

## SESIONES ORDINARIAS

2012

# ORDEN DEL DÍA N° 640

### COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 27 de julio de 2012

Término del artículo 113: 7 de agosto de 2012

**SUMARIO:** **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en sus informes sobre el Programa 22 –Construcciones– subprogramas 11 y 12 y subprogramas 4, 9 y 10, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad. (77-S.-2012.)

Buenos Aires, 11 de julio de 2012.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el 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 las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en sus informes sobre el Programa 22 –Construcciones– subprogramas 11 y 12 y subprogramas 4, 9 y 10, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad - DNV.

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

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

*Juan Estrada.*

#### FUNDAMENTOS DEL DICATAMEN

*Expediente O.V. 303/11 - Resolución AGN 160/11*

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Dirección Nacional de

Vialidad (DNV), con el objeto de analizar la ejecución física y financiera de las obras incluidas en los subprogramas 11 y 12 “Mejoramiento y reposición de rutas” Programa 22 “Construcciones” y relevamiento del Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO) implementado por el organismo auditado. Ejercicio 2009.

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de febrero y noviembre de 2010.

El informe que la AGN efectuó fue puesto en conocimiento del organismo auditado, el cual ha formulado consideraciones que han sido tenidas en cuenta por la AGN en la elaboración del informe definitivo.

En el apartado “Alcance del examen”, la AGN ofrece un detalle de la documentación analizada, a saber:

Obra: R.N. 151 - Tramo: mejora de la intersección (rotonda) con ruta provincial 69 - Km 30,78 y acceso a Villa Manzano - Provincia de Río Negro:

– Expediente 02.557/2007 - DNV. Licitación pública 23/07.

– Expediente 13.326/2008 - DNV. Primera modificación de obra.

– Expediente 8.350/2009 - DNV. Segunda modificación de obra.

Obra: R.N. 3. Tramo: General Paz - Cañuelas. Sección km 43,110 - km 61,383 - Provincia de Buenos Aires:

– Expediente 9.145/2007 - DNV. Licitación pública 72/2007.

– Expediente 3.829/2009 - DNV. Primera modificación de obra.

Como “limitaciones al alcance de la labor”, la AGN indica que, con relación a las obras correspondientes a la muestra seleccionada, no fueron remitidos en su totalidad los expedientes de pago de certificados de obra, así como tampoco los planes de trabajo y curvas de inversión aprobados por el comitente durante la ejecución de la obra.

La auditoría efectuó las siguientes observaciones y comentarios:

#### Aspectos presupuestarios

Errónea identificación de la Unidad Ejecutora del Programa:

En el listado de programas y categorías equivalentes incluido en la decisión administrativa de distribución de créditos correspondiente al ejercicio 2009, se informa que la Unidad Ejecutora del Programa 22 “Construcciones” es la Subgerencia de Mantenimiento y Equipos, cuando en realidad el área a cargo de dicho programa es la Subgerencia de Obras y Concesiones, situación evidenciada por el órgano de control externo, en ejercicios anteriores y en el ejercicio 2010.

#### Grado de ejecución de las obras previstas en la decisión administrativa de distribución de créditos 2009:

Aproximadamente el 60% de las obras incluidas en la decisión administrativa de distribución de créditos para el ejercicio 2009 no fueron iniciadas durante el período auditado. Dichas obras ya se encontraban incorporadas en la ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2008, y 9 de ellas (31%) en el ejercicio 2007.

Respecto del 40% de las obras restantes, es decir aquellas que se informan como iniciadas o que registraron ejecución durante el ejercicio 2009, la Auditoría señala que, al 31-12-09, 3 obras fueron eliminadas, 1 se encuentra neutralizada y 1 se informa como adjudicada desde el año 2008 pero no registra ejecución física al cierre del período auditado.

Falta de incorporación de antecedentes relacionados con modificaciones en la fuente de financiamiento de las obras:

En las actuaciones relevadas no se adjuntan antecedentes que permitan evaluar la procedencia de las modificaciones presupuestarias ordenadas con relación a la fuente de financiamiento de las obras incluidas en la muestra:

– Proyecto 34 - Obra 51: R.N. 151 - Provincia de Río Negro, tramo: mejora de la intersección (rotonda) con ruta provincial 69 - Km 30,78 y acceso a Villa Manzano: su ejecución se encaró parcialmente con crédito correspondiente a la fuente de financiamiento 14 “Transferencias internas - Fondos fiduciarios”, no obstante dicha fuente se encuentra reservada para financiar la ejecución de obras incluidas en planes o programas a ejecutarse específicamente con dichos fondos.

– Proyecto 79 - Obra 51: R.N. 3. Tramo: General Paz - Cañuelas - Provincia de Buenos Aires. Sección

Km 43,110 - Km 61,383 - Provincia de Buenos Aires, si bien su crédito inicial había sido imputado a la FF 14, la ejecución de la obra se llevó a cabo con fondos de la FF 11.

Proyecto iniciado en ejercicios anteriores –en ejecución– que no se encuentra previsto en la decisión administrativa de distribución de créditos para el ejercicio 2009:

La obra “Empalme ruta provincial 5, Parque Nacional El Rey - Provincia de Salta” (Proyecto 70 - Obra 51, Subprograma 11), al cierre del ejercicio 2009 registraban una ejecución física del 16,17% y un crédito vigente de \$ 4. 543.797,00. Sin embargo, dicha obra no se encontraba incluida en la decisión administrativa de distribución de créditos del mencionado ejercicio financiero, no obstante que su ejecución se había iniciado en el año 2008, ejercicio en el cual sí había sido incluida en la distribución de crédito inicial, registrando un avance físico del 10,42%.

#### Proyectos de inversión en obras

Obra: Ruta Nacional 151, provincia de Río Negro. Tramo: mejora de la intersección (rotonda) con ruta provincial 69 - Provincia de Río Negro - Km 30,78 a 31,18 km y acceso a Villa Manzano.

*Programación presupuestaria:* las provisiones presupuestarias efectuadas con relación al proyecto de referencia no se corresponden con el monto real del contrato, el plazo de ejecución de las obras, ni los porcentajes de avance previstos al cierre de cada ejercicio financiero, conforme a lo que la AGN detalla, a saber:

Provisión de crédito para ejercicios futuros (en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera):

Ejercicio 2008	Ejercicio 2009	Ejercicio 2010	Resto	Final
\$650.000	\$973.000	\$2.398.000	\$42.779.000	\$46.800.000
% 1,39	% 2,08	% 5,12	% 91,41	% 100

Al respecto la auditoría destaca que, no obstante asignaciones previstas en la ley de presupuesto 2008, el respectivo contrato fue suscrito por un monto total de \$ 6.320.382,26 y un plazo de ejecución de 8 meses, contados a partir de la fecha de inicio de los trabajos (17-6-08).

En el siguiente cuadro se detalla la ejecución física y financiera de la obra al 31-12-08:

Ejecución física y financiera de la obra al 31/12/08								
Crédito inicial	Crédito vigente	Ejecución física prevista		Ejecución física real			Devengado	Monto contrato original
\$	\$	\$	%	\$	%	Desvío	\$	\$
650.000	831.000	6.257.178,44	99,70	2.553.180,83	35,36	-64,23*	831.000,00	7.220.299,14**

(\*\*) Desvíos originados como consecuencia de demoras en el trámite de aprobación de la primera modificación de obra (ver punto 4.2.1.2.b).  
 (\*) Monto que incluye el importe correspondiente a la primera adecuación provisoria de precios a valores del mes de mayo/08, por un monto de \$899.916,88.

La misma situación es evidenciada con relación al ejercicio 2009. Al respecto se señala que al 31-12-08 se mantenía aún en vigencia la fecha prevista de finalización del contrato (17-2-09) y que durante el ejercicio 2009 aún restaban ejecutar aproximadamente \$5.000.000.

*Demoras en el trámite administrativo de adjudicación del contrato y aprobación de las modificaciones de obra solicitadas durante la ejecución de los trabajos*

a. Como consecuencia del tiempo transcurrido entre la fecha de apertura de la licitación (22-6-07) y la fecha de suscripción del respectivo contrato (12-5-08), el distrito jurisdiccional informó que al momento de iniciarse la ejecución de los trabajos se verificó un mayor grado de deterioro en la zona de camino, circunstancia que determinó posteriormente la necesidad de introducir modificaciones al proyecto. Dichas modificaciones representaron un incremento de aproximadamente el 50% del monto original del contrato.

b. La mencionada modificación de obra fue solicitada por la firma contratista con fecha 19-8-08, manifestando en dicha oportunidad que no resultaba necesario solicitar una ampliación del plazo previsto para la ejecución de los trabajos. Sin embargo, dicha modificación fue autorizada por el auditado 5 meses más tarde (26-1-09) y notificada a la firma contratista el 27-2-09, es decir, 10 días después de la fecha de finalización del contrato (17-2-09).

Como resultado se originaron atrasos en el ritmo de ejecución de la obra y que la empresa constructora solicitara una ampliación del plazo contractual de seis meses, llevando la fecha de finalización de los trabajos al 17-8-09.

c. Dicha ampliación de plazo fue solicitada por la firma contratista con fecha 27-2-09, elevada por el distrito jurisdiccional a casa central el 27-3-09 y autorizada por resolución AG-DNV 2.000 del 4-9-09, es decir, una vez transcurrido el plazo de ampliación contractual solicitado.

Asimismo, la AGN informa que la ejecución de los respectivos trabajos se llevó a cabo en el marco de un convenio suscrito entre la firma contratista y el distrito jurisdiccional ad referendum del administrador general de la DNV y sobre la base de un plan de trabajos no aprobado formalmente por el comitente.

*Demoras en el trámite de pago de los certificados de obra:*

Del relevamiento que la AGN efectuó, surge que la mayoría de los certificados de obra emitidos durante la ejecución de los trabajos fueron abonados con atraso.

Obra R.N. 3 - Tramo: General Paz - Cañuelas. Sección Km 43,110 - Km 61,383 - Provincia de Buenos Aires.

*I. Debilidades en la etapa de confección de la documentación técnica en base a la cual se efectuó el llamado a licitación de las obras*

*a. Adjudicación del contrato sobre la base de anteproyectos*

Si bien por el artículo 1º de la resolución que autorizó el llamado a licitación se aprobaron el presupuesto

y proyecto de las obras a ejecutar, por el artículo 5º de la misma resolución se delegó en la jefatura del distrito jurisdiccional la aprobación del proyecto ejecutivo a ser elaborado por la firma que resultara adjudicataria de los trabajos. Ambas disposiciones se contraponen entre sí, generando incertidumbre respecto al grado de definición de la documentación técnica en base a la cual fueron licitadas las obras. Es decir, no surge de la citada resolución que las obras a ejecutar hayan sido licitadas sobre la base de un proyecto definido en los términos del artículo 4º de la ley 13.064.

Por último, en el formulario de oferta que forma parte de la documentación licitatoria fueron incluidos –entre otros– los siguientes ítems a cotizar: Proyecto ejecutivo definitivo para las obras básicas, hidráulicas y pavimento; Proyecto ejecutivo definitivo para la construcción del puente sobre el río Matanza, y Proyecto ejecutivo definitivo de estudios ambientales, los cuales fueron contratados por un monto total de \$1.654.708,58, importe que representa aproximadamente el 1% del monto original del contrato.

En ese orden, el citado artículo 4º establece: "... En casos excepcionales y cuando las circunstancias especiales lo requieran, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la adjudicación, sobre la base de anteproyectos y presupuestos globales, los que tendrán el carácter de provisional por el tiempo necesario para que se preparen y aprueben los documentos definitivos..."

La AGN señala que la preexistencia del proyecto y presupuesto aprobados por las áreas competentes de la repartición es requisito esencial que debe satisfacerse con anterioridad al proceso licitatorio, y la norma no admite otra excepción que la prevista en la citada disposición legal.

*b. No se informan las razones que determinaron la necesidad de contratar en forma conjunta el proyecto ejecutivo y la construcción de las obras*

En las actuaciones relevadas no se adjuntan constancias de las razones por las cuales el área técnica de la repartición ordenó reformular el pliego de la licitación, solicitando que en la nueva documentación del llamado se soliciten conjuntamente el proyecto y la construcción de la obra, situación esta última que, de acuerdo con las previsiones del régimen legal de obras públicas, es de carácter excepcional, debe hallarse debidamente justificada mediante los respectivos informes técnicos y requiere autorización expresa de autoridad competente.

*c. Falta de definición en la documentación licitatoria de aspectos técnicos que determinaron la necesidad de autorizar posteriormente modificaciones de obra*

Existieron debilidades en la etapa de confección de la base a la cual se efectuó el llamado a licitación, que posteriormente determinaron la necesidad de introducir modificaciones de obra. En oportunidad de confeccionarse el pliego licitatorio, la AGN señala que no se consideró la existencia de antecedentes de obras

anteriores, o bien no se efectuaron las tareas de relevamiento necesarias –por parte de la administración o de la firma contratista a cargo del proyecto ejecutivo– que permitieran advertir la presencia, en diversos sectores del camino, de obras ejecutadas con anterioridad –pavimento de hormigón de 6 m de ancho aproximadamente– que determinaron la necesidad de incorporar –entre otros– el sub-ítem 4 “Sustitución de suelos no aptos” para fundación de caminos y el subítem 5 “Tomado de juntas tipo puente”, que en su conjunto representaron aproximadamente el 40 % del monto correspondiente a la primera modificación de obra.

Asimismo, por la citada modificación se introdujeron diversos cambios y mejoras al proyecto relacionados con reclamos efectuados por distintos municipios ubicados en el área de influencia de la obra, y recomendaciones efectuadas en el estudio de impacto ambiental encomendado por la DNV a la firma contratista, aspectos que pudieron haber sido previstos en oportunidad de confeccionarse la respectiva documentación técnica por parte de la DNV o la contratista.

## 2. Falta de identificación en el proyecto de los tramos de ruta sujetos a expropiación

Al respecto, la auditoría indica que no surge que en la documentación técnica del llamado se encuentren identificadas las zonas de camino sujetas a expropiación, a fin de que el respectivo proyecto se encuentre completo y definido en forma previa a efectuarse el llamado a licitación.

La identificación de dichos sectores recién tuvo lugar en oportunidad de suscribirse el acta de inicio de replanteo de la obra.

## 3. Demoras en el trámite de pago de los certificados de obra

La mayoría de los certificados emitidos durante la ejecución de la obra fueron abonados con atraso.

### *Expediente O.V. 304/11 - Resolución AGN 161/11*

La Auditoría General de la Nación efectuó un examen en el ámbito de la DNV, con el objeto de analizar la ejecución física y financiera de las obras que integran los subprogramas 04, 09 y 10 “Mejoramiento y reposición de rutas” - Programa 22 “Construcciones” y relevamiento y evaluación del Sistema Integral de Gestión de Obras (SIGO). Ejercicio 2008.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 20 de agosto de 2009 y el 30 de abril de 2010.

En el apartado “Alcance del examen”, la AGN informa acerca de la documentación analizada, a saber:

Obra: R.N. 9. Tramo: Armstrong -Villa María. Sección IIb: Ballesteros - Empalme R.O. 2 Villa María. Tramo: James Craik Oncativo. Sección I: obras faltantes del tramo Villa María - James Craik; y Villa María - Pilar:

– Expediente 7.970/05-DNV. Licitación pública 147/05.

– Expediente 12.928/06-DNV. Primera modificación de obra.

– Expediente 4.874/07-DNV. Segunda modificación de obra.

– Expediente 1.115/09-DNV. Tercera modificación de obra (trámite iniciado mediante nota del distrito jurisdiccional 3.252 del 3-9-08).

Obra: R.P. 70 y R.N. 40. Tramo: El Maitén - Empalme R.N. 40 (ex 258 Epuyén) y acceso a Buenos Aires Chico. Provincia del Chubut:

– Expediente 5.596/05-DNV. Licitación pública 104/05.

– Expediente 6.447/07-DNV. Primera modificación de obra.

– Expediente 8.842/08-DNV. Ampliación del plazo contractual.

– Expediente 8.977/08-DNV. Segunda modificación de obra.

Obra: Empalme R.N. 150. Tramo: Ischigualasto - Empalme R.N. 40. Sección 3: margen derecha río Bermejo - Empalme R.N. 40:

– Expediente 8.374/06-DNV. Licitación pública 100/05.

– Expediente 5.700/08-DNV. Primera modificación de obra.

– Expediente 9.898/09-DNV. Segunda modificación de obra (trámite iniciado mediante nota del distrito jurisdiccional 2.298 del 28-10-08).

Como limitaciones al alcance de la labor, la auditoría informa que, con relación a la obra correspondiente a la provincia de Córdoba, no fueron remitidos en su totalidad los expedientes de pago de certificados de obra (sólo 16 de 41), así como tampoco los planes de trabajo y curvas de inversión aprobados por el comitente durante la ejecución de la obra.

A continuación, se listan los siguientes comentarios y observaciones efectuados por la AGN en su informe:

### *Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO)*

#### *1. Debilidades en la modalidad de exposición de la información.*

Al respecto, la auditoría informa que:

##### *a. Planillas de certificación por obra*

– En las planillas de “certificación por obra” incluye una columna denominada genéricamente “Retenciones” sin identificar el concepto en virtud del cual se efectúan las mismas, es decir, si corresponden a fondos de reparo, anticipos financieros, multas, penalidades, descuentos, bonificaciones, etcétera.

– En el caso de la obra correspondiente a la provincia de Córdoba, el importe que se informa en la columna denominada “Monto líquido” corresponde, en general, a la diferencia que existe entre el “Monto nominal” de cada certificado y los descuentos efec-

tuados al contratista en concepto de fondo de reparos. Pero en el caso de existir otro tipo de descuentos – como por ejemplo, anticipos financieros, penalidades, etcétera–, dichos descuentos no se consignan en la columna “Retenciones” ni en ninguna otra, y por lo tanto el valor que se informa como “Monto líquido” no corresponde a la diferencia entre “Monto nominal” y “Retenciones”, tal como surge de la secuencia lógica en que se encuentran ordenadas dichas columnas dentro de la planilla.

Dicha situación impide determinar los valores involucrados en cada operación como así también el concepto al cual corresponden los mismos.

– En el caso de los certificados de redeterminación de precios, el importe que se informa como “Monto nominal” no es el que corresponde al respectivo certificado de redeterminación sino al monto total redeterminado del certificado original de obra.

#### b. Planillas de descuentos y penalidades

– Las retenciones efectuadas en concepto de anticipo financiero se informan dentro de la columna “Tipo de descuento” como penalidad, cuando en realidad dichos anticipos no constituyen sanciones para la firma contratista.

– En el caso de la provincia del Chubut, en la columna correspondiente a “Tipo de descuento” se informa como descuento especial el importe redeterminado de cada certificado de obra, en lugar del importe correspondiente al certificado de obra original, que es el que efectivamente debe deducirse al contratista por haber sido ya certificado con anterioridad.

#### c. Planillas “Resumen de obra” y certificados de obra

En las planillas “Resumen de obra” no se incluye información relacionada con el monto de las garantías de ejecución de contrato, ni de la ampliación o ajuste de dichas garantías por modificaciones de obra, ampliaciones de plazo, adecuaciones provisorias o redeterminación definitiva de precios.

Esta situación se verifica también con relación al encabezado de los certificados de obra emitidos por el sistema.

Las debilidades verificadas en la modalidad de exposición de la información dificultan el seguimiento del proceso de certificación de una obra, en la medida en que las distintas planillas que emite consignan en un mismo reporte todos los valores y conceptos inherentes a la misma.

#### 2. Diferencias numéricas

En las planillas de “Certificación por obra”, la auditoría verificó la existencia de algunos errores en los importes consignados en distintas columnas, que en algunos casos corresponden a errores de transcripción o de operaciones matemáticas que no fueron detectados por el sistema. Al respecto, la AGN informa que los respectivos certificados de obra son emitidos por el sis-

tema en forma previa e independiente a la registración de los datos en las mencionadas planillas.

#### 3. Debilidades en la forma de clasificación y denominación de los ítems de obra

En los “Listados de ítem y precios” se ha verificado la existencia de diversos ítems de obra que si bien hacen referencia a una misma tarea, poseen diferente denominación.

Asimismo, se ha verificado la existencia de otros ítems que bajo una misma denominación genérica involucran una diversidad de tareas de distinto valor económico, como por ejemplo el ítem “Excavación no clasificada”.

En otro orden, cabe destacar que el sistema proporciona diferente información si la búsqueda se efectúa a través de palabras escritas con o sin acento; en plural o singular, etcétera.

Esta situación se verifica también con relación a los ítems correspondientes a un mismo contrato en el caso de autorizarse modificaciones de obra.

#### 4. El sistema no brinda información relacionada con la fecha de pago de los certificados de obra ni de los cambios producidos respecto a la fuente de financiamiento de las mismas.

El sistema no permite obtener información relacionada a la fecha de pago de los certificados de obra, ni de los certificados de redeterminación provisoria y definitiva de precios.

Tampoco refleja los cambios producidos en la imputación presupuestaria de la fuente de financiamiento de las obras durante su ejecución, tal como se observa en el caso de la obra “Empalme R.N. 150. Tramo: Ischigualasto - Empalme R.N. 40. Sección 3: margen derecha río Bermejo - Empalme R.N. 40. Pcia. de San Juan”, que de acuerdo con el SIGO se informa como financiada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), no obstante que, por resolución A.G. 1.020/08, se dispuso que el financiamiento de la misma sería atendido exclusivamente con fuente de financiamiento 11 (fondos del Tesoro de la Nación).

#### 5. Dificultades para identificar las obras registradas a nivel de proyecto y obra de acuerdo con la nomenclatura del presupuesto nacional.

El sistema permite identificar las obras de acuerdo con la nomenclatura establecida en el presupuesto general de la administración nacional a nivel de programa, subprograma y ubicación geográfica, pero aún no se encuentra totalmente consolidado para permitir la búsqueda a nivel de proyectos y obras.

#### 6. Imposibilidad de efectuar cortes de control a valores históricos

El sistema se encuentra diseñado a fin de brindar información actualizada a la fecha en que se realiza la consulta. Por lo tanto, cada vez que se efectúa un

nuevo registro en concepto de modificaciones de obra, adecuaciones de precios, ampliaciones de plazo, etcétera, la base de datos se actualiza de modo tal que los nuevos valores registrados reemplazan a los anteriores, impidiendo obtener información a valores históricos o efectuar cortes de control a una fecha determinada, por que los datos contenidos en los reportes están distorsionados.

#### *Proyectos de inversión en obras*

Obra: R.P. 70 y R.N. 40. Tramo: El Maitén - Empalme R.N. 40 (ex R.N. 258 - Epuayén) y acceso a Buenos Aires Chico, provincia del Chubut.

– *Falta de incorporación en las respectivas actuaciones administrativas de los antecedentes relacionados con el proyecto de convenio para la transferencia de rutas entre las jurisdicciones intervinientes*

En el marco del acuerdo de asistencia financiera suscrito entre la Dirección Nacional de Vialidad y la Administración de Vialidad de la Provincia del Chubut (AVP) a fin de encarar la ejecución de las obras de la referencia, fue suscrito un proyecto de convenio en virtud del cual se preveía la transferencia recíproca de diversos tramos de rutas entre ambas jurisdicciones.

Sin embargo, en las actuaciones relevadas no se adjuntan antecedentes del referido proyecto de convenio, ni se hace referencia a las rutas o tramos de rutas que serían objeto de dicha transferencia.

No obstante, en oportunidad de efectuar su descargo el organismo remitió copia del convenio oportunamente suscrito y de la resolución por la cual el mismo fue convalidado por parte de la DNV.

– *Falta de antecedentes relacionados con los trámites de expropiación a cargo de la provincia*

En virtud del acuerdo de asistencia financiera, la AVP asumió –entre otras obligaciones– el compromiso de efectuar las mensuras de afectación para la liberación de la traza y el trámite correspondiente a los respectivos procedimientos de expropiación.

No obstante lo expuesto, en el expediente de contratación de las obras no se agregan informes u otros antecedentes que permitan identificar las parcelas afectadas a la nueva traza del camino, ni los cronogramas de expropiación a cargo de la provincia que posibiliten efectuar un adecuado control y seguimiento de las obligaciones asumidas por dicha jurisdicción.

Ello se señala teniendo en cuenta que, a partir del mes de mayo de 2006, la firma contratista informó a la inspección de obra –a través de diversos pedidos de empresa– la imposibilidad de iniciar la ejecución de los trabajos previstos entre las progresivas 21.400 y 21.600 de la ruta provincial 70, hasta tanto la provincia no finalizara los trámites correspondientes a la liberación de la traza. Dichas demoras determinaron posteriormente la necesidad de otorgar al contratista una ampliación del plazo de ejecución de las obras,

debido a la imposibilidad de dar cumplimiento al plan de trabajos oportunamente vigente.

Independientemente de lo expuesto, la falta de liberación de la traza en forma previa a la fecha de apertura de la licitación o replanteo de las obras no resulta compatible con las previsiones establecidas en la propia documentación licitatoria (Sección I “Instrucción a los oferentes” - A “General” - Punto 5 “Visita al emplazamiento”), en cuanto limita la posibilidad de los oferentes para efectuar visitas o exámenes en el lugar de ejecución de las obras, a fin de obtener por sí los datos necesarios sobre la naturaleza y configuración del terreno, o cualquier otra información necesaria para la elaboración de su propuesta.

– *Suscripción de acuerdos posteriores a la aprobación de la documentación licitatoria que dieron lugar a modificaciones de obra*

Existencia de acuerdos suscritos entre la AVP y otros organismos públicos y/o privados de la provincia con posterioridad a la aprobación de la documentación licitatoria por parte de la DNV –estudios de impacto ambiental, pliego de condiciones, proyecto técnico, etcétera–.

En el marco de los referidos acuerdos, el ente vial provincial asumió el compromiso de ejecutar diversas tareas, que en algunos casos determinaron la necesidad de introducir modificaciones al proyecto original de la obra:

– Convenio suscrito entre la AVP y la Compañía de Tierras Sud Argentino S.A. –propietaria de un inmueble ubicado en la zona de camino– en virtud del cual el ente vial provincial se comprometía a ejecutar diversas tareas a favor del propietario de dicho inmueble –ejecución de 800 m de alambrado nuevo, construcción e instalación de 8 tranqueas, ejecución y puesta en funcionamiento de 3 aguadas completas con perforación, molinos y tanques australianos; desarme y traslado de 8.000 m de alambrado existente, etcétera–, solicitando posteriormente a la DNV que dichos trabajos fueran incorporados al contrato a través del trámite de una modificación de obra.

Sin embargo, entre los antecedentes relevados no se adjuntan constancias de la participación de la DNV en la suscripción del citado acuerdo, ni dicha circunstancia se menciona en las respectivas actuaciones administrativas como una de las causas que dieran origen a las respectivas modificaciones de obra.

– La misma situación es observada por la AGN con relación al acuerdo suscrito entre la Dirección General de Bosques y Parques de la provincia y la AVP, con el objeto de recuperar la vegetación nativa y priorizar la conservación de especies arbóreas, a cuyo fin dicho organismo se comprometía a minimizar las tareas de desmonte y buscar la factibilidad técnica de desplazar la traza del camino, modificar las pendientes de taludes, buscar nuevas pendientes de rasantes en las áreas donde debían ejecutarse taludes, contrataludes y terraplenes. Dichas tareas fueron posteriormente incorporadas al contrato como una modificación de obra.

– *Falta de antecedentes relacionados con los estudios de impacto ambiental*

En las respectivas actuaciones administrativas no se adjuntan constancias de los estudios de impacto ambiental, ni de las gestiones realizadas por la provincia con miras a la obtención de la licencia ambiental que debería otorgarse a la AVP, conforme lo previsto en el acta acuerdo de fecha 26 de junio de 2005.

– *Diferente imputación presupuestaria del proyecto en la ley de presupuesto y en la decisión administrativa de distribución de créditos*

Si bien la obra objeto de examen fue incluida en la decisión administrativa de distribución de créditos del año 2005 como proyecto 34 “Pavimentación acceso al Maitén - Chubut”, la misma no había sido incluida entre las previsiones de crédito para la contratación de obras cuyo plazo de ejecución exceda el respectivo ejercicio financiero (artículo 15 de la ley 24.156).

No obstante, dicho proyecto fue incluido posteriormente en la ley de presupuesto 2006 pero como proyecto 75 “El Maitén - Empalme R.N. 40 (ex R.N. 258 Epuén)”, es decir, con una imputación presupuestaria distinta a la informada en la decisión administrativa de distribución de créditos 2005, situación que se verifica también con relación a los años 2006, 2007, 2008 y 2009 y en la cuenta de inversión de los respectivos ejercicios financieros.

– *Debilidades en la etapa de confección del proyecto ejecutivo de la obra*

La auditoría observó que durante la ejecución del proyecto fueron autorizadas dos modificaciones de obra, por causas que no fueron tenidas en cuenta en la etapa de elaboración del proyecto:

*Primera modificación de obra:*

– Readecuación del paquete estructural entre las progresivas 6.809,62 y 18.300 de la R.N. 1 S 40, homogeneizando el espesor de la base anticongelante en 0,20m y aumentando el ancho de la calzada de 6 m a 6,70m, a fin de otorgar continuidad al perfil adoptado para toda la red troncal en la provincia del Chubut. Al respecto cabe tener en cuenta que la confección del proyecto original estuvo a cargo del ente vial provincial.

– Detección de napas subterráneas próximas a la superficie –entre las progresivas 10.600 y 21.678,84 de la ruta provincial 70– que determinaron posteriormente la necesidad de ejecutar obras de drenajes transversales y longitudinales para permitir la depresión de las napas, muros de gaviones para contención de contrataludes, cunetas revestidas para protección de erosión en banquetas y cunetas por efecto del escurrimiento superficial del agua.

– Ejecución de un cambio de traza sobre la ruta provincial 70, a partir de la progresiva 10.400 hasta la progresiva 21.304,11, conservando el diseño estructural

de la obra con el objeto de no apartarse de la zona de camino existente, a fin de evitar expropiaciones no tenidas en cuenta con anterioridad.

– Error en el cálculo del volumen previsto para el ítem 25 II “Adicional por km recorrido” incluido en el formulario de “Presupuesto de oferta” que integra la documentación licitatoria, circunstancia que, entre otros aspectos, también dio origen a la primera modificación de obra.

*Segunda modificación de obra:*

De acuerdo a lo expresado por la gerencia de obras y servicios viales, la adecuación del proyecto produjo variaciones significativas del ítem 4 “Terraplenes con compactación especial” entre progresivas 14.100 y 14.200 y entre progresivas 18.300 y 18.600, situación que determinó la necesidad de colocar nuevos tramos de baranda metálica para defensa. Dicho ítem debió incrementarse, además, como consecuencia de la sustitución de suelos no aptos para terraplenes.

– *Diferencias numéricas*

La AGN verificó una diferencia de \$ 3.000 entre el importe aprobado por la disposición 142/09 del distrito jurisdiccional Chubut –que aprobó la adecuación provisoria de precios correspondiente a la segunda modificación de obra– y los cuadros comparativos de obras e importes autorizados y a autorizar incluidos en el expediente por el que tramitó dicha adecuación.

Dicha diferencia también se ha verificado con relación a los valores registrados en el SIGO.

Obra: “Empalme R.N. 150”. Provincia de San Juan. Tramo: Ischigualasto - Empalme R.N. 40. Sección 3. Margen derecha río Bermejo. Empalme R.N. 40.

– *Debilidades en la etapa de confección del proyecto ejecutivo de la obra*

Las debilidades en la etapa de confección del proyecto ejecutivo se debieron principalmente a la necesidad de introducir modificaciones en el cómputo métrico de diversos ítems de obra y a la creación de dos ítems nuevos: ítem 29 “Excavación no clasificada” e ítem 30 “Escollera para defensas”, que en su conjunto determinaron un incremento de aproximadamente un 48 % del monto original del contrato (modificación de obra 1).

La creación de dichos ítems se originó frente a la necesidad de efectuar excavaciones en roca por tratarse de una obra en zona montañosa.

Sin embargo, no surge de las actuaciones relevadas que la firma contratista haya efectuado algún tipo de reserva respecto a la naturaleza del terreno o de cualquier otra circunstancia que pudiera haber influido en la determinación del costo de los trabajos, ya sea en oportunidad de efectuar el estudio de la documentación licitatoria, de formular su declaración de conocimiento del lugar de emplazamiento o al momento de suscribirse el acta de replanteo de obra.

– *Falta de antecedentes relacionados con la documentación técnica del proyecto de puentes elaborado por la contratista*

Del relevamiento que la AGN efectuó, no surgen constancias de que la firma contratista haya presentado la documentación técnica a que se refiere el pliego de condiciones particulares del contrato (punto 10 “Documentación del proyecto ejecutivo”, artículo 12 “Información básica para el proyecto de puentes y alcantarillas preparado por el oferente”), en cuanto establece: “...Una vez contratada la obra, la empresa contratista deberá presentar para ser sometida a aprobación, la documentación completa del proyecto de los puentes con la cual se va a construir la obra...”. (ensayos de suelo, análisis químicos, memoria de cálculo completa para fundaciones de acuerdo a resultados del ensayo de suelos, planos generales de encofrados, de armaduras y de detalles, etcétera).

Asimismo, la auditoría señala que de los antecedentes relevados tampoco surgen constancias de aprobación de la documentación completa del proyecto por parte de la DNV.

– *Diferencias numéricas*

Al respecto, la auditoría detectó un error de transcripción de \$ 1.800 en el importe correspondiente al ítem 16 “Excavación para fundaciones de alcantarillas” incluido en el cuadro comparativo de obras e importes autorizados y a autorizar que fuera elaborado en modificación de obra.

El citado error se originó como consecuencia de haberse considerado para dicho ítem el importe correspondiente al contrato original en lugar de los valores autorizados en la primera modificación de obra.

La mencionada diferencia fue verificada también en el texto de la resolución A.G. 1.501/09, mediante la cual fueron aprobadas la segunda modificación de obra y su respectiva adecuación provisoria de precios. Dicha situación tampoco fue detectada en oportunidad de efectuarse la carga de información al sistema (SIGO).

*Demoras administrativas*

La AGN observó demoras en el trámite administrativo de aprobación de la primera redeterminación definitiva de precios.

Obra: R.N. 9. Tramo: Armstrong - Villa María. Sección II b: Ballesteros - Empalme R.O. 2 Villa María. Tramo: James Craik - Oncativo. Sección I: obras faltantes del tramo Villa María - James Craik; y Villa María - Pilar. Provincia de Córdoba.

– *Reconocimiento de anticipo financiero no previsto en las bases del llamado a licitación y por encima del tope máximo establecido por el decreto 2.236/02*

La auditoría observó un reconocimiento a la firma contratista de un importe equivalente al 20% del monto total del contrato, en concepto de anticipo financiero,

alternativa no prevista en las bases del respectivo llamado a licitación. Asimismo, la AGN indica que ello se señala, además, teniendo en cuenta que desde la sanción del decreto 2.236/02 –ratificado por la ley 26.181– las obras públicas financiadas con recursos del fondo fiduciario de infraestructura, creado por su similar 976/01 –entre las que se encuentra la obra objeto de examen–, permiten el reconocimiento de dichos anticipos en concepto de remobilización de obra, adelantos financieros u otros rubros que permitan su cancelación por avances de obra.

Por otra parte, si bien el reconocimiento del mencionado anticipo financiero fue autorizado teniendo en cuenta la contraprestación ofrecida por la firma contratista –descuento del 0,5% del monto total ofertado y reducción del 10% del plazo de ejecución de obra–, no surgen de las actuaciones relevadas las razones y facultades invocadas por el organismo para apartarse del tope máximo establecido en el artículo 5° del decreto 2.236/02 para el reconocimiento de dichos anticipos (10%).

– *Diferencias numéricas*

Al respecto, la auditoría informa lo siguiente:

1. Diferencia entre el importe consignado en la resolución A.G. 657/09 con relación al monto total acumulado de contrato adecuado –que fue aprobado en oportunidad de autorizarse la tercera modificación de obra (\$ 477.808.566,85)– y el importe que por dicho concepto fue considerado a los fines de efectuar el cálculo de la tercera adecuación provisoria de precios (\$ 477.480.494,26).

Dicha diferencia (\$ 328.072,60) se verifica también en las distintas planillas emitidas por el SIGO con relación al proyecto objeto de análisis.

2. Diferencia entre el importe consignado en la resolución A.G. 2.407/09 con relación al mayor gasto aprobado en oportunidad de autorizarse la cuarta modificación de obra por la suma de \$ 18.382.418,20 y el importe que por dicho concepto surge de las planillas emitidas por el SIGO (\$ 18.365.865,84).

Obras informadas como finalizadas (con recepción provisoria o sin recepción provisoria) que se mantienen aperturadas a través de distintos ejercicios financieros

Del relevamiento efectuado por la AGN con relación a los subprogramas objeto de examen, se verifica la existencia de diversas obras que se encuentran finalizadas –con o sin recepción provisoria–, manteniendo dicha situación a lo largo de distintos ejercicios presupuestarios.

La AGN efectuó recomendaciones relativas a las observaciones contenidas en los exámenes aquí referenciados.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. A. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio

*R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.*

## ANTECEDENTES

1

### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-303/11, Auditoría General de la Nación remite resolución 160/11, referente al Programa 22 - Construcciones - Subprogramas 11 y 12, ejercicio 2009, y O.V. 304/11, Auditoría General de la Nación remite resolución 161/11 referente al Programa 22 - Construcciones - Subprogramas 4, 9 y 10, ejercicio 2008; 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 a los fines de

regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en sus informes sobre el Programa 22 - Construcciones - Subprogramas 11 y 12 y Subprogramas 4, 9 y 10, en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad –DNV–.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo 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 mayo de 2012.

*Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. Á. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.*

2

Ver expediente 77-S.-2012.

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.