



**INFORME EJECUTIVO**

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, marzo 2009																							
Código del Proyecto	2.08.20																							
Denominación del Proyecto	Teatro Colón. Auditoría legal, técnica y financiera.																							
Período examinado	Año 2005-2006-2007																							
Programas auditados	Programa 57(Proyectos y ejecución de obras)																							
Unidad Ejecutora	524- Dirección General de Arquitectura de Cultura (Actualmente Unidad de Proyectos Especiales UPE Teatro Colón)																							
Objeto de la auditoría	Legal, técnica y financiera del Programa 57 (Partidas Presupuestarias 4.2.1).																							
Objetivo de la auditoría	Controlar la adecuación legal, técnica y financiera de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obra a los requisitos contractuales.																							
Presupuesto (expresado en pesos)	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">INCISO421</th> <th colspan="3">MONTO (expresado en pesos)</th> <th rowspan="2">SUBEJECUCION</th> </tr> <tr> <th>PRESUPUESTO SANCCIONADO</th> <th>CREDITO VIGENTE</th> <th>DEVENGADO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>\$ 4.766.604,00</td> <td>\$ 7.249.604,00</td> <td>\$ 2.467.834,39</td> <td>65,96%</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>\$ 10.332.254,00</td> <td>\$ 11.974.599,00</td> <td>\$ 10.636.636,28</td> <td>11,17%</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>\$ 26.194.044,00</td> <td>\$ 22.812.607,00</td> <td>\$ 22.060.535,50</td> <td>3,30%</td> </tr> </tbody> </table>	INCISO421	MONTO (expresado en pesos)			SUBEJECUCION	PRESUPUESTO SANCCIONADO	CREDITO VIGENTE	DEVENGADO	2005	\$ 4.766.604,00	\$ 7.249.604,00	\$ 2.467.834,39	65,96%	2006	\$ 10.332.254,00	\$ 11.974.599,00	\$ 10.636.636,28	11,17%	2007	\$ 26.194.044,00	\$ 22.812.607,00	\$ 22.060.535,50	3,30%
INCISO421	MONTO (expresado en pesos)			SUBEJECUCION																				
	PRESUPUESTO SANCCIONADO	CREDITO VIGENTE	DEVENGADO																					
2005	\$ 4.766.604,00	\$ 7.249.604,00	\$ 2.467.834,39	65,96%																				
2006	\$ 10.332.254,00	\$ 11.974.599,00	\$ 10.636.636,28	11,17%																				
2007	\$ 26.194.044,00	\$ 22.812.607,00	\$ 22.060.535,50	3,30%																				

Alcance	<p>La revisión se practicó de la siguiente manera:</p> <p>✓ <u>Análisis legal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Análisis de las contrataciones. Criterios de selección de la muestra.</li></ul> <p>Teniendo en cuenta la magnitud del universo, 23 licitaciones (\$94.921.849.96), se procedió a seleccionar una muestra de 9 expedientes en función de la significatividad económica, objeto de la obra y según criterio del auditor, por un total de \$ 49.938.231,72; siendo la misma, representativa de un 53% del universo.</p> <p>De las 9 licitaciones públicas seleccionadas, cinco de ellas fueron financiados con fondos del BID.</p> <p>✓ <u>Análisis técnico</u> (incluye inspección ocular de las obras en todos los casos)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Análisis de la documentación técnica que conformó el llamado a licitación y de la documentación originada durante la ejecución de la obra</li></ul> <p>Fueron auditadas 7 obras, lo que representa un 77,7% de las contrataciones definidas para el análisis legal.</p> <p>Se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Anexo V:</b> Grado de avance acumulado de cada obra al 31-12-07.</li><li>▪ <b>Anexo VI:</b> Gráfico temporal de las obras ejecutadas seleccionadas en la Muestra Legal-Técnica.</li><li>▪ <b>Anexos VII al XIII:</b> Análisis particular de los aspectos técnico-contable de cada una de las obras visitadas.</li><li>▪ <b>Anexo XIV:</b> Fotos de las principales deficiencias encontradas en las obras visitadas.</li></ul> <p>✓ <u>Análisis financiero:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Análisis de las Carpetas de pago:</li></ul> <p>Sobre un universo de 165 carpetas de pago que representan un total de \$13.621.146, el cual se pretendía analizar en un 100%, sólo se recibieron por parte de la Dirección General de Contaduría 143 carpetas que representan el 86% del universo por un monto de \$ 10.267.595.4.</p>
---------	---



	<p>Las 22 carpetas restantes que no fue posible verificar, se encuentran detalladas en el punto IV Limitaciones al alcance. De las 143 carpetas recibidas que contenían las cancelaciones de certificados de obra que integran la muestra legal y técnica, se efectuaron los análisis que se detallan a continuación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Retenciones del impuesto a las ganancias e ingresos brutos</li> <li>○ Firma del inspector en certificados de obra</li> <li>○ Facturación</li> <li>○ Documentación presentada por los contratistas para autorizar pagos</li> <li>○ Órdenes de pago</li> <li>○ Análisis contable de la Muestra Técnica</li> </ul> <p>De las 143 carpetas recibidas se selecciono una muestra de 16 carpetas de pago, correspondientes al primer certificado de cada año del periodo auditado, de las 9 obras de la muestra legal. Sobre dicha muestra se analizaron los procedimientos efectuados por la Administración desde que el certificado es presentado por la contratista al organismo auditado hasta la fecha en que Contaduría autoriza su respectivo pago</p>
Tareas de campo	<p>Las tareas de campo fueron realizadas en la sede del Teatro Colón, Av. Cerrito 618 desde el 21 de Julio de 2008 al 10 de febrero 2009, iniciándose las visitas de obra el día 09 de octubre del 2008 y finalizando el día 09 de diciembre de 2008</p>
Limitaciones al alcance	<p>A la fecha de cierre de las tareas de campo, y, en virtud de no haber sido puestas a disposición del equipo de trabajo 22 carpetas de pago, por parte de la Dirección General de Contaduría, no ha sido posible analizar el respaldo documental de los certificados que se detallan a continuación por la suma total de \$ 3.353.550,60.</p>
Aclaraciones previas	<p>❖ Organigrama. Competencias</p> <p>En los períodos auditados 2005, 2006 y 2007 las obras del Teatro Colón se ejecutaron como parte integrante del disuelto Master Plan, a cargo de Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Cultura (Ex Dirección General de Infraestructura)</p> <p>Con la sanción del Decreto N° 157/GCBA/08, de fecha 27/02/08 se trasladó la competencia concerniente al diseño, implementación, ejecución, control y fiscalización de las obras del Teatro Colón a la Dirección General de Obras de Arquitectura del</p>



Ministerio de Desarrollo Urbano, tarea antes ejecutada por la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Cultura.  
Por Decreto N° 289/ GCBA/08 de fecha 23/05/08 se crea la Unidad Proyectos Especiales del Teatro Colón, (UPE Teatro Colón) dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano que tendrá a cargo las responsabilidades primarias (el diseño, implementación contratación, ejecución, control y fiscalización de todas las obras correspondientes al Teatro Colón).  
Por Decreto N° 380/GCBA/08 de fecha 14/02/08 se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones que regirá la licitación a través de la cual, se prevé la contratación del servicio de gerenciamiento de las obras en cuestión. Dicha licitación tuvo un presupuesto oficial de \$ 6.201.836.94.  
Por Resolución N° 358-MDU-08 de fecha 19/06/08 se aprueba la licitación pública internacional adjudicando a la firma Seminario y Asociados S.A. (SYASA), por un monto de \$ 6.469.377.60, por resultar la más conveniente conforme a los costos y objetivos de la misma.  
Con fecha 26/06/08 se firma la contrata entre las partes. La gerenciadora se compromete a ejecutar y terminar los servicios de gerenciamiento el día 31/12/10.  
Con fecha 08/07/08 se firma el Acta de Inicio de Actividades donde se acuerda un plan operativo de cuatro etapas.  
Etapa I: Diagnóstico, planificación y programación. Plazo de vencimiento 06/09/08.  
Etapa II: Preconstrucción. Vencimiento 05/11/08.  
Etapa III: Construcción. Vencimiento 31/12/09.  
Etapa IV. Recepción definitiva de las Obras. Vencimiento 31/12/10.

❖ Redeterminación de precios

Por Decreto N° 1295-PEN-02 de fecha 19/07/02 se establece la Metodología de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública, determinando lo siguiente:  
El art. 2º de la citada norma, establece que: “Los precios de los contratos de obra pública, correspondientes a la parte faltante de ejecutar, podrán ser redeterminados a solicitud de la contratista cuando los costos de los factores principales que los componen, identificados en el Art. 4º del presente decreto, hayan adquirido un valor tal que reflejen una variación promedio de esos precios superior en un 10% a los del contrato, o al precio surgido de la última redeterminación según corresponda... Esta redeterminación será aplicable únicamente a los contratos de obra



pública regidos por la Ley N° 13.064 y sus modificatorias...”

Posteriormente mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/GCBA/03 (14/10/03) y el Decreto N° 2119/GCBA/03 (10/11/03) la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece el régimen de redeterminación de precios, de características similares al Decreto N° 1295/PEN/02.

Dada la existencia de un significativo atraso en el esquema de redeterminación de precios, y por ende la existencia de un gran número de contratos cuyos precios estaban desactualizados, se sanciona el Decreto N ° 720/06, de fecha 12 de junio de 2006. Este decreto tiene como finalidad articular un mecanismo de adecuación provisoria de precios, a los efectos de permitir un remedio de excepción que de forma ágil restaure provisoriamente el equilibrio de la ecuación económico financiera y la intangibilidad de la remuneración del contratista, a resultados de la redeterminación definitiva, adecuándose además dicho régimen provisorio a los contratos de locación de servicios públicos y de servicios que en sus respectivas estipulaciones contuvieran un esquema de coeficiente de variación de referencia.

La aplicación del presente mecanismo se encuentra sujeta a la condición de que el contratista haya solicitado la redeterminación de precios con causa en modificaciones de costos que superen la variación de referencia (10%), según lo establecido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/03 y demás normativa aplicable.

La adecuación de precios efectuada tiene carácter de provisoria y es a cuenta de lo que en más o en menos resulte en definitiva del cumplimiento de todos y cada uno de los pasos previstos para el proceso de redeterminación de precios.

Con fecha 16 de abril de 2008, se sanciona el Decreto N ° 398/08 con el mismo mecanismo.

De acuerdo a lo informado por la UPE Teatro Colón, de las 9 contrataciones analizadas, 8 de ellas tuvieron Redeterminación de Precios tramitando dicha modificación contractual por cuerda separada. El estado actual de los 8 casos de Redeterminación de Precios es el siguiente:

Procedimiento empleado en el análisis de las redeterminaciones de precios.

- Se tomó en cuenta el primer acto administrativo por el cual se aprobaba la redeterminación de precios durante el periodo bajo



	<p>análisis de esta auditoría (2005-2006-2007). Como consecuencia se analizaron tres redeterminaciones correspondientes a tres contrataciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se eligieron 3 ítems que hayan sido redeterminados en cada obra.</li> <li>• Se analizaron las variaciones de la composición de los mismos y que sean superiores al 10% establecido. A modo de ejemplo: Cada ítem se compone de 3 rubros (Mano de Obra, Materiales y Equipos)</li> <li>• Se verificaron que los índices utilizados para efectuar las redeterminaciones sean los establecidos por el INDEC para esos periodos.</li> <li>• Se constató que haya quedado inamovible el 10% que queda fijo del contrato.</li> <li>• Se verificó que solamente se halla redeterminado la parte "pendiente a ejecutar" según consta en el certificado de obra aprobado por la inspección de obra</li> <li>• En caso de ser una segunda redeterminación se constató que el índice base sea el índice actual de la primera redeterminación.</li> </ul> <p>❖ <u>Generalidad de aspectos constructivos</u> Si bien, no es objeto de la presente auditoria el relevamiento de los aspectos constructivos del Teatro Colón, de las inspecciones oculares llevadas a cabo durante las tareas de campo, surge que al momento de ser construido el citado teatro, en el año 1908, se utilizo como aislante térmico de las cañerías de las instalaciones termomecánicas, el asbesto cemento material altamente cancerígeno. Por dicho motivo, debiera tenerse especial cuidado y prever en forma urgente, el retiro del mismo con las prevenciones del caso.</p>
<p>Observaciones principales</p>	<p><b>Control interno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No existen manuales de procedimientos, ni instructivos internos, que establezcan una modalidad para el archivo de la documentación de obra en los “Legajos Técnicos” a cargo de la Dirección de Obra, ni controles para resguardar su integridad. (Índices, foliaturas, registros,)</li> <li>✓ Existen tramitaciones de un mismo Expediente, que circulan por un número de Registro/Carpeta/Expte, distinto e independiente al Expediente principal, no registrándose en el mismo, ninguna constancia de estos. A modo de ejemplo, el organismo auditado, entregó, el registro N 1744-DGInfra-07 donde se tramitaba, la redeterminación de precios N° 5, en forma independiente del Expte 43.554/01.</li> </ul>



### **Planificación**

- ✓ Se verificó que el 100% de las 7 obras analizadas como muestra técnica-legal, presentan atrasos respecto al tiempo planificado.
  - a) Tres de ellas, el 42,86%, que ya cuentan con el Acta de Recepción Provisoria, tuvieron un atraso promedio en la ejecución de 660 días.
  - b) Cuatro de ellas, que representan el 57,14%, se encontraban aun en ejecución al momento de ser visitadas. Lo cual permite establecer que en principio, presentan un atraso promedio en la ejecución de 532 días.

### **Análisis técnico**

#### *Confeción de los proyectos*

- ✓ En el 71 % (5 casos) de 7 obras visitadas, se detectó deficiencias en la realización del proyecto. Estas deficiencias se deben a:
  - a) Falta de cumplimiento de la ley 962,y su Decreto reglamentario en lo referente a la Accesibilidad física para todos.
  - b) Falta de un relevamiento previo exhaustivo y de una planificación adecuada.

#### *Ejecución de la obra*

- ✓ En el 57% (4 casos) de las 7 obras visitadas, se verificaron trabajos realizados con deficiencias. Cabe destacar que el estado de las obras al momento de la visita era el siguiente:
  - a) 2 cuentan con Acta de Recepción Provisoria
  - b) 2 aun en ejecución

### **Presupuestarias**

#### *Ejecución presupuestaria*

- ✓ Se verificó una sub-ejecución presupuestaria del 65,96% (\$ 4.781.769,61) para la partida 4.2 (Construcciones) para el ejercicio 2005.

#### *Redeterminación de precios*

- ✓ No existen procedimientos preestablecidos para la presentación de pedidos de redeterminación de precios por parte de los contratistas, lo que dificulta su control posterior, y dilata los tiempos de aprobación.

#### *Certificados de obra – Análisis del circuito administrativo de pago-*

- ✓ Se verificó que, en el 100% de las carpetas de pago seleccionadas para este análisis, existe una demora promedio de 61 días desde que el certificado es presentado por la contratista hasta la fecha que es enviado a la



	Dirección General de Contaduría para su posterior pago.
Conclusiones	<p>Como consecuencia de la aplicación de los procedimientos de auditoría desarrollados, surge que existen ciertas falencias en el resguardo, archivo, centralización y control de la documentación correspondiente a las obras analizadas. Asimismo, no cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos que le permita formalizar y mejorar los circuitos definidos para la administración, seguimiento y control de las obras que lleva a cabo.</p> <p>Las falencias detectadas en la planificación evidencian que se han extendido los plazos de ejecución de los trabajos en 660 días promedio, si se tienen en cuenta las obras que cuentan con acta de recepción provisoria, y 550 días promedio, en principio, si se tienen en cuenta las obras que continúan en ejecución a la fecha de ser efectuada la visita por parte de esta AGCBA.</p> <p>Cabe destacar que las demoras detalladas precedentemente cuentan con autorizaciones parciales de prórroga, no habiendo sido visualizadas en algunos casos, la aplicación de las penalidades previstas en los pliegos respectivos.</p> <p>Se detectaron deficiencias en la elaboración de los proyectos de obras motivadas por la falta de un relevamiento previo exhaustivo, que trajeron como consecuencia que en el diseño de la planificación no se tuviera en cuenta la normativa vigente (Ley 962) referida a la accesibilidad física en la confección de los pliegos.</p> <p>De las inspecciones oculares se visualizaron trabajos efectuados en forma deficiente.</p> <p>Se detectaron demoras en la aprobación de los certificados de obra por parte del organismo auditado.</p> <p>La falta de procedimientos, definidos para efectuar los pedidos de redeterminaciones de precios por parte de los contratistas y la falta de definición de los circuitos administrativos para su aprobación, produjeron atrasos en la aprobación o denegación de los mismos, llevando a dilaciones entre la presentación y aprobación que rondan entre los 10 y 20 meses, según los casos.</p> <p>Si bien se detectó una subejecución presupuestaria en el ejercicio 2005, del orden del 65,96%, la misma fue disminuyendo en el ejercicio 2006 al 11,17%, llegando al 2007 a una subejecución del 3,3%.</p> <p>Dado el valor histórico y patrimonial que representa el Teatro Colón para la Ciudad de Buenos Aires se torna necesario la implementación de las medidas correctivas teniendo en cuenta las observaciones formuladas en el presente informe.</p>