

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1192

Impreso el día 13 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de relevar el Programa 16 “Mantenimiento” –Subprograma 05– “Obras de Emergencia”. (213-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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 para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de relevar el Programa 16 “Mantenimiento” –Subprograma 05– “Obras de Emergencia”, y seguir las etapas de ejecución física y financiera de las obras que lo integran.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de relevar el Programa 16 “Mantenimiento” –Subprograma 05– “Obras de Emergencia”, a cargo de la subgerencia de mantenimiento y equipos, y seguir las etapas de ejecución física y financiera de las obras que lo integran.

Período auditado: ejercicio 2011. Las tareas de campo abarcaron desde julio de 2012 hasta agosto 2013.

La AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AGN, aprobadas por la resolución 154/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*), de la ley 24.156.

Informa, asimismo, que el monto total de los contratos incluidos en la muestra asciende a la suma de \$103.670.352,93 y representa el 56,19 % del universo de obras en ejecución o finalizadas durante el período auditado (\$ 184.495.126,38).

La AGN, en el apartado “Aclaraciones previas”, realiza una breve descripción de aspectos generales del programa, aclarando que, la Subgerencia de Mantenimiento y Equipos (SMYE) –dependiente de la Gerencia de Obras y Servicios Viales– es la Unidad Ejecutora (UE) del Subprograma 05 “Emergencias”, responsable de la ejecución física de las obras y del seguimiento y marcha de los respectivos contratos.

A continuación, describe el Subprograma 05 expresando que las obras de emergencia no constituyen intervenciones programadas en la red vial nacional. Son obras que responden a colapsos o deterioros producidos por eventos naturales, u obras necesarias para restablecer la transitabilidad de los caminos, como consecuencia de situaciones derivadas de problemas contractuales. Las tareas incluidas en este subprograma

tienen como objetivo mantener la transitabilidad y seguridad de operación de las rutas y puentes en un nivel adecuado. La detección de la emergencia y gestión de resolución de la misma se realiza por inspecciones periódicas del personal técnico afectado a las tareas de mantenimiento. Asimismo, existen emergencias que no pueden ser detectadas previamente, tal el caso de la socavación, corrosión, fenómenos hidráulicos o hechos de la naturaleza de inesperada magnitud, como los fenómenos meteorológicos no previsible. La emergencia producida en puentes implica la resolución inmediata de la misma, a fin de no afectar la comunicación entre los pueblos, la conectividad de las rutas, y la seguridad y transitabilidad.

El Subprograma 05 está compuesto por 4 proyectos que tienen asignado un crédito global para la ejecución de distintas obras, a saber: obras de emergencia menores; obras en puentes - nacional; obras de emergencia - nacional (BID), y obras menores de seguridad Vial Nacional.

Por último, describe la ejecución financiera (composición del crédito, ejecución del mismo, obras que integran los proyectos) y la ejecución física (obras que registraron ejecución durante el ejercicio 2011, estado de ejecución de las obras incluidas en la muestra 31/12/11).

En punto a los comentarios y observaciones, la AGN desarrolla los siguientes:

1. Aspectos generales.

1.1. Ausencia de manuales de procedimiento:

La SMYE no posee manuales de procedimiento o instructivos aprobados formalmente que tipifiquen las obras consideradas de emergencia y reglamenten el procedimiento que deben cumplir los distritos jurisdiccionales para la gestión definitiva del problema superado la respuesta inmediata del conflicto.

1.2. Sistema de información gerencial:

La SMYE no cuenta con un sistema de información gerencial que le permita generar indicadores de gestión, a fin de implementar políticas de mantenimiento, diagramar medidas de control, asesorar sobre medidas preventivas frente a emergencias, efectuar controles de costo, optimizar la distribución del parque automotor y equipos viales, fijar estándares de rendimiento, adoptar decisiones sobre planificación estratégica y/o evaluar el desempeño de su gestión en términos de economía, eficacia y eficiencia.

2. Aspectos institucionales.

2.1. Estructura orgánica de la DNV:

El organismo no cuenta, dentro de su estructura orgánica, con un área especializada en estudios hídricos que permita diseñar políticas de prevención de los fenómenos naturales que afecten la inalterabilidad de la red troncal nacional y/o producir informes capaces de anticipar y desarrollar proyectos de largo alcance.

Un porcentaje elevado de las obras incluidas en el Subprograma 05 están referidos a necesidades de trabajos de reconstrucción producidos por desbordes de cauces, desmoronamientos de ruta por socavamiento de terraplén, insuficiencia de capacidad de desagote de las cuencas, etcétera. La SMYE, en sus misiones y funciones, no ha incluido las tareas propias de la especialidad en recursos hídricos.

3. Aspectos presupuestarios.

3.1. Errónea identificación de la Unidad Ejecutora de los proyectos que integran el Subprograma:

En el listado de proyectos incluido en la decisión administrativa de distribución de créditos del ejercicio 2011, se informa que la unidad ejecutora de los diferentes proyectos que componen el Subprograma 05 "Emergencias" es la subgerencia de obras y concesiones, cuando en realidad el área a cargo de los mismos es la SMYE, situación que también se verifica con relación a ejercicios anteriores.

3.2. Falta de desagregación presupuestaria de las obras que integran los proyectos del Subprograma:

El Subprograma 05 "Obras de Emergencia" se encuentra integrado por diversas obras de significación económica, cuya ejecución comprende más de un ejercicio financiero, no obstante, el crédito asignado al mismo se encuentra imputado de forma global por proyecto, sin discriminar las obras que conforman cada uno de los mismos. Esta información se considera indispensable para efectuar un adecuado relevamiento de la ejecución física y financiera de las obras.

3.3. Diferencia en los importes devengados correspondiente al ejercicio 2011:

La gerencia de administración ha informado como importe devengado para el ejercicio 2011 en el Proyecto 01 - Obras de Emergencia Menores - Rutas Varias, la suma de \$ 38.306.484,14, verificándose con respecto a la cuenta de inversión una diferencia superadora de \$ 358.484,14, la cual no ha podido ser conciliada.

3.4. Grado de ejecución de las obras previstas en la decisión administrativa de distribución de créditos:

Si bien se acompañó un detalle de los proyectos de inversión y el avance físico de los mismos, éstos no integran la planilla anexa a la ley de presupuesto que autoriza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, de la ley 24.156, la contratación de obras cuyo plazo de ejecución exceda el ejercicio financiero.

3.5. Falta del cumplimiento de inscripción de los proyectos en el BAPIN:

Dado el carácter global del crédito de los proyectos que conforman el Subprograma 05, el organismo no informó y consecuentemente no se incorporó al Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) de los mismos, lo cual no permite su consideración en la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), ni la actualización permanente del

inventario de Proyectos de Inversión Pública, evitando su seguimiento y control. Como consecuencia, tampoco las obras que componen los mencionados Proyectos son registradas en el citado BAPIN.

4. De la ejecución de obras incluidas en los proyectos del subprograma.

4.1. Falta de recepción provisoria y/o definitiva de obras finalizadas al 31/12/11:

Se observó que, al cierre de las tareas de campo, obras que habían concluido al 31/12/11 no contaban con la certificación de recepción provisoria y/o definitiva de las mismas.

4.2. Atraso en el avance físico correspondiente a la obra: ruta nacional 9, tramo: Rosario- Roldán, sección: km 315,5 - km 324,5, Santa Fe (expediente 724/2008, Santa Fe):

La obra de referencia fue incorporada dentro del Subprograma 05: Proyecto 04 “Obras menores de seguridad vial nacional”. Por verificaciones efectuadas en el registro del Sistema Informático de Gestión de Obras (SIGO), dicha obra corresponde a un contrato efectuado con el municipio de Funes. Se determinó como fecha de inicio y replanteo de la obra el 7/6/11, con una ejecución prevista en 10 meses y fecha de finalización el 7/11/12.

De los antecedentes obtenidos en el SIGO, se comprobó que solamente se han certificado los trabajos correspondientes a junio y julio 2011, por los importes de \$ 180.191,91 y \$ 85.721,90, respectivamente. A la fecha de cierre de las tareas de campo, del contrato tramitado por el expediente 724/2008 se había ejecutado solamente el 28,71 %.

5. Proyectos de Inversión en Obras de Emergencia – Muestra.

5.1. Obra: ruta nacional 50, río Pescado, límite con Bolivia (zona del Pelicano), provincia de Salta:

5.1.1. Inadecuada calificación de la “Obra de Emergencia”:

Una emergencia se caracteriza por acontecimientos imposibles de prever ocasionados mayoritariamente por fenómenos climáticos adversos. Las obras de emergencia no constituyen intervenciones programadas, sino que responden a colapsos o deterioros que obligan a restablecer de manera perentoria la transitabilidad y seguridad del camino. En la obra de referencia, no se observa que las contingencias climáticas hayan sido sorpresivas o que no pudiesen preverse mediante un adecuado plan de obras para atender las necesidades de la temporada de lluvias. En tal sentido, el auditado en su nota GPIyC 3.272 del 3/10/12 informó que, a nivel presupuestario, las partidas globales de emergencia permiten incorporar proyectos que requieren ejecución inmediata y cuyos montos de inversión sean de baja incidencia, cuestión que no se refleja en la presente obra.

5.1.2. Apartamiento del procedimiento de la licitación pública por razones de emergencia:

Por resolución AG 1.635 del 3/10/07, el administrador nacional autorizó el llamado a licitación privada de las obras conforme a la ley 13.064. El contrato original de la obra se fundamenta en razones de emergencia, justificándose con ello el apartamiento del procedimiento de la licitación pública, ponderándose la necesidad de celeridad y rapidez en la ejecución de la obra, cuestión que se vería desvirtuada por el tiempo transcurrido desde la elevación del Proyecto por parte del distrito jurisdiccional para su consideración (10/7/07) y el replanteo de la obra (11/7/08). Por otra parte, las razones de “emergencia” invocadas han quedado comentadas en el punto 5.1.1.

5.1.3. Debilidades en la etapa de confección del proyecto de la obra que determinaron la necesidad de introducir posteriores modificaciones:

Durante la ejecución del proyecto, fue autorizada una modificación de obra por causas que no fueron tenidas en cuenta en la etapa de elaboración del proyecto. La obra fue adjudicada mediante resolución AG 621/08 del 28/4/08, produciéndose el replanteo de la misma con fecha 11/7/08. La modificación al proyecto original se manifestó inmediatamente según las constancias colectadas en los antecedentes analizados.

A noviembre/2008, la ejecución de trabajos se encontraba en un 20 % por debajo de lo previsto en el plan de trabajos vigente, no obstante, no se aplicaba penalidades a la empresa, habida cuenta de que se hallaba en trámite de aprobación la modificación citada. Finalmente, mediante resolución AG 1.219 del 29/5/09, se aprobó la primera modificación de obra y la ampliación de plazo libre de penalidades.

5.1.4. Aprobación de la modificación de obra por más del 100 % del monto del contrato original:

Por resolución AG 1.219/09, se aprobó la primera modificación de obra por un monto de \$ 22.933.703,83, importe que representa un 124,47 % de incremento respecto del valor original del contrato, el cual era de \$ 18.424.974,66.

En virtud de ello, y dado el carácter restrictivo con que deben ser evaluadas las ampliaciones, dado que estas prácticas lesionan los principios de la contratación administrativa, al permitir la ampliación de la obra por más del 124 %, se afectaron los principios de igualdad y transparencia de la contratación administrativa.

5.1.5. Ausencia en el acta de replanteo de reserva por parte de la contratista de contingencias que hubieran podido advertirse y que dieron origen a la ampliación de obra:

De las actuaciones relevadas en relación con la firma del acta de replanteo de la obra, no consta que la empresa contratista haya efectuado algún tipo de reserva respecto de la naturaleza del terreno o de cualquier otra circunstancia que pudiera influir en el proceso de

ejecución de los trabajos licitados, máxime teniendo en cuenta que se solicita la ampliación de obra en forma concomitante al inicio de la obra principal.

5.1.6. Imposibilidad de determinar la utilización de un equipo pesado, solicitado en los pliegos de la licitación, en la obra objeto de la muestra:

En el artículo 3° del pliego complementario de especificaciones –especificación técnica particular– se estableció que “la contratista deberá proveer un chasis tractor Scania modelo R420 GA4x2NZ cero kilómetro para uso de la subgerencia de mantenimiento y equipos - división emergencias viales”.

De la totalidad de los antecedentes relevados, no surge que la utilización del tractor Scania haya sido afectada a la ejecución de la obra, máxime cuando su costo no fue identificado como un ítem en particular.

5.1.7. Demoras en el trámite administrativo de adjudicación:

De las constancias obrantes en el expediente 8.549/07, por el cual tramitó la obra bajo análisis, surge que el distrito jurisdiccional eleva a consideración el proyecto, mediante nota del 10/7/07, mientras que la adjudicación de la misma se formaliza el 28/4/08, a través del dictado de la resolución AG 621/08, es decir, diez meses después. Ello no se condice con la necesidad reflejada en la nota de elevación del proyecto así como en los informes sucesivos, en los cuales se destacó la necesidad de la ejecución inmediata de las obras.

5.1.8. Falta de indicación expresa del monto total del contrato:

Ni en el convenio suscrito con la firma contratista a fin de acordar las modificaciones de obra, ni en la resolución por la cual se dispone su aprobación, se expresó el nuevo monto contractual, incluido el mayor gasto correspondiente.

5.2. Obra: ruta nacional 40, Las Lajas - límite con Mendoza, provincia del Neuquén:

5.2.1. Inadecuada inclusión dentro del proyecto correspondiente a “Obras de emergencias menores”:

La obra corresponde al contrato de trabajos de reparación de bordes de calzada y bacheo superficial de la misma con micro aglomerado asfáltico en frío, perfilado de banquetas, taludes y cunetas, a lo largo de 245,96 km, cuando la ruta cuenta con una capa de rodamiento envejecida por efecto de los inviernos con temperaturas muy bajas y nevadas, y el tránsito de camiones con cadenas que aceleraron el deterioro de la calzada.

Ahora bien, la obra considerada de “emergencia” es aquella que “responde a colapsos o deterioros producidos por eventos naturales, u obras necesarias a fin de restablecer la transitabilidad del camino de forma perentoria, como consecuencia de situaciones derivadas de problemas contractuales (rescisiones de contrato, paralizaciones, etc.)”, condiciones que no

se hallan estrictamente justificadas en las actuaciones examinadas.

No obstante, debe tenerse en cuenta lo expresado por la subgerencia de control y gestión, en relación con la inclusión en el presente subprograma (punto 5.2.2.).

5.2.2. Falta de los antecedentes relacionados con el trámite de apertura presupuestaria correspondiente a la Oficina Nacional de Presupuesto:

En las actuaciones examinadas, no se ha agregado constancia alguna de las gestiones realizadas por el organismo, a los efectos de incluir la obra a la estructura programática del mismo dentro del anteproyecto de presupuesto del año 2007 y sucesivos. La gerencia de planeamiento, investigación y control se expidió, mediante nota 969-GPIC del 28/3/08, informando que la obra en cuestión no fue considerada en la ley de presupuesto, 26.337, del año 2008, razón que motivó su posterior asignación en la partida global 16-5-1.

5.2.3. Ausencia de los antecedentes correspondiente al dictamen de calificación que emite la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP):

No se agregaron a las actuaciones relevadas, las constancias correspondientes a la evaluación económica y al dictamen de calificación que emite la DNIP a los efectos de proceder a la apertura presupuestaria correspondiente.

5.2.4. Insuficientes tareas de relevamiento para la definición de la documentación licitatoria que determinaron la necesidad de autorizar posteriormente modificaciones de obra:

Debilidades en la etapa de confección de la documentación técnica en base a la cual se efectuó el llamado a licitación, que posteriormente determinaron la necesidad de introducir modificaciones de obra. Los trabajos adicionales en su conjunto representaron el 25,31 % respecto del monto correspondiente al contrato original.

5.2.5. Errores formales en el convenio correspondiente a la modificación de obra 1 de la contratación:

–No se determinó la fecha de firma del convenio entre la empresa Cleanosol Argentina Saicifi y el jefe del distrito N° 12, provincia de Neuquén, por el cual se ampliaron los ítems de ejecución de la obra, de acuerdo a la modificación de obra 1, y se extendió el plazo para el cumplimiento de la misma.

–Se omitió el artículo 2° en la redacción del convenio en cuestión.

5.3. Obra: ruta nacional 40 - Ciénaga de Paicone - La Quiaca, provincia de Jujuy:

5.3.1. Aprobación de la documentación contractual por parte de la DNV:

No surge constancia que permita determinar que el ente vial nacional haya aprobado en forma expresa el proyecto de las obras a ejecutar, así como la documentación necesaria para efectuar el llamado a licitación,

conforme lo previsto en los artículo 3° y 5° del convenio celebrado entre la DNV y la dirección provincial de vialidad de Jujuy con fecha 11/12/08, o bien que la referida documentación se haya convalidado en forma previa a la fecha de finalización de los trabajos (13/12/10).

Tampoco existen constancias de que la DNV haya aprobado los convenios correspondientes a la postergación del replanteo, ampliación de la postergación del replanteo y convenio de neutralización de los trabajos, suscritos entre el ente provincial y la firma VAPEU S.R.L. adjudicataria de la obra en cuestión, que modificaron las condiciones del contrato original.

5.3.2. Funciones de supervisión a cargo de la DNV:

5.3.2.1. En el texto del convenio, no se estableció la modalidad ni el alcance de las funciones de supervisión previstas a cargo de la DNV.

5.3.2.2. De los antecedentes analizados, no surge que la DNV haya desarrollado tareas de supervisión en forma concomitante con la ejecución de los trabajos, ni participado en la ejecución de ensayos o mediciones efectuadas por la inspección de obra a cargo de la provincia. Tampoco se verificó que se hayan efectuado visitas mensuales al lugar de emplazamiento de las obras o elaborado informes periódicos por parte del distrito jurisdiccional en el marco de las funciones de supervisión que se le asigna en el convenio de fecha 11/12/08.

5.3.3. Falta de antecedentes que determinaron la postergación del replanteo de la obra y la posterior neutralización de los trabajos:

La dirección provincial de vialidad y la empresa contratista firman, en el marco del contrato de obra del 14/7/09, los siguientes convenios:

–Convenio de Postergación de Replanteo e Inicio de Obra (17/9/09): Se acuerda suspender provisoriamente el inicio de los trabajos hasta el 31/3/10, como consecuencia de las bajas temperaturas de la temporada invernal, lo que generó permanentes heladas y nevadas en la zona de la obra (se invocan las notas de la contratista de fecha 13/8/09, 31/8/09 y 15/9/09).

–Convenio Ampliatorio de Postergación de Replanteo e Inicio de Obra (22/3/10): se conviene la postergación de los trabajos entre el 1°/4/10 y el 3/5/10, debido a inclemencias climatológicas, consistentes en un período de lluvias extraordinario reinante en zona (se invoca la nota de la contratista del 12/3/10).

–Convenio de Neutralización (28/6/10): como consecuencia de los continuos fríos y vientos que se registraron en la zona de la obra, desde principios de junio/2010, con temperaturas de hasta -20° C, las que impiden el normal desenvolvimiento de los trabajos previstos contractualmente, ambas partes acuerdan suspender provisoriamente la ejecución de los trabajos, entre el 1° y el 31 de julio/2010, los que –de acuerdo al acta de replanteo– comenzaron el 3/5/10.

Si bien se acompañó a las actuaciones analizadas fotocopia de los mencionados convenios, no se han agregado las constancias invocadas en los mismos o cualquier otra documentación, como podría ser informes del servicio meteorológico, que justifique las reiteradas postergaciones en la ejecución de la obra. En este mismo orden de ideas, el informe final de la obra, elevado por la supervisión del distrito jurisdiccional, contiene una descripción de los hechos relatados anteriormente sin emitir opinión referida al desarrollo de la misma.

5.4. Obra: ruta nacional 34, Río Seco - General Mosconi, provincia de Salta:

5.4.1. Demoras en el trámite administrativo de adjudicación:

De las constancias obrantes en el expediente 7.953/2010 (llamado a licitación, adjudicación y aprobación de la obra), surge que el distrito jurisdiccional eleva a la superioridad el proyecto mediante nota 486 del 12/3/10, mientras que la adjudicación de la misma se formaliza el 29/6/11, a través del dictado de la resolución AG 1.327/2011, es decir, quince meses después.

El plazo de demora no se condice con el expresado por el distrito en oportunidad de elevar el proyecto, como tampoco en el texto de los informes sucesivos, en los cuales se destaca la necesidad de la ejecución de las obras, antes de la época estival, dado que la zona suele verse comprometida por la gran cantidad de precipitaciones ocurridas en los meses de diciembre y enero, en los cuales el promedio histórico de lluvias ha sido duplicado.

5.4.2. Inadecuado cálculo de tareas previstas en el proyecto original que determinó la necesidad de introducir posteriores modificaciones:

En virtud de la actualización de datos topográficos y el relevamiento previo a la ejecución de los trabajos, se determinó que el volumen necesario para llevar a cabo la obra era mayor al previsto en el proyecto original, razón por la cual se debió incrementar el ítem 1, limpieza y rectificación de cauce, en un 33 % más. Dicha modificación constituyó, en el momento de la ejecución, el redimensionamiento de la obra a las condiciones reales del lugar.

5.4.3. Falta de autorización a las modificaciones introducidas en los volúmenes de tareas no previstos originalmente:

Si bien en el informe final de recepción provisoria de obra se expresó que los trabajos se ejecutaron en un todo de acuerdo a plano de replanteo y órdenes impartidas por la supervisión de obra, el mayor gasto producido no contó con la autorización pertinente, considerando que el mismo alcanzó la suma de \$ 1.044.776,90, representando el 19,97 % en más del valor del contrato original.

5.5. Obra: ruta nacional 50, río Pescado - Límite con Bolivia (puente sobre el río Pescado, km 42,81), provincia de Salta:

5.5.1. Demoras en el trámite administrativo de adjudicación que determinaron la posterior neutralización del plazo contractual y consecuentemente modificaciones al proyecto original:

El distrito jurisdiccional elevó a consideración el proyecto de la obra, mediante nota 1.332/10 del 29/6/10, mientras que la adjudicación se formalizó el 23/9/11 a través del dictado de la resolución AG 2.144/11, es decir, quince meses después.

Dicho plazo no refleja la necesidad planteada en la nota de elevación del proyecto, así como tampoco en el texto de los informes sucesivos, en los cuales se destaca la conveniencia de la ejecución inmediata de las obras, dado que la zona de emplazamiento suele verse comprometida por la gran cantidad de precipitaciones y la necesidad de su ejecución antes de la época estival, máxime teniendo en cuenta que la demora señalada primeramente derivó en la neutralización del plazo de ejecución de los trabajos por un período aproximado de 8 meses y la consecuente modificación de las tareas a causa de los nuevos fenómenos producidos por las siguientes lluvias.

5.5.2. Ausencia, en el acta de replanteo de la obra, de reserva por parte de la contratista de contingencias que dieron origen a la ampliación del plazo de ejecución de la misma:

De las actuaciones relevadas, no consta que la empresa contratista haya efectuado algún tipo de reserva en el acta de replanteo del 3/1/12, respecto de circunstancias que pudieran influir en el proceso de ejecución de los trabajos licitados, máxime teniendo en cuenta que se solicita la neutralización del plazo de ejecución de la misma, en forma concomitante al inicio de la obra principal y su posterior ampliación.

En oportunidad de suscribirse el comienzo de los trabajos, se había dado el inicio del período de lluvias que, por su magnitud, condicionaba las tareas previstas. Por ello, se acordó neutralizar el plazo contractual por el período comprendido entre el 3/1/12 y el 15/4/12. Posteriormente, debido a las persistentes lluvias y el importante caudal que presentaba el río, se concede a la contratista una prórroga del plazo de neutralización, libre de penalidades, de cuatro meses y quince días y se traslada la finalización del contrato al 31/12/12, de la fecha original del 3/5/12.

5.5.3. Demora en la convalidación de los actos con posterioridad a su vigencia:

La neutralización del plazo contractual por el período comprendido entre el 3/1/12 y el 15/4/12 se determinó entre el jefe del distrito 5° Salta y la firma INMAC S.A., mediante la suscripción del convenio (ad referéndum del administrador nacional) de fecha 30/1/12, cuando el inicio de los trabajos—según acta de replanteo—debió operarse el 3/1/12. La convalidación por parte del administrador nacional sucedió recién el 22/8/12 mediante resolución AG 1.717/12.

Por nota 701 del 20/4/12, el distrito 5° Salta elevó el convenio firmado con la empresa contratista, por la

ampliación del período de neutralización, por el plazo comprendido entre el 16/4/12 al 31/8/12, a los efectos de la aprobación del mismo por parte del señor administrador nacional, situación que se produce el 23/10/12 por resolución AG 2.334/12.

5.5.4. Errores en la documentación al invocar el nombre de la obra.

En las actuaciones relevadas, se ha observado que, cuando se hace referencia a la obra, se utiliza la denominación de “ruta nacional 34 - provincia de Salta”, en lugar de “ruta nacional 50”, tal como corresponde a la actuación bajo examen. La citada mención no sólo lleva a confusión sino que, en el marco de la ejecución de la obra de referencia, carecería de validez toda notificación que se intente efectuar o hacer operativa al enunciar erróneamente a la misma.

5.5.5. Falta de intervención, de la gerencia de administración, del procedimiento aprobado en la adjudicación del contrato con la firma INMAC S.A.:

Mediante la resolución AG 2.144/2011 del 23/9/11, se aprueba la licitación pública 157/2010, adjudicando el contrato a la firma INMAC S.A. por el importe de \$ 2.033.586,28, a ejecutar en un plazo total de cuatro meses.

Se observa que se omite incluir de los procedimientos de toma de conocimiento e intervención a la gerencia de administración, a efectos de realizar las registraciones presupuestarias pertinentes, situación que, en la práctica, a la fecha del cierre de las tareas de campo, la citada área se vio impedida de dar curso a las obligaciones de pago hasta tanto no se efectuara el registro de compromiso oportuno.

5.6. Obra: ruta nacional 25, Paso de los Indios - Emplanteo ruta nacional 40 (Tecka), provincia de Chubut:

5.6.1. Demoras administrativas que debilitan las causales invocadas para el apartamiento del procedimiento de la licitación pública instituido por la Ley de Obras Públicas:

La necesidad de efectuar la presente contratación surge a partir de tener que ejecutar tareas de mantenimiento invernal, con el objeto de dar continuidad a la transitabilidad de la ruta en momentos de nevada y/o helada y seguridad en la misma.

La gerencia de obras y servicios viales informa, mediante nota 2.744/2010 del 5/4/10, que el distrito jurisdiccional ha elaborado un proyecto de mayor envergadura, en cual se ha incluido el dicho mantenimiento, sin embargo, debido al tiempo que insumen los trámites administrativos, la obra no sería adjudicada antes del inicio de la temporada invernal. Por lo tanto, y fundamentando razones de seguridad vial, estimó conveniente que las tareas de mantenimiento se liciten en el menor tiempo posible y, como caso de excepción, se proponía efectuarla por licitación privada (artículo 9°, inciso c), de la LOP).

El contrato fue suscrito el 21/7/10, al igual que el acta de replanteo, por lo tanto, la resolución de efectuar

una licitación privada en razón de la celeridad del proceso resulta debilitada para justificar el apartamiento de la norma, atento que el comienzo de la obra se vio postergada, también en orden a demoras administrativas.

5.6.2. Modificación al plan de trabajos correspondiente al proyecto original, en razón del inicio tardío de la obra:

El mantenimiento invernal se iba a desarrollar en el período comprendido entre mayo a septiembre, estimado el mismo en cinco meses, sin embargo, el retraso en la firma del contrato y el comienzo de las tareas a partir del 21/7/10, extendieron el vencimiento contractual al 21/12/10.

Ahora bien, al finalizar septiembre, se había ejecutado el 47 % del contrato, quedando el 53 % restante fuera de las tareas comprendidas en el llamado original. En este sentido, el distrito jurisdiccional informó que debido a las intensas nevadas, heladas severas, temperaturas extremas inferiores a 15° bajo cero, y el posterior deshielo, se han producido deterioros en la calzada y banquetas, erosiones en los terraplenes, erosiones y embanques en cunetas y cauces, que obligan a su urgente reparación a los efectos de garantizar la transitabilidad. Invocando razones de conveniencia, y disponiendo del presente contrato, entiende que la firma presente en el lugar realice las tareas de urgente necesidad, apartándose de lo convenido originalmente y reemplazando las tareas no realizadas, a cambio de la ejecución de los nuevos trabajos.

Si bien la ecuación económica quedaría compensada, la realización de nuevas tareas debió contar con la autorización pertinente, atento a que se alteran las condiciones originalmente licitadas para convertirse en un nuevo contrato, máxime que para la ejecución de los mismos el contratista debería reemplazar parte del equipo utilizado primeramente por el adecuado.

5.6.3. Errores formales en el trámite de la adjudicación de la contratación:

Mediante nota tipo, dirigida a la empresa Codistel S.A. con fecha 12/7/10, se notificó de la preadjudicación de la licitación privada 3/10 por un monto total de \$ 2.876.509, indicando seguidamente que, por tal motivo, a partir de esa fecha tienen cinco (5) días hábiles para verificar la documentación de la licitación privada 4/2010 para poder realizar algún tipo impugnación al respecto. En el marco de la obra de referencia, carecería de validez toda notificación que se intente efectuar o hacer operativa al enunciar erróneamente la licitación privada 4/10.

En las actuaciones analizadas, no se han incorporado las notificaciones a los restantes oferentes de la licitación privada 3/10, como tampoco de la adjudicación, razón que no permite determinar la posibilidad de efectuar impugnaciones al respecto.

5.7. Obra: ruta nacional 26 Empalme (ex) ruta nacional 26 - Empalme ruta nacional 40 y ruta nacional 40, río Mayo - Los Tamariscos, provincia del Chubut:

La obra de referencia se tramitó por licitación privada 4/10, adjudicándose a la empresa Edisur S.A., por un monto de \$ 2.867.060, y reviste las mismas características que la señalada en el punto 5.6., en cuanto al origen de la necesidad del llamado, tipo de procedimiento de licitación, composición de los antecedentes agregados a la actuación, etcétera, con la diferencia que ambas corresponden a distintas rutas de la red troncal perteneciente a la provincia. En consecuencia, corresponde efectuar las mismas observaciones, según corresponda.

El proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes, mediante nota 47/14-AG5 del 23/5/14. Por nota AG 286/14, la DNV solicitó una prórroga del plazo originalmente acordado que le fuera otorgada por nota 173/14-AG5 del 28/6/14. Finalmente, el auditado efectuó su descargo mediante nota AG 332 del 28/7/14, de la que surge una serie de comentarios y aclaraciones sobre el proyecto de informe, los cuales fueron tenidos en cuenta en oportunidad de su redacción final.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones al auditado:

1. Elaborar manuales de procedimiento o instructivos destinados a reglamentar el procedimiento que deben cumplir los distritos jurisdiccionales para informar a las áreas de casa central –en forma periódica y sistematizada– el estado de conservación de las rutas a su cargo. Desarrollar normas sobre mantenimiento, señalamiento y seguridad vial, a fin de unificar criterios aplicables, establecer estándares o niveles de calidad de mantenimiento, establecer rutinas para la supervisión de las obras y sistematizar los aspectos que deban evaluarse.

2. Implementar algún sistema de información gerencial mediante el desarrollo de indicadores de gestión, que permita evaluar políticas de mantenimiento, diagramar medidas de control, asesorar sobre medidas preventivas frente a emergencias, efectuar controles de costo, optimizar la distribución del parque automotor y equipos viales, fijar estándares de rendimiento, adoptar decisiones sobre planificación estratégica y/o evaluar el desempeño de la gestión a cargo de la subgerencia de mantenimiento y equipos en términos de economía, eficacia y eficiencia.

3. Considerar la posibilidad de incluir en la estructura orgánica de la DNV un área especializada en estudios hídricos, que permita diseñar políticas de prevención de los fenómenos naturales que afecten la inalterabilidad de la red troncal nacional y/o producir informes capaces de anticipar y desarrollar proyectos de largo alcance, para lo cual podría contarse con la colaboración o coordinación de organismos especializados en la materia.

4. Adoptar medidas tendientes a fin de posibilitar que el Subprograma 05 “Obras de Emergencia”, que se encuentra integrado por diversas obras de significación económica y cuya ejecución comprende más de un ejer-

cicio financiero, posea algún grado de desagregación en la exposición presupuestaria del crédito asignado a los mismos. La desagregación de dicha información permitirá identificar la cantidad de obras que compone cada proyecto, las fechas previstas de inicio y finalización de los trabajos, el crédito asignado anualmente para su ejecución, el porcentaje de avance plurianual previsto para cada obra, el estado de ejecución de los trabajos al cierre de ejercicios anteriores, conciliar la ejecución física que surge de los certificados de obra con la información remitida por la DNV en forma global a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), etcétera. Dicha información se considera indispensable para efectuar un adecuado relevamiento de la ejecución física y financiera de las obras.

5. Adoptar las medidas necesarias a los efectos de acelerar los procesos de aprobación de cierre de las actuaciones, a partir de la recepción provisoria y/o definitiva de las mismas, según corresponda, y concluir con los procesos de la redeterminación de precios de las obras cuya finalización reviste carácter de antigua data.

6. Desarrollar un adecuado plan de obras que contemple los trabajos necesarios para enfrentar las contingencias climáticas propias de la temporada de lluvias, comprendidas en zonas de criticidad hídrica, a través de proyectos de obra sustentables en el tiempo, a fin de evitar procedimientos especiales que se aparten del principio general del procedimiento de licitación pública consagrado normativamente.

7. Extremar los recaudos en la etapa de confección del proyecto a fin de evitar posteriores modificaciones de obra originadas en situaciones que pudieron haber sido previstas en dicha oportunidad, a fin de no dejar subordinada a la voluntad de las partes la definición de las características de la obra y condiciones de realización, durante la etapa de ejecución, evitándose así la alteración o transformación de la obra primitiva.

8. Evitar en los pliegos de licitación, la incorporación de provisión de equipos, maquinarias y/o elementos cuyo uso o prestación del servicio del mismo no esté en estrecha relación con la ejecución del contrato, y en caso de corresponder, deberá incluirse el pago del mismo a través de la nominación del ítem específico.

9. Identificar las causas que determinan demoras en la aprobación de las obras, modificaciones de obra, ampliaciones de plazo contractual, adecuaciones provisionarias y definitivas de precio, etcétera, a fin de adoptar las medidas tendientes a agilizar el trámite de aprobación de los mismos.

10. Indicar en los convenios suscritos con las firmas contratistas, a fin de acordar modificaciones de obra y en las resoluciones por las cuales se dispone la aprobación de las mismas, el nuevo monto total del contrato.

11. Extremar los recaudos a fin de encarar el trámite de apertura presupuestaria de las obras con la debida antelación, a efectos de permitir su oportuna inclusión en la estructura programática del organismo y en el respectivo anteproyecto de presupuesto, así como

también la incorporación al expediente de todos los antecedentes relacionados con el trámite licitatorio de las mismas –evaluación económica; dictamen de calificación que emite la Dirección Nacional de Inversión Pública–.

12. Adjuntar a los antecedentes del convenio marco entre la Dirección Nacional de Vialidad y la Dirección Provincial de Vialidad de la provincia de Jujuy toda la documentación relacionada con el trámite de contratación de las obras y de suscripción del respectivo convenio, toda vez que la misma integra el plexo de antecedentes necesarios para efectuar el relevamiento integral de las actuaciones objeto de examen. La misma recomendación corresponde efectuar respecto de los antecedentes relacionados con la suscripción de los convenios particulares.

La AGN, como resultado de las observaciones efectuadas, análisis del descargo del organismo y de las recomendaciones formuladas, arriba a las siguientes conclusiones:

Las obras de emergencia no constituyen intervenciones programadas en la red vial nacional. Se trata de obras que responden a colapsos producidos por eventos naturales u obras necesarias a fin de restablecer la transitabilidad del camino de forma perentoria, como consecuencia de situaciones derivadas de problemas contractuales (rescisiones de contrato, paralizaciones de obra, etcétera). Se consideran obras de emergencia la ejecución de trabajos de sellado, lechadas y tratamientos bituminosos en general, con inclusión o no de tareas de bacheo previo que no implique aportes estructurales a la calzada, obras de defensa y protección de obras en puentes, etcétera.

Las tareas incluidas en este subprograma tienen como objetivo principal mantener las condiciones de transitabilidad y seguridad de operación de las rutas y puentes en un nivel adecuado.

La subgerencia de mantenimiento y equipos –dependiente de la gerencia de obras y servicios viales– es la unidad ejecutora del Subprograma 05, responsable de la ejecución física de las obras y del seguimiento y marcha de los respectivos contratos.

Entre los principales aspectos observados en el ámbito de la SMYe, se destaca la falta de manuales de procedimiento y sistemas de información gerencial que permitan generar indicadores de gestión a fin de evaluar el desempeño de su gestión en términos de economía, eficacia y eficiencia; inexistencia de un área especializada en estudios hídricos que permita diseñar políticas de prevención de fenómenos naturales teniendo en cuenta la naturaleza y origen de las obras atendidas bajo esta modalidad.

El crédito asignado al Subprograma 05 se encuentra imputado en forma global por proyecto sin discriminar las distintas obras que lo integran, circunstancia que impide obtener datos relacionados con el crédito correspondiente a las mismas, así como también a los plazos y grado de avance de dichas obras que, como

consecuencia de ello, tampoco se encuentran incorporadas en forma desagregada al Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).

En cuanto al relevamiento efectuado con relación a los proyectos de inversión en obras de emergencia, se observan algunas debilidades en el etapa de confección de la documentación técnica, obras que se encontraban finalizadas y no contaban con certificación de recepción provisoria y/ o definitiva, demoras en el trámite administrativo de adjudicación de los contratos, situación que en algunos casos no se compadece con la necesidad invocada de encarar la ejecución de los trabajos en forma inmediata, apartamiento del procedimiento de licitación pública fundado en razones de emergencia, no obstante el tiempo transcurrido entre la solicitud efectuada por las áreas requirentes y la fecha efectiva de inicio de los trabajos, etcétera.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes Senado de la Nación O.V.-379/14, mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) remite la resolución 181/14 aprobando el informe de auditoría realizado en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad

denominado “Obras de Emergencia” programa 16 – Subprograma 05– Obra Pública. Ejercicio 2011; 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 para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, con el objeto de relevar el Programa 16 “Mantenimiento” –Subprograma 05– “Obras de Emergencia”, y seguir las etapas de ejecución física y financiera de las obras que lo integran.

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, 9 de septiembre de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 213-S.-2016.

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