

CONTRERAS HERMANOS S.A.I.C.I.F.A.G.Y.M.
AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

“EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES EMERGENTES DE LOS CONTRATOS DE OBRA FIRMADOS POR CONTRERAS HERMANOS S.A.I.C.I.F.A.G.Y.M.”

PERÍODO AUDITADO: 1/01/2017 AL 31/07/2019.

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
Departamento de Control del Sector Infraestructura

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

Leyes: 11.658, 14.467, 16.920, 24.156.

Decretos: 505/58, 616/92, 8/16, 50/19.

Decisiones Administrativas: 1112/17.

Resoluciones: AGN 26/15, 187/16, DNV 90/10, 94/10, 1946/12, 1069/15, 1073/16, 1834/16, 24/17, 1514/17, 2409/17, 2505/17, 831/18, 2460/18, 1109/19, AG 1197/13, 1198/13, 3177/14, 3178/14, 68/17.

Disposiciones: Regional DNV 8/17, 27/19, AGN 69/18, 198/18.

ACLARACIONES PREVIAS

Se describen a continuación aclaraciones que hacen al objeto de auditoría:

Organismo auditado.

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) fue creada por la Ley 11.658, derogada y sustituida por el Decreto Ley 505/58 -ratificado por Ley 14.467-, que se encuentra vigente a la fecha de fin de las tareas de campo. Es un organismo descentralizado que, en el período objeto de auditoría, actuó bajo la órbita del Ministerio de Transporte (Dec. 8/16 -B.O. 5/01/2016), y posteriormente, en el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Obras Públicas conforme lo establecido por el Dec. 50/19, Anexo III (DCTO-2019-50-APN-PTE -B.O. 20/12/2019).

Tiene como misión primaria, la de administrar la Red Troncal Nacional y Federal de Autopistas, mediante la ejecución de tareas de mantenimiento, mejoramiento y construcción, con la finalidad de brindar a los usuarios seguridad en el tránsito, economía de transporte y confort (Dec. 616/92 -B.O. 20/04/92).

La conducción de la DNV es ejercida por un Administrador General conforme lo dispuesto por la Ley 16.920 (B.O. 18/08/66). Durante el período auditado, su estructura organizativa vigente y en lo referente a obras se encontró regulada por la Res. DNV 24/17 (enero a diciembre 2017) y la DA 1112/17 con vigencia a partir de diciembre de 2017 y hasta el fin del período auditado.

Vialidad Siglo XXI – Reingeniería de Procesos de Vialidad Nacional

Las tramitaciones administrativas respecto de los procesos internos de la DNV estuvieron reguladas por directivas internas hasta enero de 2017 en que se realizó la reingeniería de los procesos de la cadena de valor de la DNV. De esta forma durante el periodo auditado, en el marco del Proyecto “Vialidad Siglo XXI – Primera Fase Reingeniería de Procesos”, se aprobaron mediante Resolución DNV 1514/2017 de fecha 04/07/2017, los Procesos: 18- Asignar equipo de Inspección de obra y emitir Acta de Inicio de obra., 19- Emitir Certificados de Obra, 20- Evaluar y emitir aprobaciones sobre la calidad de la construcción., 22- Realizar pagos de certificados, 23- Realizar Modificaciones de Obra (M.O) y Ajustes Menores de Obra (A.M.O), 24- Realizar Recepción Provisoria y Recepción Definitiva de la obra, 26 y 27- Definir, programar y ejecutar necesidades de conservación por administración y proponer necesidades de obras de mantenimiento, 29b- Otorgar permisos a terceros para uso del espacio de zona de caminos, con sus respectivos flujogramas. Posteriormente, mediante Resolución DNV 2409/17 (29/09/2017) y en el marco del Proyecto “Diseño de Procesos de la Cadena de Valor Proyecto Vialidad Siglo XXI” se dejó sin efecto la Res. DNV 1514/17, aprobándose 30 procesos integrantes de “La Cadena de Valor” aplicables en el ámbito de la DNV. Los que fueron modificados por la Resolución DNV 831/18 (05/05/2018) que aprobó los nuevos procedimientos que hacen a los Procesos integrantes de la Cadena de Valor.

Finalmente, los procesos 23 “Readecuación del Plan de Trabajo, Ampliación del Plazo, Modificación del Ítem y Otros, según criterio del Inspector de Obra” y Proceso 24 “Realizar Recepción Provisoria y Definitiva de la Obra”, fueron modificados por las resoluciones DNV 2460/18 (10/12/18) y DNV 1109/19 (05/06/2019), respectivamente.

Entre los procesos aprobados por el auditado, se encuentran:

- Proceso 22

Procedimiento para el pago de certificados de obra aprobados mediante el Proceso 19, dando inicio con la recepción de la factura correspondiente para el pago y concluyendo con el efectivo pago del mismo. Fija un plazo máximo de 45 días para su inicio y finalización, contado a partir de la fecha de recepción de la factura. El proceso tiene plena aplicación para todos los certificados vigentes al momento de la aprobación de la norma, que estén pendientes de pago, y para los certificados futuros.

- Proceso 23

“Realizar modificaciones de obra” B) Ajuste Menor de Obra, se normativiza el procedimiento para efectuar las modificaciones de obra. Se estipula un tiempo total para la realización del procedimiento interno de Ajuste Menor de Obra de 36 días (Plazo total de 45 días fijado mediante Res. DNV 1514/2017, modificado a 32 días mediante Res. DNV 2409/2017 y luego, 36 días por la Res. DNV 831/2018) estableciendo las responsabilidades y obligaciones de los sectores del organismo que deben intervenir, siendo el autorizador final del proceso el Gerente Regional.

- Proceso 24

Consiste en la normatización del procedimiento para efectuar “Recepción Provisoria y Recepción Definitiva de Obra”, centrado en la adecuación de los procesos previos para realizar las recepciones de obras desde las Regiones y/o Distritos. El Flujograma del citado Proceso establece un plazo total de 57 días para la recepción provisoria y 48 días para la ejecución del procedimiento de recepción definitiva.

Obras de Contreras Hnos. seleccionadas como muestra de auditoría.

Obra Camino del Buen Ayre Tramo II, Provincia de Buenos Aires – Distrito N° 1

Por exp. DNV N° 9135/2009, tramitó la Licitación Pública Nacional N° 42/09 para el proyecto y construcción de obras básicas en pavimento flexible y puentes, señalamiento vertical y horizontal e iluminación, con un presupuesto oficial de \$ 562.944.000, adjudicada por Res. DNV 90/10 y con contrato firmado el 8 de marzo de 2010 por un monto de \$ 555.060.594,87, con un plazo de obra previsto de 30 meses.

Obra Camino del Buen Ayre Tramo III, Provincia de Buenos Aires – Distrito N° 1

Por exp. DNV N° 9137/2009, tramitó la licitación Pública Nacional N° 43/09 para el proyecto y construcción de obras básicas en pavimento flexible y puentes, señalamiento vertical y horizontal e iluminación, con un presupuesto oficial de \$ 321.400.000, adjudicada por Res. DNV 94/10 y con contrato firmado el 8 de marzo de 2010 por un monto de \$ 318.183.735,39, con un plazo de obra previsto de 30 meses.

Obra C.Re.Ma. Malla 634 - Ruta Nacional (RN) N° 40, Provincia de Chubut – Distrito N° 13

Por exp. DNV N° 2468/2011, tramitó la Licitación Pública Nacional N° 46/11 para obras de Recuperación y Mantenimiento, con un presupuesto oficial de \$ 224.779.440,36, adjudicada por Res. DNV 1946/12 y con contrato firmado el 25 de octubre de 2012 por un monto de \$ 224.779.440,36 por el plazo de 5 años (60 meses).

Durante la vigencia del contrato se desarrollaron principalmente dos tipos de actividades: Obras de Recuperación y Otras Intervenciones Obligatorias, y Tareas de Mantenimiento de Rutina. En las primeras, el plazo originalmente previsto fue de 30 meses, donde la Contratista se comprometió a efectuar las obras necesarias para alcanzar estándares preestablecidos y lograr una óptima condición de transitabilidad, corrigiendo defectos y/o irregularidades en las secciones homogéneas de los caminos que componen la malla 634, para recuperar su condición y dejarlos en el estado requerido. Por su parte, durante las tareas de Mantenimiento de Rutina, que abarcan la totalidad del contrato, se previó la ejecución de la conservación de rutina y toda otra tarea que garantizara el mantenimiento del estándar fijado para la recuperación. La malla consta de una longitud total de 249,49 km. con dos ítems de obra consistentes en:

OBRAS DE RECUPERACION Y OTRAS INTERVENCIONES OBLIGATORIAS con un total del Rubro: \$ 179.756.118,46, representando un 79,97% del total del contrato.

OBRAS DE MANTENIMIENTO con un total del Rubro: \$ 45.023.321,90, representando el 20,03% restante del total del contrato.

Obra C.Re.Ma. Malla 107 B – RN N° 26, Provincia de Chubut – Distrito N° 13

Por exp. DNV N° 8891/2013, tramitó la Licitación Pública Nacional N° 121/13 para obras de Recuperación y Mantenimiento, con un presupuesto oficial de \$ 191.653.858, adjudicada por Res. DNV 1073/16 y con contrato firmado el 8 de septiembre de 2016 por un monto de \$ 252.595.520 por el plazo de 5 años (60 meses)

Durante la vigencia del contrato se desarrollaron principalmente dos tipos de actividades: Obras de Recuperación y Otras Intervenciones Obligatorias, y Tareas de Mantenimiento de Rutina. En las primeras, el plazo originalmente previsto fue de 30 meses, donde la Contratista se comprometió a efectuar las obras necesarias para alcanzar estándares preestablecidos y lograr una óptima condición de transitabilidad, corrigiendo defectos y/o irregularidades en las secciones homogéneas de los caminos que componen la malla 107B, para recuperar su condición y dejarlos en el estado requerido. Por su parte, durante las tareas de Mantenimiento de Rutina, que abarcan la totalidad del contrato, se previó la ejecución de la conservación de rutina y toda otra tarea que garantizara el mantenimiento del estándar fijado para la recuperación. La malla consta de una longitud total de 139,27 km. con dos ítems de obra consistentes en:

OBRAS DE RECUPERACION Y OTRAS INTERVENCIONES OBLIGATORIAS con un total del Rubro: \$ 186.704.445,36, que representa un 73,91% del total del contrato.

OBRAS DE MANTENIMIENTO con un total del Rubro: \$ 65.891.074,23, el 26,09% restante del total del contrato.

Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Dirección Nacional de Vialidad es responsable del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 9 Meta 9.1, con un nivel de indicador II, el que consiste en “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes, y de calidad incluidas las infraestructuras regionales, y transfronterizas para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”. El cumplimiento del mismo se contempla a través de “kilómetros de rutas seguras y autopistas construidos desde la jurisdicción nacional, responsabilidad a cargo de Vialidad Nacional”

HALLAZGOS

En el marco de la auditoría se detectó:

- La DNV no veló por el cumplimiento de los plazos originariamente previstos para la ejecución de las obras.
- La DNV no tomó acciones a los fines de exigir el cumplimiento de las comunicaciones trimestrales del programa actualizado de obras por parte de la Contratista.
- La DNV incumplió la normativa y procedimiento vigente para la tramitación de Modificación de Obra.
 - En el 80% de los casos analizados se excedieron los plazos totales para la tramitación de Modificación de Obra conforme el Proceso 23.
 - La DNV no cumplió el flujo de actividades que integran el trámite de Modificación de Obra conforme el Proceso 23.
- La DNV incumplió la normativa y procedimiento vigente respecto del pago y tramitación de los certificados de obra.
 - La DNV no abonó los certificados de obra en el plazo previsto en la normativa contractual.
 - La DNV no cumplió con los plazos previstos en la Res. DNV 831/2018 para el pago de los certificados conforme el Proceso 22.
 - La DNV no cumplió con la normativa para emitir y tramitar los certificados de obra conforme el Proceso 19.
 - La normativa interna dictada por la DNV contraviene las regulaciones contractuales.
 - La DNV no aplicó multas cuando el monto total de certificación del mes no alcanzó el ochenta por ciento (80%) del plan de trabajo.
- La DNV incumplió la normativa y procedimiento para la Recepción Provisoria y Definitiva de la obra tramitada por exp. 2468/2011 – Malla 634 (RN 40).
 - La DNV emitió el Acta de Recepción Provisoria de Obra sin concluir con el Proceso de Control de Calidad.
 - La DNV no ha emitido los Actos Administrativos correspondientes a la Recepción Provisoria y Definitiva de Obra, según lo establece el Proceso 24.
 - La DNV no cumplió con los plazos establecidos por su normativa interna para la aprobación de la Recepción Provisoria y Recepción Definitiva de Obra.
 - La DNV no generó la carátula de los expedientes de Recepción Provisoria o Recepción Definitiva.
- La DNV no cumplió con su responsabilidad respecto del cumplimiento del ODS 9 Meta 9.1.
 - La DNV no articuló políticas y acciones tendientes al cumplimiento del ODS 9 Meta 9.1. con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y no brindó información al mismo a los fines de acreditar su cumplimiento.
 - La DNV no estableció indicadores o mecanismos de medición para constatar el cumplimiento del ODS 9 meta 9.1.
 - La DNV no elaboró normativa interna vinculada a su responsabilidad en el cumplimiento del ODS 9 Meta 9.1., ni cuenta con recursos afectados al cumplimiento de los mismos.

CONCLUSIÓN

En el presente informe se evaluó el cumplimiento de la Dirección Nacional de Vialidad respecto de las obligaciones emergentes de los contratos de obra firmados por Contreras Hermanos S.A.I.C.I.F.A.G.Y.M.

Del trabajo de auditoría surge que el auditado no veló por el cumplimiento de los plazos originariamente previstos para la ejecución de las obras.

Asimismo, se evidenció que la DNV no cumplió la normativa y procedimiento vigente para la tramitación de Modificación de Obra ni tomó acciones a los fines de exigir el cumplimiento de las comunicaciones trimestrales del programa actualizado de obras por parte de la Contratista.

Respecto de los pagos, la tramitación de los certificados de obra, la Recepción Provisoria y Definitiva de las obras, la DNV incumplió con la normativa y procedimiento vigentes, y por consiguiente no abonó los certificados de obra en el plazo previsto en la normativa contractual, como así tampoco en su normativa interna, no tramitó los expedientes conforme los procesos regulados, ni procedió a aprobar, tramitar y concluir los procedimientos de Recepción de Obra para el caso de la malla 634.

Por su parte, del informe surge que la normativa dictada por la DNV en relación a los procesos internos contraviene las regulaciones contractuales vigentes para los contratos analizados.

En relación a la responsabilidad de la DNV respecto del cumplimiento del ODS 9 Meta 9.1., se concluye que la misma no articuló políticas y acciones tendientes a su cumplimiento, no estableció indicadores o mecanismos de medición que permitan constatar su avance, ni elaboró normativa interna vinculada a estos.

En definitiva, los hallazgos detectados dan cuenta de debilidades significativas en los sistemas de control que se encuentran a cargo de la DNV, lo cual impactó en el cumplimiento y control de las obligaciones emergentes de los contratos de obra firmados por esta y Contreras Hermanos, y habilitó, en el periodo auditado, las irregularidades observadas.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan Manuel Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar