

## PROGRAMA 22 - CONSTRUCCIONES - GESTIÓN; EVALUAR SI LAS OBRAS DEL CITADO PROGRAMA FUERON GESTIONADAS EN LOS TIEMPOS, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS E IMPORTES PREVISTOS

Dirección Nacional de Vialidad - Subgerencia de Obras y Concesiones

Gestión / Período auditado: 01/01/2010 al 31/12/2015.

**GERENCIA DE ENTES REGULADORES Y EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS**  
Departamento de Control del Sector Infraestructura

### Normativa analizada / Marco normativo aplicable

**Leyes.** 11.658, 13.064, 14.467, 16.920, 21.392, 22.431, 22.520, 24.156, 25.785, 26.546, 26.728, 26.784, 26.895, 27.008.

**Decretos.** 505/58, 616/92, 976/01, 1023/01, 1377/01, 1344/07, 127/08, 54/09, 2053/10, 2054/10, 13/15, 133/16.

### Resoluciones.

**AGN.** 133/13, 26/15.

**DNV.** 1125/09, 1272/09, 2318/09.

**DPV (Jujuy).** 1130/13.

**DPV (Mendoza).** 427/16, 352/17.

**JGM/SIGEN.** 14/10.

**MPFIPyS.** 2600/09.

**SH.** 71/03.

### Aclaraciones previas

La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) es el ente auditado. Fue creada por la Ley 11.658, modificada por el Decreto Ley 505/58 - ratificado por Ley 14.467- que se encuentra vigente a la fecha. Es un organismo descentralizado que en el período auditado dependió del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios -Secretaría de Obras Públicas- desde el 27/05/03 al 10/12/15 y a partir de la modificación de la Ley de Ministerios dispuesta por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 13/15 (B.O. 11/12/15) pasó a la órbita del Ministerio de Transporte.

La DNV tiene a su cargo la administración de la Red Troncal Nacional de Caminos y la Red Federal de Autopistas que la integra, 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. Asimismo, se fijan como sus objetivos (entre otros):

- Consolidar una Vialidad Nacional que planifique globalmente sobre trazados, obras y operaciones en la Red Troncal Nacional y la Red Federal de Autopistas; asigne, supervise y audite el uso de recursos.
- Ejecutar las políticas nacionales en materia de obra y servicios viales, elevando planes plurianuales estructurados con los criterios de sistema, red y corredor y la Programación presupuestaria anual.
- Ejercer la propiedad y jurisdicción sobre la Red Troncal Vial Nacional, conservando y mejorando el patrimonio vial; analizar y replantear los accesos a las grandes ciudades y los desvíos y conexiones a las demás localidades y promover proyectos para caminos de fomento agropecuario, minero, forestal, industrial y turístico.
- Proponer normas técnicas y legales para unificar y simplificar la gestión vial.

La conducción de la DNV es ejercida por un Administrador General conforme lo dispuesto por la Ley 16.920. Se modificó su estructura en forma parcial en distintas oportunidades, mediante diversos actos normativos. La DNV informó mediante Notas UAI-DNV N° 543/16 (23/09/16) y N° 05/17 (11/01/17) que se encontraba en proceso de rediseño institucional, rigiéndose por lo tanto por lo establecido en el Decreto (Dec.) 616/92, la D.A. 488/96 y normas complementarias.

### Obra Pública

La ley 13.064 regula las obras públicas en general para el orden nacional y define como obra pública nacional a "...*toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares...*"; establece, entre otros:

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

#### Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

#### Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

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](http://www.agn.gov.ar)

- Los requisitos y procedimientos exigidos para las licitaciones y/o contrataciones de obras públicas, en las que el Estado Nacional resuelva su realización por intermedio de personas o entidades no oficiales, desde la etapa de proyecto hasta la adjudicación y formalización del contrato respectivo.
- Las obligaciones y responsabilidades vinculadas a la ejecución de las obras, tanto en lo que respecta al Estado Nacional como al contratista (por ej.: respecto al inicio y realización de los trabajos, modificación de los trabajos definidos inicialmente, multas por demoras por responsabilidad de la contratista, suspensiones de obra).
- Las limitaciones, derechos y prohibiciones relativas a las alteraciones de las condiciones del contrato.
- Las condiciones y mecanismos para el pago de los trabajos realizados, así como los relacionados al derecho al cobro de intereses por incumplimientos de los plazos convenidos, cuando no mediare culpa de la contratista.
- Las formalidades requeridas y las obligaciones asociadas a la rescisión contractual.

### **Programa 22-Construcciones**

El Programa 22 tiene entre sus objetivos el de resolver soluciones de continuidad que presenta la Red Troncal Nacional, lo que permitiría por un lado completar los corredores y por otra parte, adecuar los estándares existentes tanto desde el punto geométrico como estructural. Las obras incluidas en el Programa 22 constituyen tareas nuevas sobre la red vial nacional con el fin de producir un nuevo bien o modificar sustancialmente el existente cambiando sus características, ya sea por la creación de nuevos tramos de ruta, o bien por la modificación de los mismos sobre la base de los tramos existentes.

En las respectivas D.A. de las leyes de presupuesto se exponen las aperturas programáticas en sub-Programas, así como el detalle de obras correspondientes a los mismos y las financiaciones aprobadas.

Conforme la información brindada por la DNV, las fuentes de financiamiento (FF) del Programa 22, en el período auditado, fueron: fondos del Tesoro Nacional (FF11), transferencias internas (FF14), crédito interno (FF15), crédito externo (FF22).

Cabe señalar que en lo que refiere a FF14 los fondos provienen del Fideicomiso SISVIAL creado por Dec. 976/01, en uso de las facultades otorgadas a la DNV por Dec. 54/09 que la autoriza a ejecutar en forma directa o través de convenios con entes nacionales, jurisdicciones provinciales y/o municipales, obras con afectación al fideicomiso precitado, y considera a la DNV como beneficiaria de este fideicomiso.

Por su parte las Cuentas de Inversión de los Ejercicios 2010-2015, emanadas de la Contaduría General de la Nación, dan cuenta del detalle de las obras ejecutadas en cada año, del grado de avance de las obras del Programa previstas en cada D.A. inicial, así como de la incorporación de otras obras a lo largo de cada ejercicio, y de la no realización de las aprobadas en las leyes de presupuesto, atento modificaciones producidas.

### **Modalidades de Gestión de las obras del Programa 22**

Las obras del Programa, según lo informado por el auditado, han sido gestionadas mediante licitación de los trabajos en forma directa por la DNV, o a través de licitaciones jurisdiccionales en el marco de Convenios celebrados por ésta con las DPV o municipios.

#### Obras licitadas por DNV

En las obras licitadas por la DNV de acuerdo a la Ley 13.064, el auditado tiene a su cargo el llamado a licitación, la realización de tareas de inspección y supervisión de la obra, así como los pagos a las empresas contratistas por los trabajos ejecutados. La DNV es comitente de las obras.

Las obras gestionadas por esta modalidad se encuentran expuestas entre los distintos subprogramas que conforman el Programa 22-Construcciones.

#### Obras por Convenios

La facultad para celebrar Convenios entre la DNV y los organismos viales provinciales o los municipios para la realización de obras, se encuentra prevista en el Dec. Ley 505/58 (arts. 37 y 38). El comitente de la obra en estos casos, conforme lo estipulado en los convenios suministrados, es la DPV.

Las obras por Convenios se exponen dentro del '*Subprograma 03-Obras por Convenios*'.

- Los convenios presentan derechos y obligaciones de las partes intervinientes, siendo para la ejecución de las obras aplicable la Ley 13.064 y concordantes. La DNV delega por ejemplo, la realización de los estudios de factibilidad, el proceso licitatorio -que está a cargo de los entes jurisdiccionales y comprende la elaboración de los Proyectos y

Pliegos- y ejerce el contralor técnico y de inversiones reservándose las facultades de supervisión técnica tanto de lo actuado en el proceso licitatorio como en la etapa de ejecución por los trabajos realizados y las modificaciones que la contratista pudiera solicitar con posterioridad a la adjudicación.

- La DNV tiene a su cargo el financiamiento de las obras, pudiéndose instrumentar según las siguientes modalidades:
  - Pago por transferencia directa de la DNV a la empresa contratista y/o beneficiario.
  - Pago a través de Entes jurisdiccionales en los que se hubieren delegado la gestión de obra (por ej. DPV, municipios), con transferencia de fondos provenientes de la DNV y sujetos a rendiciones de cuentas ante ésta.

La información proporcionada por la DNV respecto de la gestión de las obras y su afectación presupuestaria en las distintas etapas del gasto fue provista en impresión de pantallas de las registraciones de sus sistemas de registro.

## Hallazgos

**4.1** La estructura orgánica de la DNV así como su normativa interna, no contaron con textos ordenados en el período auditado.

**4.2** Las registraciones obrantes en las áreas de la DNV respecto de los distintos momentos de gestión de las obras del programa presentan inconsistencias entre sí o frente a la información proporcionada por el Auditado y la obrante en la Cuenta de Inversión de la CGN.

**4.3** Las obras presupuestadas para el Programa 22 no guardan relación con lo gestionado por la DNV en el período auditado en cantidad, detalle y fuente de financiación aplicada.

**4.4** Se evidencian obras que componen el Programa 22 que fueron afectadas en el proceso licitatorio a fuente de financiamiento con fondos del Tesoro Nacional y se abonan luego con fondos provenientes de otras fuentes financieras.

**4.5** En obras del Programa 22 realizadas a través de Convenios, el efectivo cumplimiento de las funciones de control establecidas en el art. 38 del Dec. Ley 505/58 para la DNV no se ve reflejado, toda vez que:

**4.5.1** No se ve garantizada la adecuada supervisión de obra por parte de la DNV.

**4.5.2** La DNV no realiza un adecuado seguimiento de los fondos transferidos a las Provincias para el pago de certificados de obra.

**4.6** El Programa 22 contiene obras gestionadas por convenios cuyos pliegos incluyen cláusulas referidas al cobro a la contratista de un importe equivalente al 2% del monto bruto de cada certificado, sin un adecuado control por parte de la DNV sobre esos fondos.

**4.6.1** En relación a los montos dinerarios que le corresponde percibir a la DNV respecto del 2% establecido en el pliego de la obra "Puente Paraguay-Yala", surge lo siguiente:

- La DNV no informó oportunamente a la contratista la cuenta bancaria en la que debía realizar los depósitos correspondientes al 1% a su favor.
- La DNV abona los certificados de obra a la contratista sin tener en cuenta su incumplimiento, respecto del ingreso del 1% establecido en el pliego.
- La DNV no posee registros actualizados sobre los importes a ingresar por la contratista con motivo del 1% establecido en el pliego.
- El auditado no aportó constancias documentales sobre registros que hubiere llevado el La contratista hizo entrega de bienes y servicios a la DNV a cuenta del 1%.

**4.6.2** En relación a los montos dinerarios que le corresponde percibir a la DPV respecto del 2% establecido en el pliego de la obra "Puente Paraguay-Yala", surge lo siguiente:

- El importe equivalente al 1% que la contratista debe ingresar a favor de la DPV en la cuenta que se le indique, al formar parte de los Gastos Generales integra el valor de los certificados de obra a abonar por la DNV a la empresa, implica un valor mayor en ese 1% respecto del costo puntual de la obra para la DNV. De los elementos suministrados por la DPV surge la firma de un "Convenio marco de pago" con la contratista, convalidado por Res. DPV 1130/13, donde este 1% puede ser cancelado en efectivo y/o provisión de materiales, trabajos, entrega de insumos y bienes varios.

- El TCJ mediante Nota N° 1157/17 informa al habersele solicitado constancias de que la DPV haya informado a la contratista oportunamente la cuenta bancaria, que “...no se tuvo acceso a la constancia que se solicita...” y respecto del precitado convenio aclaran que “...modifican el Pliego de Bases y condiciones original...” y dice “...esta modificación careció de inmediato cumplimiento (...) nunca fue remitida para intervención previa de/a este Tribunal S/Ley 4915/96, art. 1º, las constancias de recepción de servicios-bienes o similares no fue plasmada en registros fehacientes (...) determinó observaciones legales y contables...”.

El agregado en los pliegos licitatorios de la cláusula descripta, no surge del texto del convenio provisto por el auditado, a la vez que le genera una mayor erogación.

**4.6.3** El Distrito N° 6-Jujuy de la DNV informó que las obras “Corredor Internacional Bioceánico por el Paso de Jama” y “Acceso Sur a San Salvador de Jujuy por Ruta Prov. N° 1”, gestionadas por convenios, establecen en sus pliegos porcentajes en concepto de gastos de supervisión a ser abonados por las contratistas.

**4.7** La figura de “neutralización” de obra, que la DNV asimila para la suspensión de trabajos, no se encuentra contemplada en la normativa vigente ni en las cláusulas de los Pliegos de los actos licitatorios pertinentes.

**4.8** El Subprograma N° 03 del Programa 22 de la DNV incluye sólo parte de las obras cuya gestión se efectúa mediante Convenios con las Provincias.

**4.9** Tanto la inversión prevista como el proyecto de obra original de las licitaciones se ven alterados en la etapa de ejecución de obra, ya sea como consecuencia de las demoras en el inicio y ejecución propiamente de las tareas, por variaciones ocasionadas por factores sobrevinientes o por modificaciones posteriores que afectan, además, el plazo de obra.

**4.10** Se evidencian demoras en los pagos de los certificados de obra con relación a lo previsto contractualmente.

**4.11** La liquidación de multas por parte de la DNV, que no son luego aplicadas a las contratistas desvirtúan la naturaleza y efectos del proceso sancionatorio, con la respectiva aplicación de recursos al efecto.

**4.12** Se verificaron in situ las obras de “General Alvear-Malargüe Sección I Soitué Km. 21” y “Puente Asunción del Paraguay-Yala”, en las Pcia. de Mendoza y Jujuy respectivamente, cuyo resultado se detalla a continuación:

**4.12.1** De las tareas de campo en la obra General Alvear-Malargüe, Expte. Madre N° 14128/2012, según obra en Anexo VIII, surge lo siguiente:

**4.12.1.1** En lo que hace al avance y estado de la obra:

- La obra se encuentra paralizada, sin actividad ni presencia de la contratista.
- Algunas de las tareas ejecutadas son defectuosas y se verifican ítems ejecutados que resultan incompletos.
- El estado general del tramo, aún en los diferentes grados de desarrollo que presenta cada sección en la que se ha dividido, es de regular a malo, y las deficiencias detectadas progresan acentuadamente debido a la inexistencia de tareas de conservación y mantenimiento.

**4.12.1.2** En cuanto a la planificación de la obra e inserción en la red vial, el tramo -como integrante de la prolongación de la RN 188- se encuentra desconectado de la Red Vial, puesto que la conexión del inicio del tramo (Soitué) con la ciudad de Gral. Alvear es inexistente, inclusive a nivel proyecto.

**4.12.1.3** La gestión de la DNV, tanto en los aspectos de financiamiento para garantizar los pagos de los certificados como en la resolución de las solicitudes de modificación de obra resultó inadecuada, impactando en la paralización de la obra.

**4.12.2** De las tareas de campo en la obra Puente Asunción del Paraguay-Yala, Expte. Madre N° 324/2009, surge lo siguiente:

En el caso de la obra de la Pcia. de Jujuy, al momento de las tareas de verificación “in situ”, la obra se encontraba prácticamente finalizada y con acciones tendientes a la solicitud de recepción provisoria (verificaciones a efectuar por la DNV sobre medición de parámetros exigibles para la recepción). En lo que hace al estado general de la obra, se constataron aspectos relacionados al detalle de su finalización y deficiencias referidas a su conservación y mantenimiento, que deben resaltarse en atención a que es una obra nueva.

**4.13** El porcentaje de planta ocupada con personas con discapacidad en la DNV, no responde a lo establecido en el art. 8º de la ley 22.431 y modificatorias.

## CONCLUSIONES

La labor que da lugar al presente informe, tuvo por objeto realizar una auditoría de gestión en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), a fin de verificar si las obras contenidas en el Programa N° 22 – Construcciones fueron gestionadas en los tiempos, especificaciones técnicas e importes previstos en el período comprendido entre el 01/01/2010 y el 31/12/2015.

De las tareas realizadas, surge que las obras presupuestadas para el citado Programa no guardan relación con lo gestionado por el auditado en lo que hace a cantidad, detalle y fuente de financiamiento; asimismo, se evidencian obras que si bien fueron afectadas en el proceso licitatorio a fuente de financiamiento con fondos del Tesoro Nacional, posteriormente alguno de sus certificados de obra fueron abonados con fondos provenientes de otras fuentes financieras, sin contar con la norma emanada de la autoridad competente para el cambio.

En lo que hace a las registraciones obrantes en las áreas de la DNV respecto de los distintos momentos de gestión de las obras del Programa, presentan inconsistencias entre sí o frente a la información proporcionada por el Auditado y la obrante en la Cuenta de Inversión de la CGN.

Respecto a las obras analizadas que fueron gestionadas a través de Convenios con entes viales provinciales, la DNV incluye sólo algunas de éstas en el “Subprograma 03 - Obras por Convenios”, cuando por definición deberían estar contenidas en su totalidad.

Por otra parte, la gestión de la DNV no garantiza el adecuado cumplimiento de las funciones de control establecidas en el art. 38 del Dec. Ley 505/58, en cuanto al efectivo contralor técnico y de inversiones sobre las obras ejecutadas mediante Convenios. Entre las obras gestionadas se detectaron pliegos que incluyen cláusulas referidas al cobro a la contratista de un importe equivalente al 2% del monto bruto de cada certificado de obra, sin un adecuado control por parte de la DNV sobre la modalidad de ingreso y el destino de esos fondos.

Asimismo, se observó que la figura de “neutralización” de obra, que la DNV asimila para la suspensión de trabajos, no se encuentra contemplada en la normativa vigente ni en las cláusulas de los Pliegos de los actos licitatorios pertinentes.

En las obras analizadas, se verificó que los proyectos originales de las licitaciones correspondientes y la inversión prevista aprobados, se vieron alterados en la etapa de ejecución, ya sea como consecuencia de las demoras en el inicio y ejecución propiamente de las tareas, por variaciones ocasionadas por factores sobrevinientes o por modificaciones posteriores que afectan, además, el plazo previsto inicialmente; se evidencian también demoras en los pagos de los certificados de obra con relación a lo previsto contractualmente.

Como resultado de las verificaciones in situ efectuadas, se detectaron situaciones tales como: obras ejecutadas que no contaban, en su planificación, con la conexión del tramo al resto de la red vial; gestión inadecuada de la DNV tanto en los aspectos de financiamiento para garantizar los pagos de los certificados como en la resolución de las solicitudes de modificación; ítems ejecutados que estaban incompletos y en su mayoría defectuosos con necesidad de reconstrucción.

En lo referente al régimen sancionatorio, de la documentación analizada surgen facturas de penalidades, por parte de la DNV al concesionario, por mora en ejecución de los trabajos; las que, con posterioridad, no son aplicadas por encontrarse pendiente de aprobación modificaciones de obras que, en algunos casos, incluyen ampliaciones de plazos y reprogramaciones de trabajos. Ello desvirtúa la naturaleza y efectos del proceso sancionatorio, con la respectiva aplicación de recursos del auditado.

En otro orden, se constató que tanto la estructura orgánica de la DNV como su normativa administrativa interna, no contaron con textos ordenados en el período auditado; a su vez el auditado no ha dado adecuado cumplimiento a lo establecido en las leyes 22.431, 25.785 y modificatorias.

Por lo expuesto, se efectuaron las pertinentes recomendaciones al auditado sobre la implementación de mecanismos que adecuen su accionar a la normativa vigente relativa a los distintos aspectos señalados, a los fines de garantizar la ejecución de las obras del Programa en análisis, en los tiempos y con las especificaciones técnicas definidas, así también proceda a realizar las gestiones oportunas relativas al pago de los certificados de obra conforme los términos establecidos, todo ello tendientes a evitar potenciales perjuicios al Estado Nacional.