

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 1954

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 3 de marzo de 2011

Término del artículo 113: 16 de marzo de 2011

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen referente al financiamiento de las inversiones en obras mejorativas (período auditado 2004-2006) y cuestiones conexas.

1. (8.678-D.-2010.)

2. (127-O.V.-2009)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-127/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución aprobando un informe de auditoría referido a examinar el financiamiento de las inversiones en obras mejorativas (período auditado: 2004-2006), en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) para: *a)* regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen referente al financiamiento de las inversiones en obras mejorativas (período auditado 2004-2006); *b)* deter-

minar y efectivizar las responsabilidades que pudieran haber emergido de las aludidas situaciones.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de comisión, 11 de noviembre de 2010.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V. 127/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución aprobando un Informe de Auditoría referido a examinar el financiamiento de las inversiones en obras mejorativas (Período auditado: 2004-2006), en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen referente al financiamiento de las inversiones en obras mejorativas (período auditado 2004-2006).

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de comisión, 11 de noviembre de 2010.

Nicolás A. Fernández. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), producido por la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, referida a “examinar el funcionamiento de las inversiones en obras mejorativas (período auditado 2004-2006)”.

La AGN informa que el examen fue realizado en cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el artículo 118, inciso b), de la ley 24.156.

El trabajo de auditoría realizado por la AGN dio lugar a las siguientes observaciones que se detallan a continuación:

1. Incumplimiento con las leyes 24.156 y 13.064 (artículo 7°), en los aspectos vinculados a la existencia de crédito presupuestario y su ejecución, en lo referente a la materia en análisis.

1.1. La DNV llama a licitación sin contar con el correspondiente crédito legal.

El informe jurídico previo al acto que aprueba la adjudicación advierte sobre la necesidad que el inicio de las obras quede supeditado a contar con el crédito correspondiente. Las resoluciones aprobatorias de cada adjudicación hacen referencia al informe jurídico precitado y señalan que la ejecución de los trabajos está supeditada “a la notificación por parte de la dependencia competente del Ministerio de Economía y Producción, de la habilitación de la partida presupuestaria correspondiente, a la que se imputará la suma comprometida”.

1.2. Se verificó la ejecución de obras ampliatorias, sin la correspondiente autorización oportuna e imputación del gasto mediante acto administrativo.

Una situación similar se observa en expedientes de pago mediante los cuales se abonan obras ampliatorias, donde se procede a su ejecución sin la previa autorización de la autoridad competente y sin la imputación del gasto a la partida correspondiente, con indicación de la fuente de financiamiento. Las ampliaciones se realizan a partir de informes técnicos o por iniciativa de la contratista –posteriormente avalado con el informe técnico– o por celebración de convenio ad referendum del administrador general-DNV. Recién cuando son convalidadas por resolución de la DNV, se dispone su imputación presupuestaria para el pago.

La realización de obras sin autorización previa competente da lugar a pasivos ocultos para el Ente, hasta la regularización de la situación con el dictado del acto aprobatorio.

La AGN recomienda dar cumplimiento con lo establecido en las leyes citadas desde el inicio del proceso licitatorio a fin de actuar con eficiencia y eficacia. Asimismo, evaluar la necesidad de contar con procedimientos destinados a deslindar responsabilidades de los funcionarios intervinientes en las tramitaciones pertinentes.

En los expedientes de pago analizados se verifica incumplimiento de la normativa aplicable en lo referente a ejecución presupuestaria.

2.1. En los expedientes de pago consta que hay cambio de fuente de financiamiento dispuesta por la Gerencia de Administración. La imputación de compromiso de gasto no es ordenada oportunamente por autoridad competente, lo cual afecta, además, la planificación financiera del sistema.

La delegación de facultades para la realización de modificaciones presupuestarias previstas en las leyes de presupuestos y respectivas decisiones administrativas de distribución de créditos no contempla la delegación en la Gerencia de Administración - DNV respecto de cambios de fuente de financiamiento.

2.2. La resolución 1.841/06 DNA (11/10/06), que faculta a la Gerencia de Administración para modificar los compromisos asumidos con fuente de financiamiento 14 para atenderse mediante la fuente 11, no invoca la norma que habilita al titular de la DNV, a tal proceder. En los expedientes de pago analizados, (ejemplo: obra 5A), no se encuentra agregada la conformidad expresa de la contratista al cambio de forma de cancelación, en virtud del cambio de fuente.

La AGN recomienda dar cumplimiento con la normativa respecto a ejecución presupuestaria. Así también, realizar lo necesario para obtener en tiempo y forma las autorizaciones para modificar o ampliar los créditos, que posibiliten efectuar afectación y pago del gasto con los recursos y finalidad votados.

3. La aplicación de sanciones se ve neutralizada con el no diligenciamiento oportuno de los actos administrativos aprobatorios de ampliaciones de trabajos y/o plazos contractuales, los que disponen a la vez, no hacerlas efectivas.

Se observaron situaciones que con motivo de atrasos o realización de trabajos no autorizados por la autoridad competente, se procede en las áreas intervinientes en las etapas de tramitación de pagos, a la determinación de multas que corresponderían ser aplicadas según lo previsto en los pliegos, las que a su vez quedan en suspenso hasta que resuelva la autoridad competente.

También se agrega al expediente de pago, el acto administrativo que aprueba las situaciones pertinentes y dispone asimismo no hacer efectivas las multas.

El hecho que se varíen los plazos y tareas originalmente previstos en el pliego, sin contar con el acto pertinente que lo autoriza, así como el hecho de que al no aplicar la sanción –cuando sea motivada por la contratista– no se haga constar en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, puede dar lugar a una ruptura del pie de igualdad contractual. En consecuencia, la determinación de sanciones, pasa a ser una tarea improductiva.

La AGN recomienda tomar las medidas necesarias para que el dictado de los actos administrativos que dan curso a la ampliación de trabajos y/o plazos, sean efectuados en forma oportuna, de forma tal que las sanciones previstas en los pliegos y normativa sean aplicadas en forma certera.

4. La exposición de la ejecución de las metas no representa el avance físico de la obra.

La unidad física de medida que representa la meta en el presupuesto y su ejecución es kilómetro (km).

Los porcentajes de avance en los certificados de obra representan la relación entre el monto abonado y el importe contractual de la obra.

En los certificados de pago, los avances de obra están expresados en porcentaje en pesos (\$) respecto del monto de la obra. La ejecución presupuestaria expone esa misma cifra, pero como porcentaje de avance en km.

Las modificaciones en trabajos que se aprueban respecto de las obras inicialmente pactadas, así como las variaciones del monto contractual de la obra, dificultan el seguimiento y verificación de los avances ejecutados, respecto del trabajo, plazo e importe original de la licitación.

La AGN sugiere utilizar una unidad de medida que exponga el avance físico de obra y meta alcanzada, objetivamente representativa.

5. Se observa el incumplimiento de aspectos formales en la documentación analizada respecto a la operatoria de pago:

- En los expedientes donde tramitan los certificados de avance de obra para su pago, no es uniforme la forma o estructura de presentación/compaginación de los elementos de respaldo, independientemente de las distintas situaciones que pueden presentarse. Ejemplo: plan de trabajos e inversión; falta de cronogramas de avance; contienen antecedentes que corresponden a otro, etcétera.

- Ausencia de constancias de cesiones de crédito por escritura de los certificados, así como de haber efectuado su comunicación al ente que interviene en el pago. Ejemplo: obra 24B, certificado 2 (en certificado 3 se adjunta la cesión que abarca los dos pagos).

- Falta constancia de comunicación de la DNV y de aceptación por parte de la contratista al cambio de fuente de financiamiento, frente a la aceptada según el

contrato de fideicomiso firmado en carácter de beneficiaria, y por ende al procedimiento de cancelación. Ejemplo: obra 5A, certificado 12.

- Existencia de desgloses y refoliados, no siempre firmados y/o con identificación del firmante y fecha, y expresando en qué consiste lo desglosado. Ejemplo: obra 24B, obra 13, obra 5A, obra 207.

- Errores de foliatura y compaginación en cuanto a cronología. Ejemplo: obra 24B, obra 13, obra 5A.

- Fojas tachadas, sin indicar el motivo de anulación, fecha y responsable. Ejemplo: obra 5A.

- Faltan fechas y/o destinatarios en memos, notas referentes a multas o penalidades a aplicar, informes varios tanto de la empresa como del ente. Ejemplo: obra 13, obra 12.

- No consta fecha de vencimiento de pago de certificados de obra. Ejemplo: obra 19B.

- Elementos referentes a modificaciones de obra o readecuación de un plan de trabajo e inversiones, que se citan como obrantes y luego no constan en el expediente de pago. Ejemplo: obra 20.

La AGN recomienda en la tramitación de los expedientes de pago de certificado de obra, dar cumplimiento con lo dispuesto por el decreto 333/85, anexo I y modificatorios; y el decreto 1.883/91, Texto Ordenado de Procedimientos Administrativos; decreto 1.759/72, reglamentario de la ley 19.549, de procedimientos administrativos, como así también instar a que las actuaciones mantengan uniformidad de estructura y contengan toda la información necesaria a la que hacen referencia, para validar la procedencia de la erogación y facilitar el control de la gestión de pago.

Como conclusión de lo precedentemente expuesto, la AGN observó que los expedientes licitatorios de obras mejorativas, son iniciados sin contar con la habilitación presupuestaria del crédito en el ámbito de la DNV, tal como lo establecen las leyes 13.064 y 24.156, lo cual colisiona a su vez, con lo prescrito en el decreto 508/04 en cuanto a la celeridad, eficiencia y eficacia con que deben ser encaradas las obras. Asimismo, la no gestión oportuna del crédito para la cancelación de pagos, denota incumplimiento de la normativa aplicable en materia presupuestaria y falta de control de la ejecución presupuestaria, en lo que hace al financiamiento de obras mejorativas, con el efecto económico que puede generar respecto del costo final de las mismas.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 8.678-D.-2010 y 127-O.V.-2009.