

PERIODO PARLAMENTARIO
2011
ORDEN DEL DÍA N° 143

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
 REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 13 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 24 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe sobre los estados financieros del ejercicio 2 comprendido entre el 1º/1/09 y el 31/12/10 correspondientes al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales y cuestiones conexas.

1. (5.942-D.-2011.)

2. (244-O.V.-2011.)

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 Oficiales Varios O.V. 244/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 130/11 aprobando el informe de auditoría referido a los estados financieros del ejercicio 2 comprendido entre el 1º/1/09 y el 31/12/10 correspondiente al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales - convenio de préstamo 7.473/AR BIRF 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:

Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de: a) regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe sobre los estados financieros del ejercicio 2 comprendido entre el 1º/1/09 y el 31/12/10 correspondientes al Proyecto Gestión

de Activos Viales Nacionales - convenio de préstamo 7.473/AR BIRF; b) determinar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las referidas situaciones y c) determinar y efectivizar las responsabilidades correspondientes.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
 – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. –
 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. 244/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 130/11 aprobando el informe de auditoría referido a los estados financieros del ejercicio 2 comprendido entre el 1º/1/09 y el 31/12/10 correspondiente al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales - convenio de préstamo 7.473/AR BIRF 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 a los fines

de regularizar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su informe sobre los estados financieros del ejercicio 2 comprendido entre el 1°/1/09 y el 31/12/10 correspondientes al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales - convenio de préstamo 7.473/AR BIRF.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2011.

Nicolás A. Fernández

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen sobre los estados financieros, notas anexas e información financiera complementaria, por el ejercicio 2 finalizado el 31 de diciembre de 2010, correspondientes al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales, parcialmente financiado con recursos provenientes del convenio de préstamo 7473-AR, suscripto el 27 de junio de 2008 entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y cuya fecha efectiva de inicio es el 24 de noviembre de 2008.

La ejecución del programa es llevada a cabo por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), mediante la unidad coordinadora de proyecto (UCP) creada al efecto.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 1°/9/10 y el 14/6/11.

La AGN opina que los estados financieros e información financiera complementaria, exponen razonablemente la situación financiera del proyecto PNUD ARG/07/007 Proyecto de Desarrollo de un Sistema de Formación Continua por el ejercicio comprendido entre el 1°/1/10 y el 31/12/10, así como las transacciones realizadas durante el periodo finalizado en esa fecha, de conformidad con prácticas contable-financieras usuales.

En el apartado “Aclaraciones previas”, el órgano de contralor, señala lo siguiente:

–Carta de abogados: la subgerencia de asuntos jurídicos en respuesta a nuestra solicitud de información sobre litigios, reclamos y juicios pendientes, informó, mediante nota 2.134 del 21/3/11, que de la totalidad de las obras incluidas en el proyecto de referencia, se encuentra en juicio la relacionada con el expediente judicial 32.492/10, conforme los siguientes datos: “Burgwardt S.A. C/EN-DNV S/Proceso de conocimiento” en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal 10, Secretaría 20, Ciudad de Buenos Aires. Mallas 206 expediente administrativo 11.169-L-2005. No se nos ha informado el monto involucrado.

–El proyecto registró como obra gastos correspondientes a bienes como consecuencia de la incorporación en el pliego de bases y condiciones de obra (especificaciones técnicas particulares) de la “Provisión de movilidad para la supervisión” (obra malla 405 A “Ruta nacional 89 empalme ruta provincial 13 (Provincia del Chaco) - Km 386 - provincia de Santiago del Estero - expediente 10.444-L-07- licitación pública internacional 100/07). Esta situación se expone en el punto 2.2.8 de nuestro memorando a la dirección adjunto al presente.

La AGN opina que excepto por lo señalado en el apartado “aclaraciones previas” por el estados financieros, notas anexas e información financiera complementaria, exponen razonablemente la situación financiera del Proyecto de Gestión de Activos Viales Nacionales al 31 de diciembre de 2010, así como las transacciones realizadas durante el ejercicio finalizado en esa fecha, de conformidad con adecuadas prácticas contables y con los requisitos establecidos en el convenio de préstamo 7473-AR.

Asimismo, la AGN informa acerca del examen practicado sobre la documentación que respalda los estados de gastos (SOE's) y las solicitudes de retiro de fondos relacionadas, que fueron emitidos y presentados al BIRF durante el ejercicio 2 finalizado el 31 de diciembre de 2010, correspondientes al Proyecto de Gestión de Activos Viales Nacionales.

La AGN emite una opinión favorable respecto a dichos estados auditados.

Por último, la auditoría informa acerca del examen del estado de la cuenta especial del presente proyecto.

Al respecto, el órgano de control emite una opinión favorable sobre el estado de la Cuenta Especial.

La AGN eleva un memorando a la dirección del proyecto. De dicho memorando surgen las siguientes observaciones:

Observaciones del ejercicio anterior no subsanadas al 31/12/10.

Falencias administrativas. Análisis de pagos.

La AGN señala que observó demoras en los pagos de certificados de obras.

Observaciones del ejercicio

Antecedentes contratación de consultores individuales

Cargo:	Especialista ambiental
Contrato:	1°/7/09 al 31/12/09
Honorario mensual:	\$ 5.200.-
Renovación:	1°/1/10 al 31/12/10
Honorario mensual (renovación):	\$ 6.000.-

Del análisis que la auditoría efectuó sobre la documentación revisada, indica lo siguiente:

–Proceso de selección: No consta dentro de las actuaciones documentación que respalde el procedimiento utilizado en la selección del consultor.

–Aprobación de la contratación-resolución: no se ha tenido a la vista acto administrativo emanado de autoridad competente que formalice y valide los contratos suscritos con el consultor, y en el que se determine la partida presupuestaria a imputar el gasto que demandó la operatoria para el período 2010 (decreto 577/03).

–Cumplimiento de resolución 37/2009 (SGP-JGM): no se ha aportado documentación relacionada al cumplimiento de la resolución 37/2009 SGP - régimen de contrataciones de consultores (modificación), en cuanto respecta al cumplimiento de los siguientes apartados y artículos:

Apartado I) De la propuesta de contratación y del perfil de requisitos (Arts. 1 y 2).

Apartado II) De la certificación requerida para contratar (Arts. 3, 4, 5, 6 y 7).

Apartado III) De la divulgación pública de la información (Arts. 8 y 10).

Apartado IV) De la tramitación de las contrataciones (Arts. 14 y 21).

–Documentación suministrada: 1) No tuvieron a la vista constancias de pago de los aportes previsionales, requisito establecido por contrato; 2) Si bien el contrato estipula una retribución en pesos, no surge -a efectos de ser asociado al decreto 2.345/08- indicación de rango y función, ni del lugar en que físicamente desempeñará sus tareas el consultor, y 3) No se han visualizado certificados probatorios que avalen los cursos realizados por el consultor.

Antecedentes contratación de obras - Expediente 10.444-L-07 - Licitación Pública Internacional 100/07 - obra malla 405 A Ruta Nacional Nº 89 Empalme Ruta Provincial Nº 13 (provincia del Chaco) - Km 386 (provincia de Santiago del Estero).

Al respecto, el órgano de contralor informa sobre los siguientes aspectos:

Informes previos: No se ha suministrado ni se ha incorporado a las actuaciones bajo análisis la documentación respecto de los informes de prioridad asignada y el informe de factibilidad económica de las obras a ejecutarse, todo ello con la correspondiente constancia de elevación al BIRF y su consecuente conformidad expresa en cada caso. Conforme enunciación expresa del convenio de préstamo en su apéndice 2, ejecución del proyecto, sección I ejecución y otros acuerdos, punto I. (a) (i).

Convocatoria:

–No objeción del BIRF 16/10/07 y 14/08/08: a) El procedimiento licitatorio se desarrolló íntegramente en el marco del convenio de préstamo 7.473-AR, sin embargo a la fecha en que procedió la convocatoria aquél aun no se encontraba suscrito (26/11/08), motivo por el cual la no objeción a la convocatoria y al pliego aplica-

ble fue dada en forma condicionada a la existencia de financiamiento del convenio de préstamo 7473 y b) La copia de la no objeción del BIRF no registra firmas (ni del emisor ni del receptor), que permitan considerar a dichas notificaciones como comunicación oficial, ello en orden a la precariedad del medio empleado (fax).

–Apertura del procedimiento - resolución AG 2.068/07 y resolución 1.641/08:

a) La convocatoria a la licitación (resolución 2.068/07 del 30/11/07) fue formalizada cuando este llamado ya se encontraba en proceso de difusión. Esto es así, considerando que existen publicaciones previas a este acto administrativo y datan del 29/10/07, 30/10/07, 5/11/07 y 20/11/07, todo ello en contradicción a las normas y prácticas vigentes. En este escenario la administración resolvió en esta instancia: i) Aprobar pliegos (malla 405 A) y fijar su valor de venta cuando éstos ya se encontraban en proceso de venta y ii) Ordenar las publicaciones del llamado cuando estos avisos ya se habían dado a publicidad.

b) La resolución 1.641/08 aprobatoria del presupuesto oficial data del 3/10/08, esto es cuatro (4) días antes de la celebración del acto de apertura de ofertas (7/10/08) y a posteriori de las publicaciones. Esto implica que la difusión de la convocatoria fue efectuada sin la correspondiente previsión presupuestaria conforme instrucción de la LOP 13.064 (artículo 4º - Antes de sacar una obra pública a licitación pública o de contratar directamente su realización, se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo).

–Publicidad - difusión: las actuaciones que la convocatoria había sido publicada en diversos medios gráficos y en reiteradas ocasiones con motivo de la reprogramación (postergación) sucesiva del acto de apertura de ofertas. Al respecto, la AGN indica: a) Tanto la constancia de publicación del aviso inicial como la correspondiente al primer aviso de prórroga de la apertura de la licitación llevan la misma fecha de emisión; b) En la totalidad de casos no hemos encontrado evidencia incorporada a las actuaciones de la publicación en los medios gráficos indicados por el Área de Relaciones Públicas y Prensa (foja completa y en original), a excepción de las correspondientes a los boletines oficiales; c) Las constancias que dan fe de las publicaciones de avisos de prórroga de la apertura de ofertas para los días 6/6/08 y 4/7/08 respectivamente no llevan fecha de elaboración; d) Del volante 10 emitido el 19/8/08 surge como última definición de la apertura de ofertas el día 7/10/08, sin embargo no hemos detectado dentro de las actuaciones copias u originales de las publicaciones que habrían procedido para comunicar en esta oportunidad la convocatoria final y e) Las publicaciones efectuadas el 29/10/07, el 30/10/07, el 5/11/07 y el 20/11/07 según se refiere habrían procedido sin la autorización previa de rigor dada por resolución oficial ya que la convocatoria (resolución 2.068/07) data del 30/11/07, esto es, a más de un (1) mes de realizado el primer acto de difusión.

Pliego de bases y condiciones

–Aprobación: el pliego que inaugura las actuaciones obrantes al tomo 1 del expediente no registra firmas de autoridad competente que acredite que se trata del definitivo aplicable a la obra de referencia.

–Circulares aclaratorias/volantes: surge del análisis del expediente que se habrían elaborado doce (12) volantes aclaratorios al pliego de bases y condiciones, de manera tal que el pliego licitatorio se integró con dichos volantes 1 a 12. No se ha detectado evidencia que respalde la aprobación formal del conjunto de volantes emitidos por parte de la Administración General, considerando que gran parte de ellos han introducido modificaciones sustanciales al pliego.

Apertura de ofertas (7/10/08)

–Acta: el acto de apertura se celebró el día 7/10/08, habiéndose presentado a cotizar diez (10) empresas. El acta labrada no cumplimenta formalmente con los requisitos de elaboración establecidos por el punto 6.2 del reglamento de procedimiento de adjudicación de licitaciones de contratos CreMa aprobado por resolución AG 879/04, ya que no registra foliatura inicial y final de cada una de las ofertas, y no aclara inclusión de copia de los documentos de garantías en el expediente.

–Ofertas: no registran intervención por funcionario competente (Reglamento Procedimiento de Adjudicación Contratos CreMa – resolución 879/04 punto 5.3).

Evaluación de ofertas

–Aclaraciones de oferta: habiéndose requerido de la oferente calificada en primer lugar en el orden de mérito (Decavial SA) aclaraciones respecto de su oferta e información complementaria a efectos de completar el análisis, se dio cumplimiento satisfactorio mediante nota de la empresa de fecha 12/11/08. Sin embargo, dicha presentación no registra constancia alguna de recepción por parte de la DNV.

–Informe Ucoproli 81/08 de fecha 9/12/08: a) Indica el informe de la Ucoproli (Unidad de Coordinadora de Procesos Licitatorios) que “...Al solo fin comparativo y teniendo presente el lapso transcurrido entre el mes de formulación del presupuesto oficial (marzo de 2008) y la fecha de apertura de la licitación (octubre de 2008), se calculó el valor del presupuesto estimativo (PE) a la fecha de referencia de las ofertas (octubre de 2008), que es de \$149.548.459,20...” No hemos encontrado documentación que respalde los cálculos determinantes de dicho monto estimado a la fecha de evaluación ni aprobación formal de esta actualización presupuestaria.

–Ampliación de ofertas: con fecha 7/4/09 constan diligenciadas cartas documento a los oferentes notificando que “...deberán presentar nota manifestando si aceptan ampliar el plazo de mantenimiento de su oferta hasta la adjudicación de la obra, dada la proximidad de su vencimiento” a lo cual se dio respuesta en su conjunto el 13/4/09 y el 14/4/09. No obstante la

AGN observó que: i) Al momento en que se efectúa este requerimiento a los oferentes las cotizaciones en su conjunto se encontraban vencidas (4/2/09) hacía dos (2) meses; ii) Las presentaciones de los oferentes manifestando conformidad no registran en ningún caso acuse de recibo o constancia de recepción por parte de la DNV y iii) No se ha detectado dentro de las actuaciones evidencia de requerimiento y obtención de la no objeción del BIRF respecto de la prórroga del período de mantenimiento de oferta realizada en cumplimiento de las políticas de adquisiciones del banco.

–Dictamen legal: verificamos que mediante dictamen SAJ 3.3179 de fecha 10/2/09 se expidió el servicio jurídico de la repartición respecto a lo actuado en el presente procedimiento indicando en síntesis que “...en lo actuado hasta el presente el procedimiento licitatorio substanciado en estas actuaciones no se advierte que existan defectos que obsten a su prosecución...”. Sin embargo constatamos que al expedirse respecto de la vigencia de las ofertas presentadas expresa “...se deja constancia que se ha verificado la vigencia de las ofertas siendo la fecha de la apertura 7 de octubre de 2008 y el plazo de 120 días corridos...” cuando a la fecha de este dictamen (10/2/09) las ofertas se encontraban vencidas (4/2/09).

–No objeción del BIRF de fecha 6/4/09: a) La no objeción consta en copia de su fax. La AGN no tuvo a la vista su instrumentación en forma fehaciente y b) No se encontró en el expediente constancia de elevación posterior del modelo de contrato de obra y de la carta de aceptación al banco.

Adjudicación de la obra (resolución AG 937/09 -29/4/09)

–Notificación de adjudicación: en cumplimiento de la cláusula 33, sección I, del pliego fue notificado el resultado de la licitación al adjudicatario mediante carta documento de fecha 8/5/09 (carta de aceptación), y por idéntico medio se comunicó a los licitantes no seleccionados dicho resultado el día 13/5/09. Al respecto, la AGN señala:

a) Indica el pliego en esta instancia (cláusula 33.4, sección I) que: “...Una vez que el adjudicatario haya suministrado la garantía de cumplimiento, el contratante notificará con prontitud a los demás licitantes que sus ofertas no han sido seleccionadas.” Con ello resulta que fueron cursadas notificaciones a los no adjudicatarios cuando aun no se encontraba comunicada la constitución de la garantía contractual por parte del adjudicatario, ya que Decavial SA presentó la documentación requerida para la firma con fecha 19/5/09, en forma posterior.

b) Conforme instruye el pliego C.Re.Ma. en su cláusula “33.4El contratante publicará en línea en el portal del “UNDB” (periódico de Naciones Unidas) (United Nations Development Business) y en el dgMarket los resultados de la licitación identificando la oferta y número de lotes y la siguiente información: (i) Nombre de todos los licitantes que

presentaron ofertas; (ii) Los precios que se leyeron en vos alta en el acto de apertura de las ofertas; (iii) Nombre y precios evaluados de cada oferta evaluada; (iv) Nombre del licitante adjudicatario y el precio cotizado, así como la duración y un resumen del alcance del contrato adjudicado ...”La AGN no ha visualizado constancia alguna que acredite la procedencia de las publicaciones enunciadas en los medios indicados.

Devolución de garantías de mantenimiento de la oferta: la auditoría no encontró en las actuaciones constancias que den fe del reintegro de las garantías de mantenimiento de oferta a los licitantes no favorecidos una vez determinada la adjudicación del contrato. De la misma manera no consta devolución de la garantía de seriedad al adjudicatario contra presentación de la garantía contractual.

Contrato de obra (26/5/09): \$ 144.753.562,79.

Proyecto ejecutivo – programa. Al respecto la AGN expresa que:

a) No se les suministró información y documentación inherente a: i) La presentación del proyecto ejecutivo definitivo en tiempo y forma (cláusula 27.1 CEC); ii) La presentación de un programa detallado para las obras de recuperación y otras intervenciones obligatorias y de un programa de trabajo para las actividades de mantenimiento de rutina, en los que consten los métodos generales, procedimientos, secuencia y calendario de ejecución de todas las actividades inherentes a las obras (cláusula 27 CGC) y iii) La presentación de: Manual del Sistema Autocontrol de Calidad, el plan de manejo ambiental, plan de relaciones públicas e información a usuarios, y la estructura organizacional, dentro de los cuarenta y cinco (45) días posteriores a la firma del contrato y en cumplimiento del pliego sección 4. CEC B 27.II.

b) Replanteo (15/10/09): según datos contenidos en los certificados de obra a la vista el día 15/10/09 se habría realizado el replanteo de la obra. Requerida del proyecto el acta que permita validar la fecha efectiva de realización, se le suministró a la AGN, copia de las “Instrucciones complementarias del replanteo” encontrándose incompleta la documentación ya que estos adjuntos no indican fecha cierta de toma de posesión y entrega de la zona de obras y representantes de ambas partes presentes en el acto y demás información sustancial vinculada.

c) Seguros: conforme la cláusula 13.1 de las CGC el contratista debió presentar seguros para cubrir eventualidades durante el período comprendido entre la fecha de iniciación y el vencimiento del plazo de garantía. Al respecto, la AGN señala que habiéndose requerido del proyecto, no se les ha suministrado información y documentación inherente al cumplimiento de esta cláusula.

Imputación presupuestaria y matriz de financiamiento

Al respecto, la AGN informa que reitera lo ya verificado en ejercicio anterior en cuanto a que surge del pliego de bases y condiciones de la obra (especificaciones técnicas particulares, sección 5, artículo 2º) como carga contractual del contratista, lo siguiente: “Art.2:... provisión de movilidad para el personal de supervisión...1...“El contratista deberá suministrar para la movilidad del personal de supervisión a partir de los (quince) días corridos posteriores a la firma del contrato y hasta los (noventa) días corridos posteriores al vencimiento del plazo contractual o su ampliación si la hubiere, las siguientes unidades vehiculares: Tres (3) unidades automotores cero kilómetro, con capacidad mínima para cuatro personas con airbag para conductor y acompañante. Dos (2) de ellas tipo utilitario doble cabina 4 puertas, con motor turbo diésel superior a 2.500 cm3 de cilindrada, aire acondicionado, caja de carga descubierta con capacidad mínima de 750 kg, y la otra tipo sedán cuatro puertas, con motor turbo diésel de 1.900 cm3 de cilindrada mínima, aire acondicionado; las tres para uso exclusivo del supervisor de obras y personal de supervisión...”. En el mismo orden, los párrafos subsiguientes expresan: “Se deja establecido que, una vez terminado el plazo estipulado en el primer párrafo las movilidades provistas, pasarán al patrimonio de la Dirección Nacional de Vialidad, quedando a cargo del contratista los gastos y trámites de transferencia de dichos vehículos...” El ítem determina la procedencia de multas por incumplimiento del contratista en el suministro (punto 2). Con la aplicación de estas cargas contractuales los bienes señalados ingresan al patrimonio de la DNV, situación que conduce a la auditoría a efectuar las siguientes consideraciones:

a) Mediante la aplicación de esta metodología se encontraría activado un sistema de adquisición de bienes que elude los procedimientos establecidos en la ley para ese fin, contrariando la atención de principios sustanciales que rigen tales procedimientos de adquisición (igualdad, publicidad, competencia, transparencia, entre otros) consagrados en la normativa específica vigente y las normas reglamentarias establecidas en garantía de la selección del mejor proveedor sobre la base de una compulsa de precios, ya que no se establece ni determina prerrogativa alguna en favor del Estado para adquirir bienes mediante la utilización de un sistema o metodología distinta a la reglamentada.

b) La implementación de estas cargas contractuales podría devenir en sobrecostos innecesarios en el precio de la obra a ejecutar como consecuencia de la falta de especialización del proveedor de los automotores y la inexistencia de compulsa de precios.

c) En el mismo sentido, la matriz de financiamiento del préstamo identifica claramente el tipo de gasto (obras, bienes, servicios de consultoría, capacitación), encontrándose destinado el ítem “Obras” a la financiación exclusiva y específica de obras como la referida.

Asimismo, la AGN efectuó las pertinentes recomendaciones con la finalidad de contribuir al mejoramiento de los sistemas de información y control existentes.

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

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5942-D.-2011 y 244-O.V.-2011.