

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2167

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 17 de mayo de 2011

Término del artículo 113: 27 de mayo de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre los estados financieros por el Ejercicio Irregular N° 1 comprendido entre 1°/1/2008 y el 31/12/2009 correspondientes al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales.

1.- (2.419-D.-2011.)

2.- (289-O.V.-2010.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-289/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 140/10 sobre los estados financieros por el Ejercicio Irregular N° 1 comprendido entre el 1°/1/08 y el 31/12/09, correspondientes al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales - Convenio de préstamo 7.473 - AR BIRF; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre los estados financieros por el Ejercicio Irregular N° 1 comprendido entre el 1°/1/2008 y el 31/12/2009 correspondientes al

Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales - Convenio de préstamo 7.473/AR - BIRF.

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

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

Sala de la comisión, 2 de marzo de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V.-289/10 – Resolución AGN 140/10

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen sobre los estados financieros, notas anexas e información financiera complementaria, por el Ejercicio Irregular N° 1 comprendido entre el 1° de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, correspondientes al Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales, parcialmente financiado con recursos provenientes del convenio de préstamo 7.473-AR, suscrito el 27 de junio de 2008 entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y cuya fecha efectiva de inicio es el 24 de noviembre de 2008.

La ejecución del Programa es llevada a cabo por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), mediante la Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP) creada al efecto.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 19/10/2009 y el 22/6/2010.

En el apartado “Aclaraciones previas”, el órgano de control manifiesta que el Proyecto registró como obra gastos correspondientes a bienes como consecuencia de la incorporación en el Pliego de Bases y Condiciones de Obra (Especificaciones Técnicas Particulares) de la Provisión de Movilidad para la Supervisión (Obra Malla N° 307 ruta nacional 20 tramo Acceso a Quines-límite con San Juan (km 266,35 a Km 413,63) y ruta nacional 79 tramo Quines-límite con la Rioja (km 0,00 a km 40,48). Longitud 187,76 km, provincia de San Luis, expediente 7.665/2005. Licitación Pública Internacional 75/07.

La AGN opina que, excepto por lo señalado en el apartado “Aclaraciones previas”, los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera del Proyecto Gestión de Activos Viales Nacionales al 31/12/09, así como las transacciones realizadas durante el período finalizado en esa fecha.

Asimismo, la AGN informa acerca del examen practicado sobre la documentación que respalda los Estados de Gastos (SOE's) y las Solicitudes de Retiro de Fondos relacionadas, que fueron emitidos y presentados al BIRF durante el Ejercicio Irregular N° 1 finalizado el 31 de diciembre de 2009, correspondientes al presente proyecto.

La AGN expresa una opinión favorable sobre los Estados de Gastos (SOE's) del Proyecto.

Por último, la AGN efectuó un examen sobre el Estado de la Cuenta Especial del Préstamo 7.473-AR al 31/12/09 correspondiente al Proyecto.

El órgano de control opina que el Estado de la Cuenta Especial expone razonablemente la disponibilidad de fondos de la Cuenta Especial del Proyecto al 31/12/09.

La AGN eleva un memorando dirigido a la Dirección del Proyecto. De dicho memorando, surge:

Observaciones del ejercicio

Antecedentes de las Contrataciones – OBRAS C.Re. Ma. (Contrato de Recuperación y Mantenimiento)

Expediente 7.665/2005 - Licitación Pública Internacional 75/07 - Obra Malla N° 307 ruta nacional 20 tramo Acceso a Quines-Límite con San Juan (km 266,35 a km 413,63) y ruta nacional 79 tramo Quines-límite con la Rioja (km 0,00 a km 40,48). Longitud 187,76 km, provincia de San Luis.

Principales Datos de la Obra

Presupuesto oficial: \$ 85.330.537,64

Contratista: Rovella Carranza SA.

Contrato 19/8/08 - Monto adjudicado \$ 65.387.888,87

Replanteo 1°/11/08 - Plazo de obra 60 meses

La AGN señala que el procedimiento licitatorio se desarrolló en el marco del Convenio de préstamo

7.473 AR, pero a la fecha en que procedió la contratación aquel aún no se encontraba suscrito, motivo por el cual la No objeción a la adjudicación fue dada en forma condicionada a la existencia de financiamiento para el pago en los siguientes términos: “Tomando en cuenta que la operación de préstamo de la referencia se encuentra en trámite, esta opinión no obliga al banco a otorgar ese préstamo, sin embargo, pueden proceder a adjudicar y firmar el contrato bajo su propio riesgo, sujeto a reembolso retroactivo del eventual préstamo una vez aprobado y elegible para desembolsos...”.

Asimismo, el órgano de contralor señala que:

CONVOCATORIA

No objeción

No se detectó dentro de las actuaciones, instrumento en el cual conste expresa y formalmente dada, la No objeción del BIRF en relación al documento aplicable así como a la apertura misma de la licitación de que se trata. El correo electrónico impreso y agregado a las actuaciones de fecha 10/8/07 no puede ser entendido como comunicación oficial en orden a la invalidez del medio empleado (Fs. 301).

A su vez, no evidenciaron documentación que acredite la solicitud de No objeción elevada al BIRF al respecto.

Apertura del Procedimiento - Resolución AG 1.793/07 y resolución 1.633/07

—La Convocatoria a la licitación fue emitida a más de quince (15) días de celebrado el acto de apertura de ofertas, no respetando la normativa vigente, lo cual equivale a decir que la administración resolvió a posteriori de la presentación y apertura de ofertas, lo siguiente: a) aprobar pliegos (Malla 307) que ya habrían sido adquiridos; b) ordenar la publicación del acto, una vez que éste ya habría procedido (agosto 2007); c) fijar valor de venta de pliegos, cuando éstos ya fueron vendidos.

—Asimismo, no surge expresamente de la convocatoria como así tampoco de la resolución 1.633/07 enunciado de aprobación del respectivo Proyecto Ejecutivo de la Obra en cumplimiento del artículo 4° LOP 13.064.

—Según las Normas de Adquisición del Banco, el plazo que se conceda para la preparación y presentación de las ofertas (08/10/07) no deberá ser inferior a seis (6) semanas a partir de la fecha del llamado a licitación (24/10/07) o, si fuere posterior, de la fecha en que estén disponibles los documentos de la licitación, configurándose un incumplimiento manifiesto de esta regla.

—La fecha de la resolución aprobatoria del Presupuesto Oficial resulta ser de cinco (5) días antes de la celebración del acto de apertura de ofertas, y a posteriori de las publicaciones. Esto implica que la difusión de la convocatoria fue efectuada sin la correspondiente

previsión presupuestaria conforme instrucción de la LOP 13.064, artículo 4°: "...Antes de sacar una obra pública a licitación pública o de contratar directamente su realización, se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo...". Además de lo expuesto se señala que el Informe de Imputación Presupuestaria es de fecha posterior a las publicaciones.

Publicidad

Surge de las actuaciones la publicación de la convocatoria el 24/8/07 en el Boletín Oficial, según su original a la vista. La AGN señala que: 1) no se evidenció incorporada a las actuaciones las publicaciones del llamado a licitación, señaladas en la constancia emitida por el Área de Relaciones Públicas y Prensa, a excepción de la que consta en el Boletín Oficial; 2) no se tuvieron a la vista publicaciones en el diario de Naciones Unidas (Development Business) y en el dgMarket definiendo la apertura de la convocatoria a oferentes internacionales.

La AGN recomienda: a) adoptar mecanismos e instrumentos idóneos para validar las no objeciones otorgadas por el Banco Mundial en su aspecto instrumental e incorporar a las actuaciones constancias que así lo acrediten; b) licitar las obras con documentación debidamente no objetada y aprobada por resolución de la Administración General y así evitar posibles planteos de nulidad de lo actuado; c) si bien la administración puede subsanar las omisiones indicadas (acto regular susceptible de saneamiento fallo "Libedinsky", CSJN 12/3/87), ello no es óbice al cumplimiento de las cargas legales y reglamentarias impuestas a la administración (cumplimiento del artículo 4° LOP - Aprobación del proyecto, del presupuesto respectivo, del pliego de condiciones y de las bases del llamado), ni puede esta doctrina ser entendida como paliativo que justifique el actuar contrario a derecho. En este orden de ideas es que se recomienda atender el cumplimiento estricto de las disposiciones que rigen el actuar administrativo (LOP 13.064) en el entendimiento de que la posibilidad de saneamiento de actos (artículos 15° y 19° LNPA 19.549) es herramienta e instituto excepcional cuya aplicación no debe concebirse como un eximente de la responsabilidad primaria de observar la ley que compete a la administración, ni su interpretación debe realizarse en forma escindida y/o distorsiva del marco regulatorio vigente; d) incorporar a las actuaciones, constancias que acrediten de manera suficiente las publicaciones exigidas por la normativa aplicable (Normas BIRF, LOP 13.064 y resolución DNV 1.874/05).

Apertura de ofertas (8/10/07)

El acto de apertura se celebró el día 8/10/07, habiéndose presentado a cotizar diez (10) empresas. La AGN verificó que el acta labrada no cumplimenta formalmente con los requisitos de elaboración establecidos por el punto 6.2 del Reglamento de Procedimiento de Adjudicación de Licitaciones de Contratos CreMa.

Las ofertas no registran intervención por funcionario competente (Reglamento Procedimiento de Adjudicación Contratos CreMa – Resolución 879/04 punto 5.3).

Vigencia de ofertas: Siendo válidas las ofertas por un período original de ciento veinte (120) días según su ajuste al Pliego, la AGN constató la extensión de dicho período de mantenimiento en dos (2) oportunidades consecutivas, habiéndose requerido de los oferentes mediante cartas documento. En respuesta, la AGN detectó conformidad del conjunto de oferentes en ambos casos. Asimismo, la Auditoría señala que:

a) De las respuestas dadas por los oferentes en cada caso surge que no registran acuse de recibo alguno por parte de la administración (a excepción de nota del 16/04/04 correspondiente a Vialmani SA que lleva firma de la División Licitaciones y Compras).

b) De acuerdo a lo expuesto, no ha sido posible conformar asertivamente el período de vigencia de las ofertas en toda su extensión, puesto que las solicitudes de prórroga cursadas a los licitantes mediante cartas documento de fechas 25/1/08 y 15/4/08 no especifican respecto al período por el cual se solicita renovación.

c) No se detectó intervención del BIRF dando conformidad a sendas renovaciones en orden a lo establecido en el Apéndice 1 de las Normas de Adquisiciones, ya que no se ha verificado solicitud y no objeción otorgada en cada caso.

d) Se constató el incumplimiento de las pautas que instruyen a aplicar el instituto de la renovación del período de vigencia de las ofertas con carácter excepcional y por el período mínimo necesario para culminar la evaluación.

La AGN recomienda incrementar controles vinculados a la producción de la documentación resultante del proceso observando las formalidades propias de cada acto y en particular dar estricto cumplimiento al Reglamento de Procedimiento de Adjudicación de Licitaciones de Contratos Crema aprobado por Resolución AG 879/04 así como a la legislación nacional vigente (LOP 13.064) ya que no son sus normas contradictorias sino complementarias.

EVALUACIÓN DE OFERTAS

Informe Ucoproli (Unidad Coordinadora de Procesos Licitatorios) N° 24 - Preadjudicación.

La AGN señala que:

El informe de la Ucoproli expresa: "...Asimismo, el Pliego de la Licitación se integra con el Volante N° 1 y el Volante N° 2, obrantes a fojas 324 y 326/328, respectivamente...", omitiendo referencia similar respecto del Volante N° 3 emitido con fecha 17/9/07.

Con fecha 3/7/08 fue otorgada la No Objeción a la adjudicación de la obra por el BIRF. Al respecto se indica que:

a) En línea con las observaciones expuestas el BIRF manifestó en su nota "...el banco manifiesta su preocu-

pación por la reiteración de: a) demoras excesivas en la evaluación de las ofertas (33 semanas en este caso), y b) la solicitud de prórrogas de mantenimiento de ofertas sin haber obtenido previamente la no objeción del Banco según se establece en el Apéndice 1 de las normas del banco (2 solicitudes por 120 días cada una en este caso). Volvemos por tanto a sugerir que se adopten las medidas necesarias para solucionar las deficiencias mencionadas, ya que su reiteración podrá dar lugar a que el Banco objete la adjudicación de futuros contratos...”.

b) El documento remitido por el BIRF carece de firma.

c) El Banco manifiesta: “...Quedamos a la espera del contrato firmado para nuestros archivos...”. No se tuvo a la vista en el expediente, constancia de elevación posterior del contrato de obra al Banco.

La AGN recomienda: a) incrementar controles inherentes a la producción de documentos e instrumentos resultantes en instancias de evaluación; b) cumplir estrictamente con las previsiones indicadas en el pliego respecto de la vigencia de ofertas y su aseguramiento por el tiempo que demande la evaluación de las propuestas ajustando el accionar administrativo en forma estricta a los principios establecidos oportuna y formalmente por el BIRF en materia de prórrogas de las ofertas, en particular aquél que exige la obtención de no objeción ante cada extensión, evitando desvíos e interpretaciones distorsivas de las normas; c) adoptar medidas tendientes a optimizar el período que demanda la evaluación de ofertas en virtud de una mayor celeridad en el trámite y en línea con las recomendaciones del Banco; y d) cumplir en forma estricta con las cargas de elevación de documentos contractuales al BIRF y dejar constancia en las actuaciones de toda documentación intercambiada con el Banco e inherente al cumplimiento de las obligaciones contraídas para contribuir a la autosuficiencia e integridad del archivo.

Adjudicación de la obra.

Devolución de garantías de mantenimiento de la oferta

Los auditores no evidenciaron en las actuaciones constancias que den fe del reintegro de las garantías de mantenimiento de oferta a los licitantes no favorecidos una vez determinada la adjudicación del contrato. A su vez, no consta devolución de la garantía de seriedad de oferta al adjudicatario contra presentación de la garantía contractual.

La AGN recomienda dejar constancia expresa en las actuaciones del cumplimiento de las cargas inherentes a la resolución del procedimiento licitatorio expresadas en el pliego (vgr. devolución de garantías).

Contrato

El 19/8/08 se formalizó el Contrato de Ejecución de Obra con Rovella Carranza S.A., cuyo monto

ascendió a \$ 65.387.888,87. Al respecto, la AGN expone que:

Proyecto Ejecutivo - Programa:

a) No se detectó evidencia de presentación del Proyecto Ejecutivo Definitivo en tiempo y forma;

b) No consta acreditado el cumplimiento de la carga de presentación de un programa en el que consten los métodos generales, procedimientos, secuencia y calendario de ejecución de todas las actividades inherentes a las obras;

c) No se encuentra acreditada la presentación de: Manual del Sistema Autocontrol de Calidad, el Plan de Manejo Ambiental, Plan de Relaciones Públicas e Información a usuarios, y la Estructura Organizacional, dentro de los cuarenta y cinco (45) días posteriores a la firma del contrato y en cumplimiento del pliego Sección 4. CEC B 27.1.

Replanteo:

De acuerdo con la documentación analizada, el día 1º/11/08 consta realizado el Replanteo de la obra. Asimismo, la AGN expone que no se visualizó dentro de las actuaciones el Acta de Replanteo que permita validar la información.

Control de precios:

De los certificados de obra al 1º/11/08, surge que la cifra del contrato asciende a \$ 83.455.013,74 y el contrato de obra fue suscrito el 19/8/08 por un total de \$ 65.387.888,87. La AGN indica que se visualizó una diferencia de \$ 18.067.124,87, sin que se haya tomado conocimiento de fundamentos que sustenten dicha variación. Asimismo, la DNV, en su descargo, manifiesta que “el monto de que se trata corresponde al certificado de agosto de 2009. El monto total del contrato al que se alude es el resultante de aplicar la redeterminación de precios al precio original de contrato”.

La AGN recomienda:

a) Documentar de manera eficiente en las actuaciones el cumplimiento de todas las cargas inherentes al contrato de obra y a su principio de ejecución a efectos de dar integridad al conjunto de documentos que respaldan lo actuado;

b) Supervisar la producción de instrumentos contractuales de manera tal que éstos reflejen con mayor precisión los compromisos asumidos;

c) Suministrar en tiempo y forma los expedientes relativos a los procesos de adecuación y redeterminación de precios del contrato conforme la solicitud oportunamente efectuada para proceder a su análisis dentro de los plazos establecidos dentro de la planificación de auditoría.

Imputación presupuestaria y matriz de financiamiento Pliego de bases y condiciones de la obra

“Artículo 22.2: Provisión de Movilidad para la Supervisión”.

La AGN se remite a las observaciones expuestas en el informe de auditoría correspondiente al Proyecto de Gestión de Activos Viales Nacionales Convenio de préstamo 7.242-AR Ejercicio 2008 – Memorando Puntos I- A) 3 y 4, en cuanto a la adquisición de bienes dentro de un contrato de obra.

Respecto a las recomendaciones pertinentes, la AGN se remite al informe de auditoría correspondiente al Proyecto de Gestión de Activos Viales Nacionales convenio de préstamo 7.242-AR Ejercicio 2008 – Puntos I- A) 3 y 4, antecesor del presente proyecto auditado

en cuanto a evitar la adquisición de bienes dentro de un contrato de obra.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes 2.419-D.-2011 y 289-O.V.-2010.