura de la incluida en punto 9. anterior.*”

Análisis y evaluación. La respuesta a esta observación es la misma que las correspondientes a los números 9, 10, 50 y 51. Corresponde el mismo análisis que en la obs. anterior.

- 53) Se constató, en el mes de diciembre del año 2.008, que en el inmueble ubicado en calle Zuviría N° 682, Salta Capital, domicilio que aparece mencionado en los

textos como correspondiente a “Ediciones Inti Raymi”, no funciona, ni funcionó en el pasado inmediato, firma alguna con la denominación señalada.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

54) La denominación “Ediciones Inti Raymi” o “Inti Raymi” no corresponde a ninguna entidad inscripta en el Registro General de Proveedores de la Provincia, dependiente de la Unidad Central de Contrataciones.

Respuesta del auditado: Sin respuesta.

V. RECOMENDACIONES

Se formulan las siguientes recomendaciones, las cuales se agrupan por bloques temáticos que involucran la totalidad de las observaciones realizadas, con el propósito que el Ministerio de Educación considere su implementación efectiva, como asimismo la adopción de otras medidas conducentes a salvar y evitar la reiteración, en lo sucesivo, de las situaciones observadas.

Relacionadas con la confección del Presupuesto

Respetar y cumplir con las pautas y normas que señalan la necesidad de confeccionar el anteproyecto de presupuesto en debido tiempo y de manera íntegra, para que mediante el manejo de la técnica de “presupuesto por curso de acción” se mejore la actividad de previsión y planificación, y de tal modo contribuir positivamente a lograr una más adecuada toma de decisiones en materia de políticas globales y sectoriales, y una gestión ajustada y sujeta a lo establecido por el artículo 2° de la Ley 7.103: “La gestión de la hacienda pública se ejercerá con sujeción al ordenamiento jurídico, con arreglo a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia”.

A dichos fines, la Oficina Provincial de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, prepara y difunde anualmente instructivos y formularios de aplicación, los que deberán ser debidamente cumplimentados por las unidades correspondientes del Ministerio de Educación, en especial lo referido a los contenidos cuantitativos y cualitativos.

Relacionadas con la elaboración anual del Programa de Contrataciones

Elaborar anualmente, a través de la Unidad Operativa en materia de contrataciones del Ministerio de Educación, el Programa de Contrataciones, sobre las bases de las necesidades incluidas en la documentación anexa a la Ley de Presupuesto y con arreglo a las políticas fijadas por el Gobernador de la Provincia y de los recursos financieros.

El referido Programa de Contrataciones deberá contener el detalle de las especificaciones técnicas, volúmenes físicos, cronogramas de entregas o planes de trabajo, según corresponda, y estimaciones de costos (Art. 4° Ley N° 6.838 y su reglamentación).

Relacionadas con la elección del procedimiento de contratación

Corresponderá que el Ministerio de Educación, a través de las unidades y servicios de su jurisdicción, valore, pondere y dictamine en forma precisa, en la elección del procedimiento de contratación, el conjunto de circunstancias excepcionales que deben concurrir para apartarse de la regla de la Licitación Pública como procedimiento normal, regular y habitual de contratación.

Sin perjuicio de ello, habida cuenta de las observaciones realizadas, se recomienda impulsar y promover las acciones sumariales internas pertinentes, tendientes a la determinación, delimitación y graduación de las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar en el proceso de contratación examinado.

Relacionadas con el cumplimiento de las normas aplicables en la modalidad de contratación seleccionada

Se recomienda otorgar, para la realización de las contrataciones, inexcusable e imperativamente, la participación que legalmente compete a la Unidad Operativa correspondiente (Departamento de Contrataciones y sus dependencias) del Ministerio, dando intervención - en los casos que corresponda - a la Coordinación de Compras, a efectos de que se realicen respetando la normativa aplicable.

Relacionadas con la aplicación de pautas de Control Interno

Se recomienda revisar y en consecuencia implantar, implementar o adecuar las actividades del sistema de control interno que deben, necesariamente, ejecutarse en la tramitación de las contrataciones otorgando, reiteramos, inexcusablemente, la participación que legalmente compete a la Unidad Operativa del Ministerio, responsable de la gestión de las contrataciones y/o Coordinación de Compras.

VI. CONCLUSIONES

El Ministerio optó por un procedimiento - contratación directa, modalidad libre elección por negociación directa - que no es el que se correspondía con la naturaleza y características de la contratación de los kits escolares. Tampoco ha respetado las normas que regulan el procedimiento elegido.

Teniendo presente la circunstancia de haberse sustentado el procedimiento de contratación de los kits escolares en la prescripción contenida en el artículo 13, inciso h) de la Ley 6.838, el cual habilita una tramitación excepcional y diferenciada respecto de la regla general de la Licitación Pública, habida cuenta de existir abundante doctrina y jurisprudencia que acotan, restringen y precisan el alcance objetivo del término urgencia, delimitando el uso de la excepción, se estima imprescindible subsanar la generalización de la terminología premencionada por interpretaciones subjetivas o erróneas - y su consecuente aplicación - por los funcionarios o agentes públicos. Resulta imperioso y básico comprender que ninguna situación debe amparar la ineficiencia en la planificación.

VII. OPINIÓN

Del relevamiento efectuado del control interno aplicado a la contratación de kits escolares al inicio del ciclo lectivo 2.008, surge la inexistencia de actividades de control.

De acuerdo a las tareas realizadas, las limitaciones enunciadas, lo expuesto en aclaraciones previas, comentarios y las observaciones formuladas en el correspondiente apartado, surge lo siguiente:

En relación a los aspectos financieros de la contratación

La ejecución presupuestaria de la contratación de los kits escolares, elaborada por el Ministerio de Educación, puesta a disposición de este Órgano de Control, expone razonablemente el movimiento financiero generado por la operación auditada.

En relación a la gestión de la contratación

La no inclusión de información relativa al tipo de bien a adquirir, su unidad de medida, precio unitario estimado, cantidad y costo, en el presupuesto del Ejercicio 2.008, imposibilita emitir una opinión respecto de la gestión - economía, eficacia y eficiencia -, toda vez que se carece del parámetro de comparación y medida necesarios para su evaluación.

De igual manera, la carencia - en el contrato celebrado entre el Ministerio de Educación y la empresa Cartoon SA -, de objetivos (p.ej. atinentes al contenido de los textos y su adecuación curricular) y procedimientos (p. ej. relativos a la metodología de distribución de los kits), impiden emitir opinión referente a la gestión contractual - economía, eficacia y eficiencia -.

En relación a los aspectos legales de la contratación

Fundado en los procedimientos de auditoría aplicados, las evidencias reunidas, el examen particular y global realizado, es posible colegir que no se ha cumplido con la legislación aplicable en la contratación de los kits escolares al inicio del periodo lectivo 2.008, objeto de la presente auditoría.

Las tareas de campos finalizaron el día 11 de mayo de 2009.

Salta, 27 de abril de 2.010.

Cra Villada – Cr Ossola – Cra Abdulcader – Cr. Manjón - Dr. Abdo

ANEXO I

Se expone a continuación el análisis jurídico realizado de los actos administrativos emitidos en el proceso de contratación de los kits escolares, de contenido similar que el anexo al Informe Provisorio notificado oportunamente, habida cuenta de no haber sido posible de comentarios, aclaraciones u observaciones por parte del ente auditado.

I. Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación

I.A. En lo atinente a su Objeto

La Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación, de fecha 25-02-08, dispone en su artículo 1° *“Autorizar a la Dirección General de Administración a contratar bajo la modalidad de libre elección por negociación directa con la firma comercial ‘CARTOON S.A.’ la adquisición de material bibliográfico, incluyendo el mismo el trabajo de edición e impresión, de conformidad con lo expuesto en los considerandos”*. A tenor de lo dispuesto por los artículos 28, 29, 49, correlativos y concordantes de la Ley de Procedimientos Administrativos para la Provincia de Salta (en adelante, LPA), esta resolución adolecería de vicio grave o grosero en su objeto.

En efecto, el objeto del acto administrativo -esto es, la contratación bajo la modalidad de libre elección por negociación directa, basado en las disposiciones del artículo 13, inciso h, de la Ley N° 6.838 -*cuando existan probadas razones de urgencia o de emergencia-* y su Decreto Reglamentario N° 1.448/96- no debe “estar en discordancia con la situación de hecho reglada por las normas” (art. 28 LPA), ni contravenir “disposiciones (...) legislativas (...)” (art. 29 LPA), cuestiones, ambas, que aparecen vulneradas en el instrumento que se examina (Res. MEd N° 338/08), debiéndose calificar al vicio que afecta el objeto como grave o grosero si “a) Transgrede (...) normas constitucionales, legales (...)” o “b) Está en discordancia con la situación de hecho reglada por el orden normativo” (art. 49 LPA), previsiones que se verifican en el caso, conforme seguidamente se fundamenta, y por cuyas razones la causal de urgencia invocada como excepción del proceso licitatorio no aparece ajustada a la realidad jurídica y fáctica que concluyó con la adquisición del material bibliográfico y otros.

Respecto a la procedencia de la “urgencia” como causal de excepción al proceso licitatorio, se sostuvo: “La procedencia de esta causal exige algunos presupuestos esenciales, pues no toda urgencia habilita la excepción procedimental. En tal sentido, ella debe ser con-

creta, inmediata, imprevista, probada y objetiva. Si así no fuera, se correría el riesgo de considerar como cierta una situación de urgencia irreal, generalizándose de esta suerte este supuesto de excepción, que como tal debe ser de interpretación restrictiva y limitada.

La urgencia debe ser actual, concreta, manifiesta e impostergable y de una naturaleza tal que la necesidad que la origina no pueda ser satisfecha en tiempo oportuno más que por el procedimiento de excepción autorizado.

Por tal razón se entiende que la demora normal del procedimiento licitatorio público provocaría mayores daños al interés público que los que ocasionaría la omisión del procedimiento exigido por razones de conveniencia y de moralidad administrativas, en cuyo resguardo se halla comprometido también el interés público” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 141).

El texto transcrito permite establecer claramente que:

1. La situación “de urgencia”, para configurarse acabadamente requiere, como causa eficiente, la existencia de una necesidad pública. Dicha necesidad pública debe ser objetivamente verificable.

2. La sola existencia de la necesidad pública y la eventual configuración de la situación “de urgencia” no habilita, por sí misma, a la excepción procedimental en materia de contrataciones.

3. Lo dicho significa que pueden hallarse o verificarse situaciones “de urgencia” respecto de las cuales no resulta procedente la excepción procedimental en cuanto a la contratación.

4. Para que resulte legal y legítimamente válida la procedencia de la excepción al proceso licitatorio, la necesidad pública que origina la situación de urgencia ha de ser de una entidad y naturaleza tal que sólo a través de la contratación directa pueda darse satisfactoria respuesta a la misma.

5. La entidad y naturaleza de la necesidad pública, justificativa de una situación de urgencia, en que pretenda fundarse un procedimiento contractual de excepción, deben ser objetivamente verificables; para ello ha de cumplir los requisitos que la doctrina señala: actual, concreta, manifiesta e impostergable.

6. Además de todo lo señalado, ha de considerarse, para la procedencia de la modalidad contractual de excepción, una suerte de “balance” o adecuada valoración entre la lesión a infringirse al interés público y a la transparencia de los actos de la administración por apartarse del proceso licitatorio -las razones de conveniencia y moralidad administrativas- y los perjuicios que resultarían en caso de no contratarse de forma directa, factores que no surgen de la fundamentación respaldatoria del proceso examinado.

7. De no cumplirse estrictamente con los recaudos señalados, y se aceptase de manera laxa la procedencia de la contratación directa en reemplazo de la licitación pública, además de alterarse burdamente las reglas establecidas en las normas regulatorias de la materia, se dejaría librado al criterio subjetivo, absolutamente discrecional y eventualmente arbitrario del funcionario de turno la elección del procedimiento por fuera de un sistema de contrataciones pensado para asegurar principios constitucionales y legales, para ser reemplazado por la sola voluntad de aquel, triturándose, de tal modo, el esfuerzo por la instauración y consolidación de un verdadero Estado de Derecho en el cual impere el gobierno de la Ley por encima de la discrecionalidad de los hombres. La tesis expuesta pretende disminuir, limitar cuando no eliminar, el superficial e ilegal recurso de considerar en cualesquier situación como válidas y procedentes a las denominadas “urgencias irreales”, circunstancia que conduciría a la peligrosa generalización de la excepción por encima de la regla.

8. Consecuentemente, deviene en inadmisibles la pretensión de sustentar la procedencia de la excepción a la licitación y la subsecuente contratación directa, sin evidenciar claramente la existencia de una auténtica necesidad pública, cuya entidad, naturaleza y características, objetivamente verificables, sean tales que sólo a través de tal modalidad excepcional pueda ser satisfecha, descartándose su aplicabilidad sobre la única base argumental de la carencia de tiempo suficiente para llevar adelante el proceso licitatorio normal o usual.

La Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación, instrumento en el que se basa todo el proceso contractual, omite absolutamente la fundamentación acorde a la existencia de una real necesidad pública en la que pudiere, eventualmente, sustentarse válidamente la configuración de una situación de “urgencia”. Luego, desde que no se menciona, siquiera tangencialmente, una necesidad pública a ser satisfecha, mal puede considerarse que exista un estado

de urgencia, por lo que no resulta ajustada a derecho la modalidad de contratación adoptada, esto es, la libre elección por negociación directa.

Tampoco es posible colegir -pues no existe mención alguna al respecto en la Resolución analizada- acerca de cuáles hubiesen sido los daños al interés público que pudieron haberse producido si acaso se recurría al proceso licitatorio para la contratación de los “kits” escolares; ello no es casual, sino antes bien absolutamente lógico, ya que al no existir una real y verdadera necesidad pública que deba satisfacerse, ningún daño se hubiese producido al conducir el proceso de contratación a través del camino de la licitación pública. En cambio, sí resulta posible patentizar la afectación del interés público -la claridad, conveniencia y moralidad administrativa y los principios liminares del proceso licitatorio, considerados pilares primordiales por la ley al establecer la licitación pública como fase angular y esencial del proceso regular de contratación- como consecuencia de la modalidad de contratación elegida.

Pese a resultar lo hasta aquí expuesto suficiente respaldo respecto de la existencia de vicio grave o grosero en el objeto de la Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación, estimamos conveniente extendernos en consideraciones que abonan dicha postura.

Efectuando un análisis de cada uno de los requisitos necesarios para la procedencia de la “urgencia” como causal de excepción al proceso licitatorio, se tiene que la misma, así como la necesidad pública en que se funda, debe reunir diversos presupuestos, los que, conforme se irá fundamentando, no han sido respetados en el caso que se examina.

“3.1. Concreta. La urgencia debe ser especial, particular, para un caso determinado y real. (...) No se trata de una urgencia abstracta, en general, común, (...) El apremio debe ser concreto e inmediato.” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 141).

A este respecto, no se advierte que el caso examinado -contratación de los “kits” escolares- se hubiese ceñido a tales pautas.

La Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación no menciona y/o especifica ninguna necesidad pública concreta susceptible de avalar una situación de urgencia como la invocada.

Por vía de hipótesis y aún presumiéndose- toda vez que -insistimos- el instrumento analizado no lo expresa-, que la necesidad pública que pretendía satisfacerse a través de la ad-

quisición de los “kits” perseguía como objetivo que los alumnos de escuelas públicas contasen con ese material cabe formularse el interrogante acerca de si ¿ aún con tales propósitos resultaba procedente el apartamiento del proceso regular de contratación?. Manifestamos nuestra postura al respecto: a la luz del análisis realizado a través del presente y de los elementos probatorios colectados mediante los procedimientos de auditoría utilizados no se verifica la existencia y consistencia de suficientes razones, causas y/o fundamentos que hubieren ameritado el proceso de contratación por la vía de excepción adoptada.

Refuerza lo aseverado precedentemente la circunstancia que el material distribuido no es el que esencial, principal y excluyentemente se emplea en el dictado de las clases y el desarrollo de los contenidos curriculares, sino que originalmente fue considerado como un material de apoyo, por una parte; por otra, el sistema educativo salteño se ha desarrollado hasta el presente sin la existencia de tal material, por lo que no se advierte ningún grave e irremediable perjuicio en que para su elaboración y provisión se hubiese tardado el tiempo que demanda un proceso licitatorio normal o corriente.

“3.2. Inmediata. La necesidad pública invocada debe ser actual, presente, imposter-gable e improrrogable (...) El apremio debe ser concreto e inmediato, y de tal naturaleza que no pueda satisfacerse en tiempo oportuno más que por vía de la contratación directa, pues la demora normal de un llamado a licitación provocaría mayores daños al interés público que los que ocasiona la omisión de un requisito exigido por razones de conveniencia y moralidad administrativas, en cuyo resguardo se halla también interesado ese mismo interés público.” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 142).

Tampoco frente a este requisito pueden encontrarse justificativos suficientemente válidos al carecerse de datos reales que sustenten una premura “imposter-gable e improrrogable” extremos que no se mencionan -siquiera tangencialmente- en las razones esgrimidas por la administración a través de la Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación.

“3.3. Imprevista. La urgencia o emergencia debe ser imprevisible. (...) sólo es permisiva la excepción de urgencia imprevista, al exigir que se deba a circunstancias imprevistas por las que no pueda esperarse a realizar la licitación pública.” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 142).

Idénticos reparos a los apuntados en párrafos anteriores caben respecto de la exigencia de la característica o nota de imprevisibilidad, desde que en el Presupuesto de la Provincia de Salta para el ejercicio 2.008, Ley N° 7.486, sancionada el 21-12-07 y promulgada el 28-12-07, sobre un total de \$ 13.859.400 (trece millones ochocientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos pesos) asignados al rubro “Bienes de Consumo” del Ministerio de Educación, se destinan \$ 8.460.000 (ocho millones cuatrocientos sesenta mil pesos) a la partida “Otros Bienes de Consumo” y de esa suma, \$ 7.500.000 (siete millones quinientos mil pesos), es decir más del 54 % (cincuenta y cuatro por ciento) del total del rubro, al ítem “Asistencia a Estudiantes”, del cual se afectaron los fondos para la contratación.

Consecuentemente, establecida y demostrada la previsión gubernamental destinada a la adquisición de los textos con la suficiente antelación como para adoptar un procedimiento adecuado e impregnado de legalidad, transparencia y legitimidad, deviene en inconsistente la pretensión argumentativa de una supuesta “imprevisibilidad” que, por el contrario, fue debidamente “prevista” presupuestariamente; con mayor razón cuando se examinan la evolución de los conceptos involucrados en los presupuestos de los tres ejercicios anteriores, correspondientes al Ministerio de Educación, según el siguiente cuadro:

Presupuesto Ejercicio	Bienes de Consumo	Otros Bienes de Consumo	AC.: Asistencia a Estudiantes
2.005	3.000.000	1.465.000	0
2.006	3.300.000	1.000.000	0
2.007	4.400.000	806.000	0
2.008	13.859.400	8.460.000	7.500.000

A mayor abundamiento en esta temática, un incremento del orden del 215 % (doscientos quince por ciento) del monto del ítem “Bienes de Consumo” en el ejercicio 2.008, respecto del ejercicio anterior, así como la habilitación de la actividad “Asistencia a Estudiantes”, patentiza claramente la determinación y previsibilidad de la asignación de recursos con la finalidad con que fueron empleados, constituyendo ello un sustento para descartar la configuración de imprevisión que habilitaría la procedencia o invocación de “urgencia” al caso sub-examen.

“3.4. Probada. La urgencia es una cuestión de hecho, concreta, como ya dijimos, que debe ser debidamente acreditada y fundada en los pertinentes estudios técnicos y verificada por la autoridad competente. La declaración de urgencia no puede quedar librada a la facultad discrecional del funcionario competente para contratar. Debe ser también merituada por los órganos asesores y de control. Así, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que ‘la urgencia, invocada como razón de excepción al procedimiento de licitación pública, para ser probada requiere de estudios técnicos objetivos previos y serios que la califiquen como cierta’, agregándose que no sólo debe haber estudios técnicos que acrediten la urgencia, sino que ella debe además estar corroborada por la propia conducta de la Administración Pública al celebrar el contrato.” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 142/143).

Aplicando el criterio doctrinario al caso que nos ocupa, es dable reiterar, no se constató la existencia de algún estudio técnico “objetivo, previo y serio” que respaldare o avalare con rigor científico o técnico, la procedencia y verosimilitud de la “urgencia” argumentada.

Sin perjuicio de lo expresado, la actividad administrativa realizada en ocasión o con motivo de la adquisición del material bibliográfico y otros, tampoco se condice con una situación de “urgencia”, ni con la idea de inmediatez de satisfacción de la supuesta y nunca mencionada necesidad que la origina, desde que la cláusula IV.b. del contrato celebrado dispone como obligación de “El Editor” la siguiente: “Entregarle dichos kits a plena satisfacción de la Provincia, en el lugar que se le indique y en un plazo no mayor de 60 días hábiles, contados a partir de la fecha de firma del presente contrato”, de cuya lectura surge que el plazo de entrega de los elementos se extiende hasta un lapso de 3 meses (a razón de 20 días hábiles por mes, aproximadamente) a contar de una no precisa fecha del mes de febrero, ya que en el instrumento aportado, remitido certificado con firma del Director General de Administración, la misma no se consigna.

De tal modo, teniendo presente que la fecha del instrumento administrativo que autoriza a contratar, Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación, es el día 25-02-08, el plazo de entrega del material por parte del cocontratante, se situaría hacia fines del mes de Mayo, situación que no condice ni parece ajustarse a un cuadro de “urgencia” como la argumentada por la administración.

“3.5. Objetiva. La emergencia que justifica la excepción tiene que deberse a una necesidad pública, a una exigencia estatal. Al respecto, la Procuración del Tesoro ha dictaminado que ‘de modo alguno puede la determinación de la misma quedar librada al criterio *subjetivo* de funcionarios cuya apreciación exclusivamente personal podría desvirtuar el sentido de la norma.’ (...)”

La ley autoriza a contratar privadamente, entre otros, en caso de urgencia en que, a mérito de circunstancias imprevistas no pueda esperarse el remate. (...) Debe tratarse pues de una situación apremiante, en que las necesidades del Estado tienen que satisfacerse con toda premura, a riesgo de malograr un propósito de absoluta necesidad o de lograr gran utilidad si se procede con demora. (...) pero *el concepto de urgencia de la ley no se refiere a las personas que transitoriamente ejercen*, dentro de nuestro régimen republicano de gobierno, *la representación del Estado, sino que atañe al Estado mismo, cuya vida no tiene solución de continuidad y no a las personas que transitoriamente ejercen el gobierno.*” (Dromi, Roberto, “Licitación Pública”. Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura, 1.999, pág. 143/144).

De las actuaciones obrantes en el proceso de contratación de los “kits” escolares, que fueron aportadas a éste Órgano, surge que no se ponderó y demostró, objetiva y fundadamente, las causas por las cuales se efectuó la contratación a través de un procedimiento de excepción.

A este respecto, el primer párrafo de los Considerandos de la Resolución del Ministerio de Educación N° 338/08, expresa “que la urgencia de la presente contratación se encuentra debidamente acreditada en las presentes actuaciones en razón del inminente inicio del ciclo lectivo 2.008.”

En rigor, dicha “debida acreditación” -en caso de existir- debió hacerse constar detalladamente en el instrumento que se analiza sin remitir a una genérica, difusa e imprecisa acreditación “en las presentes actuaciones”. Sin dejar de considerar lo manifestado, podría entenderse -ingresando en un terreno interpretativo- que la “debida acreditación” de la situación de urgencia que “consta en las actuaciones” habría consistido en:

a) Un escrito de fecha 22-02-08, del Secretario de Gestión Administrativa y Recursos Humanos dirigido al Jefe de la Unidad de Sindicatura Interna (USI) del Ministerio de Educación, cuyos párrafos pertinentes dicen: “... se remiten las actuaciones a fin de dar cumpli-

miento con la Ley de Contrataciones de la Provincia y su Decreto Reglamentario, *para otorgar el encuadre legal a la presente contratación*, considerando que el mismo encuadra dentro de las prescripciones del art. 13 inc. H.

Motiva la misma, la **necesidad** de hacer entrega de dicho material al inicio del presente ciclo lectivo, permitiendo de esta manera cumplir con una de las líneas trazadas cual es, brindar un conocimiento más completo y circunstanciado de la realidad de nuestra Provincia, de conformidad a los distintos niveles de aprendizaje, siendo en consecuencia imprescindible efectuar la presente compra de manera **urgente**, atento al inminente comienzo del ciclo lectivo”.

b) El informe N° 279/08, de la USI del Ministerio de Educación, de fecha 25-02-08, que en su punto 2.1. expresa: “Esta USI entiende procedente *el encuadre legal aplicado*, esto es contratación directa por necesidad y urgencia, Art. 13 inc h) de la Ley de Contrataciones de la Provincia N° 6838/96...”

En contraposición con lo señalado por la USI y tal como puede observarse con la sola lectura de la extremadamente endeble y supuesta fundamentación de la contratación realizada, tanto la urgencia invocada, basada exclusivamente en una mera cuestión temporal y previamente programada-inicio del ciclo lectivo-, cuanto la necesidad como sustento de la vía procedimental utilizada, no se verifican ni demuestran en momento alguno, siquiera mínimamente, por cuya razón las expresiones empleadas por la administración aparecen desprovistas de apoyo fundado en extremos fácticos debidamente sustentados susceptibles de comprobación y/o acabada demostración pudiendo estimarse, por el contrario, como meramente voluntaristas y sin verdadera relevancia jurídica en cuanto a la motivación y objetividad exigidas para los actos administrativos, que permita válidamente justificar un apartamiento de la licitación pública como regla liminar en el Sistema de Contrataciones vigente en nuestro Estado Provincial.

Por otra parte, el considerando tercero de la Resolución analizada, textualmente reza: “Que sobre la habilitación de la Administración para efectuar este tipo de contratación, la más autorizada doctrina ha sostenido que ‘...debe tratarse de una situación apremiante, en que las necesidades del Estado tienen que satisfacerse con toda premura, a riesgo de malograr un propósito de absoluta necesidad o de lograr gran utilidad, si se procede con demora...’ (cfr.

Dromi, Roberto -‘Licitación Pública’- Ediciones Ciudades Argentinas - 2da edición actualizada - pág 143 - pto 3.5. - Buenos Aires - 1.995.”

En puridad, el párrafo transcrito de la obra de Dromi, aisladamente considerado, no se adapta ni se corresponde con la problemática objeto de auditoría, desde que, como lo sostuviéramos precedentemente, no se patentiza la existencia de ninguna “situación apremiante” en función de una “necesidad del Estado” ni de un “propósito de absoluta necesidad”, sino antes bien, a tenor de la propia expresión del Secretario de Gestión Administrativa y RRHH, en la nota dirigida al Jefe de la USI, se trata de una decisión tomada con el propósito de cumplir con una política de la administración en ejercicio, cuando señala expresamente “permitiendo de esta manera cumplir con una de las líneas trazadas”, siendo posible concluir que tampoco en este tópico puede encontrarse sustento suficiente a la hipótesis de la “urgencia” como motivo de excepción a la licitación y su reemplazo por el procedimiento de la contratación directa.

Atento a lo expuesto y a las constancias documentales colectadas con motivo y en ocasión de las tareas de auditoría, en lo atinente al tópico o ítem evaluado, surge nítidamente que la decisión de contratación directa de los “kits” escolares, obviando el proceso licitatorio correspondiente, se ha basado, primordialmente, en un criterio meramente subjetivo, sin que pueda encontrarse en los fundamentos de la Resolución del Ministerio de Educación N° 338/08 la debida justificación que requieren la Ley N° 6838 y su reglamentación para apartarse del proceso licitatorio correspondiente, cuya consecuencia permite afirmar que el objeto del acto administrativo identificado como Resolución del Ministerio de Educación N° 338/08 adolecería de un vicio grave o grosero en su objeto.

No menos trascendente e insoslayable, en orden al análisis jurídico vinculado a este aspecto, es la conculcación de principios generales que impregnan los postulados de igual rango constitucional referidos a la Administración Pública Provincial como los de imparcialidad en la actuación de sus funcionarios y agentes, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos (art. 61 Constitución de la Provincia de Salta), conjuntamente con el incumplimiento de normas legales específicas como las del Sistema de Contrataciones de la Provincia (Vg. Arts. 7 y 24-Publicidad e invitaciones).

I.B. En la Voluntad previo a la emisión del Acto

I.B.1. La Ley N° 5.348, LPA, en su artículo N° 57 inciso b) considera grave -por ende susceptible de nulidad- el acto “emitido omitiendo el cumplimiento previo de algún trámite sustancial, o dictamen expresa o implícitamente previsto por el ordenamiento normativo”. La magnitud e importancia de la decisión adoptada sin consulta o dictamen jurídico previo – realizado con la profundidad y seriedad profesional aconsejable -atento a la trascendencia de la contratación- conlleva a sostener que la omisión detectada vulnera principios de razonabilidad y congruencia susceptibles de provocar un vicio en la posterior emisión del acto.

En efecto, en ninguno de los considerandos ni en el tramo dispositivo de la Resolución N° 338/08 del Ministerio de Educación se hace mención ni referencia a dictamen jurídico alguno. Al respecto, una fundada y solvente opinión letrada previa a la emisión del acto, pudo y debió haber advertido al organismo con competencia en la decisión respecto de la inviabilidad de su objeto, en consonancia con el análisis efectuado en el apartado A) anterior.

Concordantemente, no es posible soslayar ni estimar con la entidad, relevancia y alcances de un exhaustivo pronunciamiento jurídico al denominado “Dictamen N° 98” del Departamento Jurídico del Ministerio de Educación, el cual se limita a efectuar un informe de actuaciones sin aportar la debida fundamentación y análisis legal que permita considerarlo como tal.

I.B.2. A su turno, la Unidad de Sindicatura Interna (USI) del Ministerio de Educación emitió el Informe N° 279/08, de fecha 25-02-08, el que luego es mencionado en uno de los considerandos de la Resolución N° 338/08, expresando: “Que ha tomado debida intervención la Unidad de Sindicatura Interna, quien avala lo actuado en la presente contratación”. Sobre el particular, cabe señalar que en su emisión no aparecen cumplimentadas las normas sustanciales y de procedimiento que permitan considerarlo un elemento respaldatorio consistente en el que pueda fundarse válidamente una contratación de la importancia y trascendencia como la que nos ocupa.

Conforme a lo informado por la Sindicatura General de la Provincia a este Órgano de Control en relación a las funciones de la SiGeP y las USI, y teniendo presente la correlación de las normas reglamentarias regulatorias de la actuación del referido organismo de control - Constitución de la Provincia de Salta; Ley N° 7.103/00; Decreto N° 1.086/01 y primordial-

mente lo dispuesto por Resolución SiGeP N° 03/02, en base a las cuáles se establece y delimita la función de las USI en los procesos de contrataciones del Estado-, se verificó que, en la temática y actuaciones objeto de auditoría, en lo atinente a la referida unidad de control:

a) Se constató que no se produjo la pertinente e integral intervención de la USI del Ministerio de Educación ni de la SiGeP en su carácter de entidad jerárquica, coordinadora y supervisora de aquella en los procedimientos **previos** -estudios de proyectos de pliegos-, **concomitante** -al momento de la apertura de ofertas y concomitante previo a la adjudicación- a través del análisis del proceso de selección, preadjudicación y **posterior final** de contratación -mediante un análisis del proceso de adjudicación y cumplimiento de aspectos contables, presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de gestión-.

b) Consecuentemente, la participación limitada y parcial del organismo específico de contralor, circunscripto a pronunciamientos u opiniones de carácter formal, sin la adecuada profundidad y análisis exhaustivo de la contratación efectuada, atento a su importancia, complejidad y magnitud de los montos involucrados, no permitió advertir y señalar las falencias en su proceso que permitiesen al convocante subsanar de modo oportuno, eficiente y eficaz, las anomalías u omisiones denunciadas.

c) En tal sentido, el informe de la Unidad de Sindicatura Interna (USI) N° 279/08 de fecha 25-02-08 referido al expediente N° 159-131403/08, Adquisición de Material Bibliográfico destinado a alumnos de establecimientos dependientes del Ministerio de Educación, omitió controlar e informar a la autoridad de aplicación acerca de la obligatoriedad de proceder a efectuar, “con carácter previo y debida antelación las publicaciones e invitaciones que garanticen el cumplimiento de los principios generales enunciados en el artículo 7º), incluyendo la comunicación a las cámaras empresarias vinculadas al objeto de la contratación” -artículo N° 24, Ley N° 6.838/96-. El referido requisito omitido, de ineludible cumplimiento, hubo de efectivizarse mediante la publicidad a través del Boletín Oficial y por lo menos en un diario de alcance provincial como lo establece la norma citada. La implementación del recaudo publicitario debió de haberse llevado a cabo no obstante haberse adoptado el erróneo encuadre y procedimiento oportunamente señalado por resultar insoslayable en cualesquier modalidad de contratación a cargo del Estado Provincial.

Al no haberse cumplimentado con el recaudo normativo de la publicidad previa señalado en el apartado premencionado, ni haberse consignado las razones debidamente fundadas que imposibilitaran el cumplimiento de la exigencia legal inherente, igualmente no consta que a posteriori de la adjudicación realizada se hubiera efectuado su publicación, (artículo 24, “in fine”, Ley N° 6.838/96), extremo previsto en el texto legal referido. Tampoco se cumplimentó, en lo referente a este último aspecto, con la publicación en el Boletín Oficial, con el consecuente informe a la Unidad Central de Contrataciones de las adjudicaciones “dentro de los cinco (5) días hábiles de efectuada la contratación, con mención de las razones que dieron origen a dicho procedimiento”, a tenor de lo determinado en el Decreto Reglamentario N° 1.448/96 en ocasión de delimitar el alcance del artículo 24 de la ley citada.

La exigencia legal precitada aparece reafirmada con la disposición contenida en el Decreto N° 379/07 el cual dispone reasignar a cada Unidad Operativa la gestión de compras de la respectiva jurisdicción u organismo al que pertenezca, debiendo, “en todos los casos, actuar dando la pertinente intervención a la Unidad Central de Contrataciones, según funciones y competencias establecidas en la Ley N° 6.838 y su reglamentación” (artículo 1°).

Lo señalado reviste primordial importancia en el sistema creado para efectivizar las compras del Estado, uno de cuyos pilares fundamentales, a la vez que principio liminar ineludible lo es la publicidad, constituyendo tal exteriorización una condición básica y primordial a la cual deben ajustarse aquellas; prueba acabada y concluyente de ello lo es la sanción expresa de nulidad con las que fulmina la ley- art.7° Ley N° 6.838- el incumplimiento del referido requisito.

Congruente y concordantemente con los postulados de la Ley N° 6.838 y su Decreto reglamentario N° 1.448 extensamente ponderados en este informe, la Ley N° 5.348, LPA, en su artículo 57 inciso b) considera vicio grave -por ende susceptible de nulidad- el acto emitido “omitiendo el cumplimiento previo de algún trámite sustancial, o dictamen expreso o implícitamente previsto por el ordenamiento normativo”, - vg. publicidad de las contrataciones-.

Aplicando la norma transcripta al caso en examen puede vislumbrarse su violación en cuanto a la omisión de cumplimentar acabadamente con el requisito de la publicidad contemplado en el artículo 7° de la Ley N° 6.838, el cual aparece igualmente conculcado con la

ausencia de “comunicación a las cámaras empresarias vinculadas al objeto de la contratación”.

I.C. En lo atinente a la Voluntad en la Emisión del Acto

El artículo 61, inciso c, de la LPA establece que el vicio del acto es grave si “Transgrede los principios establecidos en los artículos 34 y 35”.

En este sentido adquiere relevancia en el caso concreto, la norma principista y preceptiva del artículo 35 de la LPA la cual señala las pautas a la cual deben ajustarse los agentes estatales para adoptar una decisión. A tales fines les impone la ley “valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer de aquellas medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico”, circunstancias de hecho y derecho que no fueron debidamente ponderadas por el entonces funcionario a cargo de la determinación de adquirir el material y la forma y modos de materializar su compra.

Aparece, además, patentizado al haberse convalidado el incumplimiento del trámite sustancial de la publicidad, igualdad de posibilidades u oportunidades de los invitados u oferentes, promoción de la mayor concurrencia de participantes- con mayor razón si se considera el volumen y magnitud de la contratación-, transparencia en los procesos y procedimientos (art.7º Ley 6.838), entre otros aspectos significativos desarrollados en el presente, extremos transgresores de los parámetros legales de los arts 34 y 35 de la LPA. en cuanto a la inobservancia de valoración razonable de las circunstancias de hecho y derecho aplicable y proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico, cuya sanción se determina como grave y por ende pasible de nulidad (arts 57 inc.b) y 61, inc.c)).

I.D. En lo referente a la Forma del Acto

En este tópico, tomando como eje medular los contenidos basales adoptados por el organismo contratante en la Resolución N° 338/08 es posible observar, atento a la magnitud, importancia y trascendencia de la adquisición efectuada, una llamativa, notoria y manifiesta ausencia de una suficiente, profunda, clara, precisa, razonable y seria fundamentación vinculada y explicitada en los Considerandos en cuanto a los propósitos y objetivos perseguidos con la adquisición del material bibliográfico, con sustento en hechos y derecho correctamente valorados, extremos que conculcan palmariamente la obligación e imperativo legal de motivar

acabadamente los actos “con explicación de las razones de hecho y de derecho que los fundamentan”, cuando “decidan sobre derechos subjetivos, concursos, licitaciones y contrataciones directas”, según reza el artículo 42, inciso a de la LPA.

Es factible, en consecuencia, observar, de la simple lectura de los escuetos argumentos plasmados en el instrumento premencionado, la omisión o referencia de estudios pedagógicos o planificación elaborada o previa que ameritaran la necesidad de adquirir los textos. Tampoco constan los objetivos educativos pretendidos o resultados esperados con especificación de aspectos conexos como la mención de indicadores que permitan evaluar los pretensos resultados en sus destinatarios e incluso las deficiencias o factores de calidad educativa a subsanar con los mismos. En suma, se verifica en la Resolución objeto de análisis una motivación endeble, inconsistente e incluso aparente y forzada que desnaturaliza el parámetro normativo contemplado y exigido por la LPA. Los considerandos del acto cuestionado se circunscriben a generalizaciones sin contenidos genuinos y reales en franca violación de lo establecido, respecto de la forma, en el artículo 65 inc. b) de la L.P.A., calificando como grave su inobservancia.

ANEXO II

Auditoría código II – 68 / 08

Contratación de kits -módulos o equipos- escolares

Retenciones en defecto Impuesto a las Ganancias

Nº Orden de Pago	Fecha Pago	Importe Bruto	Retención Gcias 2 % (Res. 830/00 AFIP)	Retenido	Diferencia Retención
8012562	10-03-08	2.000.000	40.000	33.058	6.942
	28-03-08	1.475.000	29.500	24.380	5.120
8048532	06-05-08	3.475.000	69.500	57438	12.062
Totales		6.950.000	139.000	114.876	24.124

ANEXO III

La Dra. Marta Elena Torino de Morales Peña, mediante presentación efectivizada ante la AGPS con fecha 26-08-2.009 –Nota AGPS Externa s/c N° 000302/09-, por derecho propio y con la asistencia letrada del Dr. Manuel Pecci, efectuó aclaraciones y observaciones, a su juicio pertinentes, en relación al Informe de Auditoría Provisorio emitido en las actuaciones sustanciadas con motivo de la auditoría practicada por la contratación de kits escolares al inicio del ciclo lectivo de 2008.

En tal sentido, es menester señalar los aspectos fundamentales, sustanciales o medulares aportados o destacados por la presentante en el escrito referenciado, imbuída, según sus expresiones, “del propósito de contribuir a aclarar el tema”.

En primer lugar subrayó “que todo el proceso de la negociación auditada se desarrolló como ejecución de una decisión política del máximo nivel del Poder Ejecutivo..”, luego señaló la configuración de un “estado de emergencia educativa”, señalando luego que “el marco de urgencia que habilita la excepción a la licitación estaba dado por la inmediatez del inicio del ciclo lectivo para una nueva gestión de gobierno que determinaba una política de Estado hasta entonces ausente”.

Dejó manifestado que, en ese marco condicionante del desarrollo de toda la operación, conoció la oferta del Sr. Nallim, como representante de Cartoon SA, “recién al ser remitida la misma por la Secretaría de Estado de Gestión Administrativa y Recursos Humanos”,..sin conocer al ofertante, ni haber conversado con él en forma previa: que tampoco conoció, ni se le dio intervención –formal o informalmente-, sobre los motivos, origen y forma de las cotizaciones incorporadas como folios 8 y 9 - adjuntando copia certificada del expediente N° 159-131.403/08 certificado por Escribano Público -.

Expresó que “la motivación del procedimiento como producto de una emergencia quedó en realidad explicitada cuando a fs. 12 la Secretaría de Estado de Gestión Administrativa, en nota dirigida a la Unidad de Sindicatura Interna con fecha 22/02/2008, sin anterior intervención de la

Ministra sobre la cuestión, comunica...*que el mismo está comprendido dentro de las prescripciones del art. 13 inc. H...*”, nota que “traduce definiciones sobre aspectos esenciales sobre los cuales el Ministerio entonces a mi cargo no había emitido opinión y menos directiva alguna”, tales como: “1) que resulta necesario adquirir el material en cuestión con las especificaciones y contenidos referidos a partir de fojas 1; 2) el procedimiento de contratación debía encuadrarse en el Art. 13, inc. H) de la ley en la materia; 3) que era necesaria la compra urgente atento el inminente comienzo del ciclo lectivo”. En suma que la gestión y decisión en el trámite implementado no estuvo en el ámbito de su competencia, no obstante lo cual en todo momento actuó con la previa intervención de los órganos de asesoramiento y control competentes, tanto en los actos previos, como los concomitantes y posteriores, habiendo actuado de acuerdo al temperamento aconsejado por aquellos, circunstancias que – según expresa “constituyen un deslinde suficiente de responsabilidades” a su favor. Cita además jurisprudencia del Tribunal de Cuentas de la Nación.

Luego de señalar las diferentes etapas, derrotero administrativo transitado por las actuaciones y mencionar las diversas áreas que tuvieron directa participación en la temática, entra las cuales menciona a la Secretaría de Estado de Gestión Administrativa; Asesoría Letrada del Ministerio de Educación; Dirección General de Administración; Departamento de Control Administrativo; Secretaría de Finanzas; Secretaría Legal y Técnica de la Secretaría General de la Gobernación; Asesoría de la Secretaría Legal y Técnica; Unidad de Sindicatura Interna, concluye reafirmando como colofón que los instrumentos impulsores y finales vinculados con la implementación y modalidades adoptadas en relación a la temática nunca tuvieron trámite ni resolución en el Ministerio de Educación por haberse desenvuelto en otros ámbitos ajenos a él, habiéndose alojado y finalmente encapsulado en el ámbito privativo del Ministerio de Educación, “cargando sobre su titular la fase culminante de la contratación”.

La resultante de toda la mecánica procedimental vinculada con la contratación efectuada por el Ministerio de Educación en relación a los Kits escolares concluyó con el pedido de renuncia que le efectuara el Secretario General de la Gobernación, con el consecuente apartamiento de la función mediante la dimisión presentada, a través de la cual dejó constancia de haber sido marginada de “todos los momentos relevantes del proceso de contratación”.

SALTA, 20 de Mayo de 2010

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 37

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-1829/08 de la Auditoría General de la Provincia, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la hacienda pública provincial y municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización;

Que por Resolución N° 79/08 la Cámara de Diputados de la Provincia solicita, obrante a fs. 16 del expediente de referencia, solicita realizar una auditoría integral de la operación de contratación de los kits escolares realizados por la Provincia, remitiendo copia de la misma a dicha Cámara;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría Financiera, de Legalidad y de Gestión en el ámbito del Ministerio de Educación, que tuvo como objetivo general: Auditoría financiera, de legalidad y de gestión de la operación de contratación de kits -equipos o módulos- escolares realizados por el Ministerio de Educación de la Provincia al inicio del ciclo lectivo 2.008;

Que por Resolución A.G.P.S N° 15/08 se aprobó el Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.008, correspondiendo la presente al Código de Proyecto II-68/08 del mencionado Programa;

Que el examen se ha efectuado de acuerdo a las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa para el Sector Público de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución A.G.P.S. N° 61/01, dictada conforme normas generalmente aceptadas nacional e internacionalmente;

Que con fecha 27 de abril de 2.010 Área de Control N° II, emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría Financiera, de Legalidad y de Gestión en el ámbito del Ministerio de Educación de la Provincia;

Que el Informe Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio al ente auditado;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 37

Que con fecha 10 de mayo de 2.010 las presentes actuaciones son giradas a consideración del Señor Auditor General Presidente;

Que en virtud de lo expuesto, corresponde efectuar la aprobación del Informe Definitivo de Auditoría, de acuerdo con lo establecido por el art. 42 de la Ley N° 7103 y los arts. 11 y 12 de la Resolución A.G.P.S. N° 55/01;

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° II DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo correspondiente a la Auditoría Financiera, de Legalidad y de Gestión en el ámbito del Ministerio de Educación, que tuvo como objetivo general: Auditoría financiera, de legalidad y de gestión de la operación de contratación de kits -equipos o módulos- escolares realizados por el Ministerio de Educación de la Provincia al inicio del ciclo lectivo 2.008, obrante de fs. 578 a 662 del Expediente N° 242-1829/08.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva el Informe de Auditoría y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 55/01.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Cr. Costa Lamberto – Dr. Torino