

PERÍODO PARLAMENTARIO
2011
ORDEN DEL DÍA N° 160

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 15 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 29 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 con motivo de su examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de efectuar el relevamiento de la ejecución física y financiera del Proyecto 13 “Ruta nacional 35, tramo: Ataliva Roca-Santa Rosa (La Pampa)”, incluido en el Subprograma 3 “Obras por convenio con provincias”, Programa 22 “Construcciones”, inciso 4, fuente de financiamiento 14, “Transferencias internas”, y otras cuestiones conexas.

1. (5.953-D.-2011.)
2. (422-O.V.-2007.)

- 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.-422/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 185/07 referida a la auditoría de gestión sobre la Dirección Nacional de Vialidad - relevamiento de la ejecución física y financiera del Proyecto 13 “Ruta Nacional 35, Tramo: Ataliva Roca-Santa Rosa (La Pampa)”; 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 las medidas adoptadas a los fines de:

a) Regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de efectuar el relevamiento de la ejecución física y financiera del Proyecto 13 “Ruta nacional 35, tramo: Ataliva Roca-Santa Rosa (La Pampa)”, incluido en el Subprograma 3 “Obras por convenio con provincias”, Programa 22 “Construcciones”, inciso 4, fuente de financiamiento 14, “Transferencias internas”, y

b) Determinar y efectivizar las responsabilidades que pudiesen haber emergido de las aludidas situaciones.

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.

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 O.V.-422/07, mediante el cual la auditoría general de la Nación remite resolución 185/07 referida a la auditoría de gestión sobre la Dirección Nacional de Vialidad - relevamiento de la ejecución física y financiera del Proyecto 13 “Ruta nacional 35, tramo: Ataliva Roca-Santa Rosa (La Pampa)”; 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 las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de efectuar el relevamiento de la ejecución física y financiera del Proyecto 13 “Ruta nacional 35, tramo: Ataliva Roca-Santa Rosa (La Pampa)”, incluido en el Subprograma 3 “Obras por convenio con provincias”, Programa 22 “Construcciones”, inciso 4, fuente de financiamiento 14, “Transferencias internas”.

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) realizó un examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de efectuar el relevamiento de la ejecución física y financiera del Proyecto 13 “Ruta nacional 35, tramo: Ataliva Roca-Santa Rosa (La Pampa)”, incluido en el Subprograma 3 “Obras por convenio con provincias”, Programa 22 “Construcciones”, inciso 4, fuente de financiamiento 14, “Transferencias internas”.

Señala la AGN que las tareas propias del objeto del informe contemplan información actualizada hasta el 31/12/06 y que el mismo fue puesto a consideración del organismo auditado a fin de que efectuara las aclaraciones que el mismo le hubiere merecido. Al respecto, informa que hasta la fecha de cierre del informe no recibió respuesta por parte de la entidad.

En el apartado “Comentarios y observaciones” el órgano de control externo informa lo siguiente:

1. Artículo 15 de la ley 24.156.

Expresa la AGN que de los antecedentes relevados no surgen constancias que acrediten el cumplimiento de las previsiones establecidas por el artículo 15 de la ley 24.156 –aprobación de gastos para ejercicios futuros– con relación a la obra de referencia; agrega que señala lo antedicho teniendo en cuenta que el citado proyecto no fue incorporado en las planillas de inversión plurianual anexas a la ley de presupuesto del ejercicio en el cual se efectuó el respectivo llamado a licitación ni en los ejercicios posteriores.

Si bien la obra fue incluida en el formulario anexo al artículo 9° de la ley de presupuesto de 1997 –a los fines de la autorización prevista por el mencionado

artículo 15– posteriormente, el crédito necesario para encarar la ejecución de los trabajos no fue asignado a ninguno de los ejercicios previstos por la citada norma legal (1997-1998-1999).

Señala, asimismo, que el proyecto fue incorporado a la ley de presupuesto del ejercicio 2001 con un crédito inicial de \$ 5.000.000. Sin embargo, en dicho cuerpo normativo no se hace referencia a previsión presupuestaria alguna respecto al crédito necesario para continuar su ejecución en ejercicios futuros.

2. Aprobación del proyecto ejecutivo de las obras.

La AGN observa que en las actuaciones relevadas no existen constancias de acto administrativo o resolución emanada de la máxima autoridad del organismo que apruebe el proyecto ejecutivo y presupuesto de las obras en forma previa a efectuarse el respectivo llamado a licitación.

3. Aprobación del proyecto por la Dirección Nacional de Inversiones Públicas.

Informa que atento al relevamiento efectuado no surgen constancias de la aprobación del emprendimiento por parte de la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos conforme a los términos previstos por la ley 24.354, así como tampoco existen constancias de la autorización que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 del decreto 720/95 –reglamentario de la citada norma legal–, corresponde a la Dirección Nacional de Inversiones Públicas con relación a la reformulación del proyecto original.

4. Oferta sensiblemente inferior al presupuesto oficial.

Hace notar que el presupuesto autorizado por el organismo para la ejecución de los trabajos fue previsto en la suma de \$ 13.500.000; no obstante, la adjudicación del contrato se efectuó a favor de la oferta ganadora por un monto total de \$ 9.346.977,79, importe que resulta un 30,76% inferior al valor del presupuesto oficial.

En tal sentido, señala que la adjudicación de un contrato a una oferta de precio sensiblemente inferior al costo estimado por el organismo licitante podría significar que el presupuesto oficial fue confeccionado sin tener en cuenta los valores reales del mercado (en el caso, el proyecto de ingeniería y la consiguiente determinación del presupuesto necesario para la ejecución de los trabajos fueron encomendados a una firma consultora).

5. Insuficiencia de previsiones presupuestarias. Crédito inicial.

a) Observa la AGN que la insuficiencia del crédito necesario para encarar la ejecución de las obras de acuerdo al proyecto de la licitación –circunstancia invocada por el organismo comitente inmediatamente después de adjudicado el contrato– vulnera las previsiones establecidas por el artículo 7° de la ley 13.064 y 15 de la ley 24.156, en cuanto ambas normas prohíben efectuar llamados a licitación, adjudicar obras o realizar inversiones que no cuenten con su correspondiente

crédito legal o cuando respecto de las mismas no hayan sido previstas las partidas necesarias para encarar su ejecución en el curso de ejercicios futuros.

Agrega que quedan exceptuadas de dicha formalidad las obras nuevas o reparaciones que hubieran sido declaradas de reconocida urgencia, condición que no resulta acreditada en las actuaciones de la referencia.

b) Continúa diciendo que tal situación vulnera, asimismo, las previsiones contenidas en el artículo 4° de la Ley de Obras Públicas, en la medida en que el organismo comitente al momento de efectuar el llamado a concurso no contaba con un proyecto oficial ajustado a sus reales disponibilidades financieras, requisito de carácter ineludible que debe satisfacerse en forma previa a iniciarse el proceso licitatorio, admitiéndose sólo por vía de excepción que la adjudicación del contrato se efectúe sobre la base de anteproyectos o presupuestos globales, en los casos en que, por razones de urgencia, no resulte posible contar con la documentación técnica del proyecto, circunstancia que tampoco se verifica en el marco de la presente contratación.

c) Por su parte, el artículo 7° del convenio suscrito con la provincia de La Pampa establece en el mismo sentido que la adjudicación de las obras sólo se llevaría a cabo una vez aprobada por el Congreso nacional la ley de presupuesto para el ejercicio 2000, con previsión de los montos necesarios para la ejecución del proyecto dentro de las partidas correspondientes a la Dirección Nacional de Vialidad. “De no incluirse los referidos importes, no se realizará la adjudicación y se anulará el acto licitatorio”. (Conforme dictamen 124.902/99 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y 404.163 de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la DNV).

d) Independientemente de lo expuesto, la AGN señala que, si bien la DNV había previsto encarar la ejecución del proyecto con recursos financiados parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, el procedimiento de selección del contratista se promovió desde su inicio con sujeción al pliego de bases y condiciones generales y particulares para la licitación de obras viales financiadas con fondos del Tesoro nacional, procedimiento que no se corresponde con el previsto por la propia repartición para obtener la “no objeción” del citado organismo de crédito internacional (pliego de condiciones generales y particulares para la licitación de obras viales financiadas con recursos del BID).

e) Si bien a partir de la sanción del decreto 1.377/01 la finalización de la obra fue declarada de “tratamiento prioritario” –facultándose a la autoridad de aplicación del Sisvial a financiar su ejecución con recursos del fideicomiso creado por decreto 976/01–, la mayoría de los certificados de obra emitidos durante su ejecución fueron abonados con retraso, a pesar de que el fondo fiduciario contó con recursos suficientes en el período de financiación de la obra, de acuerdo a lo que surge de la información publicada por la Unidad Coordinadora de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN).

6. Publicación del llamado.

La publicación de avisos en el Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa se ordenó efectuar por un plazo de 15 días hábiles, conforme a lo previsto por la Ley de Obras Públicas de la Nación. No obstante ello, en las actuaciones relevadas sólo existen constancias de su publicación por el término de 5 días.

Destaca que ello adquiere singular relevancia si se tiene en cuenta que, en el marco de la presente licitación –de carácter nacional–, se adoptó la decisión de encarar el procedimiento de licitación hasta la etapa de preadjudicación del contrato, en jurisdicción de la provincia de La Pampa.

Asimismo, señala que en la documentación analizada no se informa la causa o razones que justifiquen la conveniencia de haber efectuado el procedimiento de licitación en ámbito de la mencionada provincia.

7. Garantías de impugnación.

Informa que el pliego de condiciones particulares de la licitación establece como requisito previo para la presentación de impugnaciones la constitución de una garantía en pesos a favor de la DNV equivalente al 30% del monto establecido para la garantía de oferta. Dicha garantía –constituída como un depósito de caución– sólo es reintegrable a la firma recurrente en el caso de prosperar su impugnación.

En el marco del proceso licitatorio, se ha podido verificar la existencia de una “observación” efectuada por una empresa cuya propuesta no resultó aceptable en oportunidad de la precalificación (sobres 1). Dicha presentación fue rechazada por improcedente por la Dirección Provincial de Vialidad, alegando el incumplimiento de la constitución de la garantía de impugnación exigida en el pliego.

Al respecto, la AGN destaca que la posibilidad de incorporar al pliego de condiciones que rige el llamado a licitación cláusulas destinadas a exigir a las firmas oferentes la constitución de garantías de impugnación no se encuentra contemplada en el plexo normativo de la Ley de Obras Públicas de la Nación y, en general, carece de antecedentes entre las normas que reglamentan los procedimientos de selección del contratista estatal, a excepción de aquellos regulados por leyes especiales o en el marco de procesos de privatización encarados por el Estado nacional.

8. Sistema de registro de actuaciones administrativas.

Informa el órgano de control externo que los expedientes que se originan como consecuencia de modificaciones de obra, ampliaciones de plazo, redeterminaciones de precios, convenios suscritos con firmas contratistas, etcétera –relacionadas en cada caso con la ejecución de una misma obra–, son registrados por el sistema de mesa de entradas del organismo con distinta designación alfanumérica, modalidad que impide o dificulta identificar, a partir de un mismo dato único, todas las actuaciones o expedientes que forman parte integrante de la misma.

Agrega que el organismo no cuenta con un sistema informatizado de seguimiento físico y financiero de las obras que permita a las áreas involucradas en la gestión de obras públicas obtener información *online* con relación a los aspectos inherentes a la ejecución de las mismas, imprescindible para unificar la información y mejorar la toma de decisiones y el control en tiempo y forma.

En tal sentido, informa que la repartición se encuentra desarrollando un sistema informático de gestión de obras (SIGO) cuya elaboración se inició antes aproximadamente cuatro años antes de la fecha de la auditoría y que actualmente se encuentra en vías de implementación.

El organismo auditado informó el estado de desarrollo del SIGO al cierre del ejercicio 2006, señalando que el mismo se encuentra integrado por cuatro módulos que presentan el siguiente grado de avance:

–Módulo obra: totalmente desarrollado, principalmente en los distritos y en la gerencia de obras. Se encuentra en etapa de consolidación del uso y de la carga de información.

El resto de los módulos se halla en etapa de desarrollo.

–Módulo planeamiento:

25 % (programa presupuestario 2006-2008).

–Módulo control de gestión: 85 %.

–Módulo administración: 20 %.

9. Circuito administrativo de pago de certificados.

El organismo auditado no cuenta con un instructivo o circuito administrativo-contable, aprobado por autoridad competente, que determine el plazo asignado a los distintos organismos que intervienen en el trámite de pago de los certificados de obra abonados con recursos del fondo fiduciario (Secretaría de Obras Públicas, Dirección Nacional de Vialidad, Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura y Banco de la Nación Argentina, a fin de asegurar que la cancelación de los mismos se efectúe dentro del plazo previsto en la documentación contractual.

Informa que en la mayoría de los casos de expedientes de pago de certificados los mismos fueron abonados con atraso, dando lugar, en general, al reconocimiento de ampliaciones del plazo contractual solicitadas por la firma contratista y sustentadas en dichas demoras. En ese orden señala que verificó supuestos en los que el atraso en el pago de los respectivos certificados de obra operó dentro del circuito administrativo interno de la DNV.

Independientemente de lo expuesto, señala que si bien la DNV ha implementado un sistema de registro de los pagos efectuados por la UCOFIN, de la muestra relevada surgen diferencias entre las fechas indicadas en dicho registro y la información suministrada por la citada unidad de coordinación.

10. Reformulación del proyecto original.

Previo a iniciarse la ejecución de los trabajos la firma contratista propuso readecuar el diseño original del proyecto "...a fin de ajustarlo a las reales disponibilidades financieras del organismo...".

En razón de la modificación propuesta, fueron eliminados 14 de los 25 ítems previstos originalmente en el proyecto por un monto total de \$ 8.008.016,93, importe que representa el 85,67% del valor total del contrato (\$9.346.977,79). Asimismo, se autorizaron la creación de 10 ítems nuevos por un importe de \$ 5.605.569,84 (59,97%) y la modificación de la mayor parte de los ítems restantes por valores superiores al 20% de su volumen inicial.

Dicha modificación determinó la ejecución de una obra nueva destinada principalmente a la ejecución de trabajos de alteo en el área del bajo Giuliani y a la reconstrucción y bacheo de la calzada existente, con características distintas a las previstas en el diseño original, tanto en relación a sus aspectos técnicos como a los costos de ejecución y volumen de los trabajos a realizar.

En consecuencia, la decisión adoptada por el organismo de autorizar la adjudicación del contrato en el marco de las condiciones descritas podría haber originado situaciones que vulneren el principio de igualdad que debe regir entre las firmas oferentes durante toda la vida del contrato, e impide a la administración comitente efectuar nuevas compulsas de precios a fin de obtener una oferta ajustada a los trabajos que efectivamente deba realizar, sin condicionar su obrar a las previsiones de un contrato ya suscrito o en vías de ejecución.

11. Acreditación de las ampliaciones de plazo sustentadas en razones climáticas.

Registros pluviales.

11.1. Informa que de su relevamiento no han surgido constancias de que la firma contratista haya presentado ante la supervisión de obra –dentro de los 60 días posteriores a la fecha del primer replanteo– un informe elaborado por la Dirección General del Servicio Meteorológico Nacional con relación al promedio de lluvias acaecidas en la zona de influencia de las obras durante los 5 años anteriores a la fecha indicada, conforme lo previsto por el artículo 3° del pliego de especificaciones técnicas particulares (sección 4.B –Pliego de condiciones generales y particulares para la licitación de obras viales–, (FTN-1997).

11.2. Agrega la AGN que si bien las mediciones pluviométricas efectuadas por la firma contratista en oportunidad de autorizarse la segunda modificación de obra fueron suscritas por la supervisión de obra e incorporadas a los informes de inspección, no surge de los antecedentes relevados que las mismas hayan sido confrontadas con registros oficiales emitidos por organismos técnicos independientes, tales como Gendarmería Nacional, Policía Federal, etcétera, conforme lo previsto por el citado artículo 3° del pliego de especificaciones particulares.

12. Crédito asignado al proyecto.

La ejecución presupuestaria del proyecto arrojó los siguientes resultados:

<i>Ejercicio</i>	<i>Crédito inicial</i>	<i>Crédito vigente</i>	<i>Devengado al cierre del ejercicio financiero</i>
2001	\$ 5.000.000,00	\$ 3.100.000,00	\$ 1.568.804,91
2002	\$ 3.100.000,00	\$ 6.000.000,00	\$ 1.691.440,03
2003	\$ 2.122.050,00	\$ 2.607.971,00	\$ 2.607.970,08
2004	\$ 48.883.077,00	\$ 11.602.070,00	\$ 11.598.562,20
2005	\$ 873.000,00	\$ 10.266.384,00	\$ 10.162.117,90
2006	\$ 100.000,00	\$ 509.271,00	\$ 509.270,84

Fuente: Leyes de presupuesto, decisiones administrativas, cuenta de inversión e información presupuestaria suministrada por el organismo auditado.

De los valores informados en el cuadro anterior surge que el crédito asignado a las obras durante los años 2001, 2002, 2004 y 2005 guarda escasa relación con los importes devengados en cada uno de los mencionados períodos.

Agrega la AGN que la misma situación se verifica con relación al saldo de obras a ejecutar al cierre de cada ejercicio financiero y las partidas presupuestarias asignadas para los ejercicios siguientes.

Por último, señala que si bien a mediados del ejercicio 2004 se inició el trámite correspondiente a la quinta modificación de obra –que autorizó una mayor inversión de \$8.631.872,76, prorrogándose la fecha de finalización del contrato al día 8/8/05–, el crédito previsto para el mencionado ejercicio financiero fue de sólo \$873.000. Ello adquiere mayor relevancia, si se tiene en cuenta que –a partir de noviembre de 2001– la ejecución de los trabajos comenzó a financiarse con recursos del fondo fiduciario creado por decreto 976/01.

13. Redeterminación de precios.

En el marco del decreto 1.295/02 la AGN procedió a efectuar un análisis de la metodología de aplicación del régimen previsto por la citada norma, con relación a la primera y a la segunda redeterminación definitiva de precios, aprobadas por el comitente a valores de junio y agosto de 2002, respectivamente. El relevamiento efectuado comprendió el análisis de los siguientes aspectos:

1. Revisión del cálculo efectuado por el auditado para determinar la “Variación de referencia” que habilita la aplicación del régimen de redeterminación de precios cuando el costo de los principales insumos identificados en la tabla I del anexo al decreto 1.295/02 refleje una variación promedio superior al 10% de los precios de contrato, o de la última redeterminación de precios aprobada por el comitente, según corresponda.

2. Revisión del procedimiento aplicado por el organismo para redeterminar los precios contractuales a valores de junio y agosto de 2002, sobre la base de una muestra representativa del 89% del saldo de obra

pendiente de ejecución, redeterminado a esas mismas fechas, respectivamente.

Como resultado del análisis efectuado, la AGN verificó en general una adecuada aplicación de la metodología prevista por la normativa vigente, señalando no obstante que:

a) Con fecha 31/7/03, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) emitió el “Informe adicional producido por la Comisión de Análisis de Redeterminación de Precios, decreto 1.295/02”, en atención a que previamente había intervenido en los términos del primer párrafo del artículo 7° del decreto 1.953/02 (que modifica a su similar anteriormente citado) –emitiendo un informe de fecha 24/4/03–. Ambos se refieren a la primera redeterminación de precios de la obra (30/6/02).

En dicho informe adicional la SIGEN manifestó que el procedimiento previsto en el decreto 1.295/02 y en sus normas complementarias se ha aplicado razonablemente, sujeto a determinadas salvedades, las que principalmente corresponden a cuestiones planteadas respecto a los índices utilizados para la redeterminación de precios.

b) Continúa su informe expresando que para efectuar el cálculo de la variación de referencia consideró el gasto financiero como uno de los componentes que integran el precio de las obras, no obstante que dicho insumo no se encontraba discriminado en el análisis de precios presentado por la firma contratista.

Destaca, al respecto, que la presentación de dicho análisis recién fue solicitado por el comitente en oportunidad de iniciarse el trámite correspondiente a la reformulación del proyecto original, no obstante que su presentación se encontraba prevista en el pliego de la licitación a los fines de la aplicación del régimen de redeterminación de precios vigente al momento de efectuarse el llamado (decreto 1.312/93).

14. Anticipo financiero.

14.1. En las actuaciones relevadas no existen constancias del análisis efectuado por el organismo respecto a la incidencia que, en concepto de beneficio financiero, pudo haber tenido el anticipo otorgado al contratista sobre el precio de las obras pendientes de ejecución, o sobre la correspondencia que el pago del

mismo debió haber guardado con la recuperación del ritmo de ejecución de los trabajos.

14.2. Respecto a la obligación de mantener inamovible el precio de los ítem que integran el costo total de la obra –en la proporción del anticipo reconocido a la firma contratista conforme lo previsto por el artículo 4° de la resolución conjunta 396/02-ME y 107/02-OP–, señala que, en el caso de las obras objeto de examen, el mismo fue otorgado recién en el mes de enero de 2003, razón por la cual el análisis de su efectiva incidencia en el costo de las obras ejecutadas debería efectuarse en oportunidad de ser aprobado el trámite correspondiente a la tercera redeterminación de precios –solicitada por el contratista a valores del mes de febrero de 2004– y aún pendiente de aprobación a la fecha de cierre del período auditado.

14.3. En las actuaciones relevadas no existen constancias de la intervención que –en el acta de reinicio de obra y adhesión al decreto 1.295/02– se previó respecto de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de que el citado órgano de gobierno refrende –entre otros aspectos– el pago del anticipo financiero otorgado a la contratista por un monto equivalente al 10% del saldo de obras pendientes de ejecución a esa fecha.

No obstante lo expuesto, informa que con fecha 5/11/02 se sancionó el decreto 2.236 –por el cual se dispuso que las obras financiadas con recursos de los fondos fiduciarios creados por sus similares 1.299/00, 976/01, 1.377/01 y 652/02 podrían recibir aportes reintegrables en concepto de removilización de obra, anticipos financieros u otros rubros similares–, convalidándose en tal sentido el anticipo de fondos otorgado al contratista por el organismo comitente.

14.4. Independientemente de lo expuesto, la AGN destaca que, si bien por el citado decreto se autoriza el reconocimiento de anticipos reintegrables a las firmas contratistas hasta un porcentaje máximo equivalente al 10% del monto total del contrato o de las obras pendientes de ejecución, no surgen de las actuaciones relevadas constancias del análisis efectuado por el auditado para reconocer el pago de dicho anticipo por el citado tope máximo.

15. Primera modificación de obra.

El organismo auditado no ha remitido constancias de los antecedentes o registros contables que acrediten la cancelación de la deuda asumida por la provincia de La Pampa en oportunidad de autorizarse la primera modificación de obra, por la que fueron aprobados los trabajos de alteo de la ruta provincial 14 a la altura del empalme con la ruta nacional 35, por la suma de \$ 327.789,13.

16. Tercera modificación de obra.

En oportunidad de autorizarse la tercera modificación de obra, la jefatura del 21° distrito manifestó que en razón “...de la imperiosa necesidad de ejecutar un incremento en la cota del alteo que se estaba construyendo en la zona del bajo Giuliani por los motivos que fueran expuestos en la misma –los cuales requerían de

una inmediata solución– fueron omitidos en su confección una serie de consideraciones que con la presente modificación de obra se pretenden revertir...”.

Al respecto, destaca la AGN que, no obstante las razones de premura invocadas por el organismo auditado –respecto a la necesidad de otorgar una solución inmediata a los problemas originados en el área del bajo Giuliani–, el trámite correspondiente a la segunda modificación de obra se gestionó en su totalidad durante el plazo de neutralización del contrato, período durante el cual no se registró ejecución física de los trabajos.

17. Quinta modificación de obra.

Señala la AGN que conforme surge de los antecedentes relevados, la mencionada modificación de obra se originó a fin de solucionar el problema de las fisuras que aparecieron sobre la carpeta de rodamiento asfáltico con posterioridad a ejecutarse los trabajos de pavimentación a cargo de la firma contratista.

Destaca, al respecto, que desde la fecha de suscripción del acta de replanteo (19/2/01) hasta el inicio efectivo de los mencionados trabajos (octubre/03) transcurrieron aproximadamente 2 años y 8 meses, período durante el cual –y como consecuencia de un estado de paralización casi total de los trabajos– se produjo una modificación sustancial de las características del terreno que sirvió de base para la construcción de las obras, y consecuentemente, la desactualización del proyecto oportunamente aprobado por el organismo para encarar su ejecución.

Agrega que surge, en consecuencia de lo expuesto, que la aparición prematura de fisuras sobre la carpeta de rodamiento se produjo como resultado de una falta de adecuación del proyecto a las reales necesidades de la obra al momento de encararse las tareas de pavimentación, circunstancia que recién fue advertida por la inspección del distrito ya casi concluida su ejecución.

El desconocimiento de las condiciones en que se encontraba la obra al momento de reiniciarse la ejecución de los trabajos, revela finalmente la existencia de fallas en el circuito de revisión y control por parte de las áreas técnicas responsables del seguimiento e inspección de las obras. Máxime teniendo en cuenta que, desde la fecha de neutralización del plazo contractual (1°/2/02) hasta la suscripción del acta de entrega total del lugar de emplazamiento de las obras a la firma contratista (17/9/03), la DNV tuvo a su cargo las tareas de mantenimiento y control de las condiciones de transitabilidad y seguridad sobre la ruta.

Continúa diciendo que tampoco existen constancias del informe que –de acuerdo a lo previsto en el acta de entrega– debían presentar ambas partes contratantes a fin de relevar el estado y condiciones del sector de emplazamiento de las obras al momento de ordenarse la transferencia de las mismas a la empresa contratista.

Agrega que, independientemente de lo expuesto –y teniendo en cuenta que la mencionada modificación de obra determinó una mayor inversión de \$ 8.631.872,76, originando un incremento del 44,55% respecto al

monto total del contrato—, no surge de las actuaciones relevadas que el organismo haya evaluado la conveniencia de encarar la ejecución de los trabajos a través de un nuevo llamado a licitación.

Expresa que, en tal sentido, cabe tener en cuenta la pauta de razonabilidad del 20 % que el artículo 12 inciso *b*), del decreto 1.023/03 impone como límite a la autoridad administrativa para aprobar modificaciones de contratos.

18. Ejecución física de la obra.

– Hasta el mes de diciembre de 2003 el proyecto registraba un avance físico de sólo el 34,56 % (\$6.244.554,74). De acuerdo con los informes elaborados por la inspección de obra, la ejecución de los trabajos a esa fecha corresponde exclusivamente a tareas realizadas en el área del bajo Giuliani, entre progresivas 32,00 y 34,25.

– En oportunidad de aprobarse la cuarta modificación de obra –resolución AG 1.064-DNV del 12/7/04–, la fecha de finalización de los trabajos se prorrogó hasta el día 8/11/04, no obstante a esa fecha el proyecto registraba un avance físico de \$ 17.361.664,35 (certificado 38), importe que representa el 89,61 % del monto contractual vigente (\$ 19.374.308,85) y un desvío del -10,39 % respecto a los valores de ejecución previstos según el último plan de trabajos autorizado por el comitente.

– Al 31/12/04 la obra registraba un avance físico real de \$ 17.709.028,16 (certificado 39), importe que representa un 91,40 % respecto del monto contractual vigente a esa misma fecha (\$ 19.374.308,85). Asimismo, cabe destacar que al cierre del mencionado ejercicio se hallaba en trámite la quinta modificación de obra –aprobada con fecha 16 de marzo de 2005–, en virtud de la cual se autorizó un nuevo monto contractual por la suma de \$28.006.181,61, prorrogándose el plazo de ejecución de los trabajos al día 8 de agosto de ese mismo año.

– Según los valores correspondientes al certificado de obra 47 del mes de agosto de 2005, la ejecución de los trabajos registraba un avance físico del 89,81 %, fecha en la cual la obra debería haber finalizado conforme al último plan de trabajos vigente (quinta modificación de obra).

– De acuerdo con las planillas trimestrales de evolución del plan de trabajos públicos, elaborada por la Subgerencia de Control de Gestión, al cierre del ejercicio 2006, la obra se informa como finalizada sin recepción provisoria, con un avance físico del 99,24 % (certificado de obra 49/octubre de 2005).

Continúa su informe, señalando que, conforme a los valores de ejecución previstos, el desarrollo de la obra presentó en general una evolución marcadamente inestable, signada desde su inicio por períodos de paralización o disminución del ritmo de los trabajos que tuvieron su origen en diversas causas:

– Readequación del proyecto original.

– Atraso en el pago de los certificados de obra.

– Condiciones climáticas adversas.

– Aprobación de trámites correspondientes a diversas modificaciones de obra.

– La crisis financiera originada en el país a fines del año 2001 como consecuencia de la modificación del tipo cambiario.

– Ampliaciones del plazo de ejecución de las obras.

– Dilación de los trámites correspondientes a redefiniciones de precios, etcétera.

En todos los casos, las circunstancias descritas dieron origen al reconocimiento de prórrogas del plazo contractual, y consecuentemente a la devolución o cancelación de las multas aplicadas al contratista por mora en la ejecución de los trabajos.

– Con la sanción del decreto 1.377 del 1° de noviembre de 2001, se facultó a la autoridad de aplicación del Sisvial a financiar la ejecución de la obra con recursos del fondo fiduciario creado por su similar 976 de ese mismo año para agilizar la tramitación del pago; sin embargo, la mayoría de los certificados de obra emitidos durante la ejecución de la obra fueron abonados con atraso.

– De acuerdo a las modificaciones introducidas al proyecto –reseñadas in extenso en el punto 3– el plazo de ejecución de las obras se prolongó por un período de más de 5 años, alcanzando un monto contractual de \$28.006.181,61, incluidos los valores correspondientes a la primera y segunda redeterminación definitiva de precios, que en cada caso determinaron un incremento de aproximadamente el 148,37 % y el 7,98 % del monto total del contrato.

– Sin perjuicio de lo expuesto, señala que al 31/12/06 se encontraba aún pendiente de aprobación el trámite correspondiente a la tercera redeterminación definitiva de precios.

Como resultado de sus observaciones la AGN formula las siguientes recomendaciones:

1. Dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 15 de la ley 24.156 (información relacionada con los recursos a utilizar en ejercicios futuros, monto total de inversión, cronogramas de ejecución física de las obras, etcétera), en el caso de autorizarse la contratación de obras o servicios cuya ejecución exceda un mismo ejercicio financiero.

La incorporación de dicha información en las planillas plurianuales de inversión anexas a la ley de presupuesto permite optimizar la planificación de los recursos destinados a cada proyecto, así como también asegurar la existencia del crédito necesario para su ejecución.

2. Adjuntar en el expediente de contratación de las obras las constancias de los antecedentes relacionados con el trámite de aprobación del proyecto de ingeniería elaborado por las firmas consultoras, así como también de la intervención que, en el marco de la ley 24.354 y sus normas reglamentarias, le compete a la Dirección

Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos.

3. Implementar medidas tendientes a que el llamado a licitación de las obras se formule sobre la base de proyectos definitivos y adecuados a las reales disponibilidades financieras del organismo, a fin de evitar que una vez adjudicado el contrato se autoricen modificaciones de obra originadas en la necesidad de reformular su diseño original, y asimismo reducir la posibilidad de que se alteren sustancialmente las condiciones del llamado que sirvieron de base a la licitación.

En su defecto, el organismo licitante debería proceder a reformular las bases del llamado fijando una nueva fecha para la presentación de las propuestas o efectuar una nueva convocatoria con ajuste a las características técnicas de la obra que efectivamente se encuentre en condiciones de ejecutar.

4. Publicar el llamado a licitación de las obras en el Boletín Oficial del lugar de emplazamiento de las mismas, de conformidad con los plazos previstos por las normas reglamentarias vigentes, correspondiéndole al organismo comitente supervisar su cumplimiento, independientemente de que el procedimiento de selección del contratista se haya dispuesto llevar a cabo en una jurisdicción ajena a la del ente contratante.

El principio de publicidad, juntamente con el de igualdad y el de libre concurrencia, constituyen los pilares fundamentales que dan sustento al instituto de la licitación pública.

Explicitar las razones que fundamentan la decisión adoptada por el organismo en los casos en que el procedimiento de licitación de una obra pública nacional se disponga llevar a cabo en jurisdicción de algún ente provincial, incorporando a las actuaciones administrativas todos los antecedentes que dieron origen a la misma.

5. Establecer mecanismos tendientes a la no inclusión de cláusulas destinadas a exigir la constitución de garantías de caución, en el pliego de condiciones particulares para la contratación de obras financiadas con fondos del Tesoro de la Nación, como requisito previo para la presentación de impugnaciones por parte de las firmas oferentes.

6. Implementar un sistema de registro de expedientes que permita identificar –a partir de un número único de legajo– todas las actuaciones administrativas relacionadas con la ejecución de una misma obra.

7. Implementar medidas tendientes a establecer un circuito administrativo de pago entre los distintos organismos responsables de financiar la ejecución de las obras, que establezca el plazo asignado a cada uno de ellos para permitir la cancelación de los certificados de obra dentro de los plazos previstos contractualmente, teniendo en cuenta que el fondo instituido por el decre-

to 976/01 fue creado como un instrumento de crédito destinado a disminuir los costos del mercado financiero y a asegurar los derechos de cobro de quienes contraten contra los recursos del fideicomiso –previsto como una reserva de liquidez que garantice la disponibilidad de fondos–. Independientemente de ello, se señala que el organismo comitente debería adecuar sus procedimientos administrativos internos a fin de evitar que se produzcan situaciones de atrasos y mora en el trámite de aprobación y pago de los certificados de obra.

8. Exigir a la firma contratista que las mediciones pluviométricas presentadas ante la supervisión de obra, para reconocerse ampliaciones de plazo contractual con fundamento en factores climáticos, deben hallarse acompañadas de registros certificados por organismos oficiales competentes (Gendarmería Nacional, Ferrocarriles, Policía Federal, etcétera).

9. Realizar la asignación de las partidas necesarias para la concreción de los trabajos sobre la base de estimaciones presupuestarias que guarden una mayor relación con los montos que se prevé ejecutar en cada ejercicio financiero, teniendo en cuenta que a partir del mes de noviembre de 2001 la ejecución del proyecto comenzó a financiarse con recursos del fondo fiduciario creado por el decreto 976/01.

10. Arbitrar los medios para que el pliego de condiciones de la licitación prevea que el análisis de precios de los distintos ítems que componen la obra se acompañe en oportunidad de efectuarse la presentación de las ofertas o en forma previa a la adjudicación del contrato, en el marco de las normas que regulan el procedimiento de redeterminación de precios.

11. Adjuntar en los expedientes de contratación de las obras las constancias del análisis efectuado por el organismo para determinar el porcentaje de anticipo reintegrable a reconocer a las firmas contratistas, así como también respecto a la incidencia que en concepto de beneficio financiero podría haber tenido el reconocimiento de dicho anticipo sobre el saldo de las obras a ejecutar o sobre la recuperación del ritmo de ejecución de los trabajos.

12. Reforzar los circuitos de revisión y control por parte de las áreas técnicas encargadas del seguimiento e inspección de las obras.

13. Evaluar la responsabilidad de lo actuado en el proceso de contratación y ejecución de la obra atento a las debilidades observadas.

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 5.953-D.-2011 y 422-O.V.-2007.