

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 24 de abril de 2013				
Código del Proyecto	1.12.12				
Denominación del Proyecto	AUSA – Obras sobre el Sistema de Autopistas Urbanas				
Período examinado	Año 2011				
Programa auditado	Jurisdicción 30, Ministerio de Desarrollo Urbano/ Fuera de Nivel. Sin reflejo presupuestario				
Unidad Ejecutora	AUSA				
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.				
Presupuesto (expresado en pesos)	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th align="center">Jurisdicción</th> <th align="center">Devengado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">30- Ministerio de Desarrollo Urbano</td> <td align="center">443.090.879,29</td> </tr> </tbody> </table>	Jurisdicción	Devengado	30- Ministerio de Desarrollo Urbano	443.090.879,29
Jurisdicción	Devengado				
30- Ministerio de Desarrollo Urbano	443.090.879,29				
Alcance	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.				
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Entre el 13 de enero y el 17 de agosto de 2012.				
Limitaciones al alcance	No se presentaron				
Aclaraciones previas	<p>Naturaleza Jurídica de AUSA y Estructura Organizacional</p> <p>AUSA es una sociedad anónima regulada en La Sección V arts. 163 a 307 de la Ley 19550. Su paquete accionario se encuentra en manos del Gobierno de la Ciudad, GCBA, y SBASE en un 95% y 5% respectivamente. En virtud de ello se trata de una sociedad anónima cuyo capital está en el 95%, en manos de un sujeto de derecho público que es el GCBA, y el 5% restante en manos de una sociedad del estado, que es SBASE cuyo paquete accionario es del GCBA.</p> <p>En la estructura organizativa del Poder Ejecutivo AUSA es un órgano fuera de nivel dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Urbano según el Decreto 660/GCBA/11³ reglamentario de la Ley N° 4.013⁴ de Ministerios.</p> <p>El diseño de la estructura operacional de AUSA que rige actualmente proviene del Acta de Directorio N° 887 de fecha 10/09/10 con más la modificación introducida por el Acta N° 968 del 1/12/11.</p>				

³ BOCBA N° 3812 del 14/12/11.

⁴ BOCBA N° 3807 del 17/11/11.

	<p>Análisis de la Ley N° 3.060</p> <p>La Ley N° 3.060⁵ otorga a AUSA la concesión de la obra pública de la Red de Autopistas y Vías Interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la Red) y Puentes de conexión física con la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>El objeto de la concesión, expresado en el artículo 2º comprende según el inciso a) la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación y mantenimiento de la Red, conforme detalle de Anexo I, así como también según el inciso b), la ejecución de las obras públicas viales y no viales, debiendo ser aprobadas las primeras por la autoridad de aplicación a diferencia de las segundas cuya autorización previa deberá estar dada por la Legislatura de la CABA.</p> <p>En cuanto a los ingresos el artículo 4º de la ley prevé que AUSA “recauda por cuenta propia los ingresos en concepto de peaje a la red concesionada y todo otro ingreso que genere la explotación de la concesión”. Asimismo el artículo 5º limita la erogación que AUSA realice en gastos de administración y mantenimiento ordinario de las obras existentes, en un 40 por ciento de sus ingresos. Con respecto al excedente de ingresos, señala que deberá ser destinado a obras de expansión de la red y a aquellas que determine la autoridad de aplicación en el marco de la concesión.</p> <p>Por el artículo 7º se designa al Ministerio de Desarrollo Urbano como autoridad de aplicación de la concesión de la obra pública otorgada, facultándolo a reglamentar la concesión, definir el plan de obras e inversiones, efectuar los ajustes que permitan la efectiva concreción de las obras y dictar las normas que fuera menester.</p> <p>Unidad de Contralor de Concesión de Obras Viales (UCCOV)</p>
--	--

⁵ BOCBA N° 3196 del 17/06/09.

⁶ Se remiten dos notas a AUSA, una al Presidente del organismo y otra a la Auditoría Interna del mismo.

⁷ “14) Detalle de Obras ejecutadas en el ejercicio 2.011. En el mismo, deberá indicarse: tipo de la contratación, número, fecha, concepto, N° expediente/Nota/Registro, monto total y monto ejecutado en el 2011, Contratista/Proveedor y grado de avance al 31/12/2.011 e indicando con precisión la ubicación geográfica de realización de las obras”.

⁸ Modificado por Ley 3167 Art. 2º.- Modifíquese el Artículo 11 de la Ley 1218, el que queda redactado de la siguiente manera: Artículo 11.-Obligatoriedad de Dictamen. El dictamen de la Procuración General es obligatorio, previo e indelegable en los siguientes casos: a) Toda licitación, contratación directa o concesión, cuando su monto supere un millón quinientos mil (1.500.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicie. b) Reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente de interés para la administración, pudiere afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad.

⁹ Art. 7º - Requisitos esenciales del acto administrativo. Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: a. Competencia. Ser dictado por autoridad competente; b. Causa. Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable; c. Objeto. El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos; d. Procedimientos. Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considerase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

¹⁰ Art. 42: Firma del contrato.- El Contrato se perfecciona con la firma de los instrumentos correspondientes por el adjudicatario y AUSA. En el caso de la Orden de Compra, la relación contractual se perfecciona con la constancia fehaciente de recepción por parte del adjudicatario.

Fue creada por Resolución N° 155 del 22 de febrero de 2.005 del Secretario de Infraestructura y Planeamiento, y como funciones se le encomendó la de seguimiento y asesoramiento, según lo establece el artículo 2°.

La Resolución N° 1.194 SIpP del 23 de septiembre de 2.005 dispuso que la UCCOV solicitaría a AUSA en forma mensual, el último día hábil de cada mes, el estado de avance físico y la inversión efectuada en todos los frentes de obra en que se están desarrollando tareas, discriminando la inversión realizada en bienes de uso. Por el artículo 5° la UCCOV deberá proceder dentro de los quince días hábiles de recibida la información referida en el artículo 1° a aprobar en todo o en parte las rendiciones presentadas, a solicitar las aclaraciones o información complementaria que requiera o a rechazar las mismas. En el artículo 6° se dispone que la sumatoria de las rendiciones aprobadas al momento de la recepción de cada obra será considerada el presupuesto final de la misma, en base al cual se realizarán las adecuaciones del Anexo II del Decreto N° 1.721/04 que fueran pertinentes.

Debilidades en el sistema de información y contradicciones

a) Inconsistencias entre las fuentes de información

Se detectaron inconsistencias en las distintas fuentes de información remitidas por el auditado en lo que respecta al universo objeto de auditoría.

En primer lugar al efectuarse el cruce de los datos contenidos en lo informado en Nota N° 5/AI/12, según lo elaborado por el Departamento de Control de Gestión en respuesta al punto 14 de las Notas⁶ AGCBA N° 282/12 y N° 286/12 y sus aclaratorias Notas AGCBA N° 440/12 y N° 448/12⁷, con el contenido de los informes producidos y rendidos a la UCCOV y lo pertinente de los informes rendidos a la Comisión de Seguimiento Parlamentario, se detectaron contradicciones. Dicha información fue sometida a un análisis de integridad y pertinencia arrojando como resultado clara evidencia de no cumplir con dichos criterios por evidenciar inconsistencias en el detalle de obras ejecutadas como así también en los montos ejecutados para el período auditado entre cada una de ellas.

b) Informes a la UCCOV – Contradicciones acerca del alcance

Acerca de la información que AUSA debe informar a la UCCOV se recibieron tres respuestas distintas.

De las respuestas obtenidas se desprendió que AUSA informa a la UCCOV todos los conceptos de obra (básica, redeterminaciones, adicionales y resolución de interferencias aprobador por Directorio, gastos directos e indirectos), pero sólo sobre las obras ejecutadas para la Ciudad, excluyendo del informe a las obras de mejoras sobre la traza. Esta exclusión además de ser informada por la última nota citada, también se desprende del hecho que sólo se pide información respecto de certificados pendientes de recepción para realizar su provisión a la Gerencia de Construcciones, sin ser consultada la Gerencia de Mantenimiento y Conservación sobre las obras realizadas para el

mantenimiento de la traza. En consecuencia lo informado por el ente auditado no se corresponde con la reglamentación vigente, ya que en la Resolución N° 1.194 SlyP del 23 de septiembre de 2.005 dispuso que la UCCOV solicitaría a AUSA en forma mensual, el último día hábil de cada mes, el estado de avance físico y la inversión efectuada en todos los frentes de obra en que se están desarrollando tareas, discriminando la inversión realizada en bienes de uso sin efectuar otro tipo de distinción sobre no informar las obras de mejoras.

4.6.- Contrataciones

4.6.1.- Comentarios preliminares

a) Dictamen Jurídico Previo de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires

El Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires, en su Resolución N° 123/GCBA/PG/08 (Art. 1°) delegó en el Asesor Legal de Autopistas Urbanas S.A. (AUSA), el ejercicio del control de legalidad de los actos que emita esa sociedad en materias de derecho público que requieran dictamen jurídico previo, en virtud de lo establecido por el artículo 7° de la Ley de Procedimientos Administrativos y por el artículo 10 de la Ley N° 1.218, fundamentado su decisión en pos de los principios de celeridad y eficiencia.

Ahora bien el artículo 11⁸ de la Ley 1.218 dispone que el dictamen de la Procuración General es obligatorio previo e indelegable en toda licitación, contratación directa o concesión, cuando su monto supere un millón quinientos mil (1.500.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicie.

Por ello, en todas las licitaciones efectuadas por AUSA superiores a los \$ 3.000.000 debió haber intervenido y dictaminado la Procuración en forma previa a las decisiones del Directorio de aprobar el llamado a licitación y de adjudicarla, resultando insuficiente el dictamen por delegación que haya realizado el Asesor Legal de AUSA (cfr. Resolución 123/GCBA/PG/08) a efectos de cumplir con el requisitos esencial del Art. 7°⁹, inc. d), de la Ley de Procedimientos.

b) Vicios en el perfeccionamiento del contrato

Por el artículo 42¹⁰ del Reglamento de Contrataciones se dispone que el "...contrato se perfecciona con la firma de los instrumentos correspondientes por el adjudicatario y AUSA. En el caso de la Orden de Compra, la relación contractual se perfecciona con la constancia fehaciente de recepción por parte del adjudicatario". De la compulsa de las actuaciones se ha verificado que por lo general no se firma contrato emitiéndose en consecuencia la correspondiente Orden de Compra. Sin embargo se ha advertido que no hay constancia de la recepción de la misma por el proveedor, lo que implica la precariedad de la relación contractual para estos casos en que el instrumento por el cual ha de perfeccionarse la relación no es otro que la Orden de Compra. Sin embargo se ha advertido que no hay constancia de la recepción de la misma por el proveedor, lo que implica la precariedad de la relación contractual para estos casos en que el instrumento por el cual ha de perfeccionarse la relación no es otro que la Orden de Compra.

Observaciones principales	<p>Contables</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No consta la documentación de respaldo en 7 centros de costos de 20 imputaciones contables que surgen de los mayores contables de las cuentas de gastos de materiales de obra, subcontratos de obra, honorarios a terceros y gastos varios que fueron activadas al costo de las obras correspondientes a la muestra. 2. En el 100% de los casos de la muestra los costos indirectos de cada una de las obras no se encuentran registrados en el mayor contable de cada uno de los centros de costos. 3. Se verificó en 9 casos de la muestra que el monto total de lo informado por el ente auditado como devengado 2011 resulta inferior al total de los montos informados a la UCCOV y en 3 casos de manera inversa, los montos informados como devengado 2011 son superiores a los informados a la UCCOV. <p>Control interno</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Debilidad en el sistema de control interno debido a que se detectaron importantes falencias que se expresan en los siguientes puntos: <ol style="list-style-type: none"> a) Inconsistencias detectadas al cotejar las diversas fuentes de información proporcionadas por el auditado sobre las obras ejecutadas en el período 2011 lo que implica la existencia de contradicciones en los distintos registros internos del organismo. Esta circunstancia sumada a las demoras en satisfacer los requerimientos de información ha evidenciado la imposibilidad del auditado de generar información de manera veraz, oportuna, confiable, completa, y adecuada, lo que implica el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26 del Título III de la Ley 70 y al principio de publicidad de los actos de gobierno consagrado en la Ley N° 104 de Acceso a la Información. b) Carencia de un Manual de Procedimientos y Funciones actualizado y aprobado por el Directorio. c) Falta de actualización y aprobación por parte del Directorio del Reglamento de Contrataciones. d) AUSA no confecciona el Plan de Compras que fija el artículo 5° del Reglamento de Contrataciones. <p>Dictamen Jurídico Previo de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Incumplimiento del artículo 11 de la Ley 1218 que establece que el dictamen de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires es obligatorio, previo e indelegable en toda licitación o concesión cuando su monto supere el millón quinientos mil (1.500.000) de unidades de compra, incluyendo opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicia. <p>Contrataciones Generales a los procedimientos de contratación (29 elementos)</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. En 19 casos, en los procedimientos de contratación, no se verifica
----------------------------------	--

	<p>la existencia de un contrato, con lo cual el perfeccionamiento de la relación debe efectuarse a través de la Orden de Compra, siendo imprescindible que haya fehaciente constancia de recepción por parte del adjudicatario tal como lo exige el artículo 42 del Reglamento de Contrataciones. Sin embargo en 22 casos no hay constancia fehaciente de la recepción por parte del adjudicatario (ver Aclaraciones Previas 4.6.1.b.).</p> <p>7. En 5 casos no se verifica que ante los incumplimientos de la contratista en los plazos de obra, las demoras injustificadas, y la mala ejecución de los trabajos la auditada, tomara las medidas necesarias efectuando reclamos y aplicando sanciones tal como lo prevén los pliegos a los fines de instar al cumplimiento del contrato en las condiciones y plazos pactados. En la obra "Av. Perito Moreno Etapa II Tramo entre Av. Zuviría y la Av. Varela" Licitación Pública 03/2010, los incumplimientos de la contratista fueron por mala ejecución de las tareas y por el incumplimiento de los plazos. Asimismo se verificó que habiéndose efectuado la Recepción Provisoria sin que se hubieran finalizado los trabajos, y pactándose en el Acta respectiva un nuevo plazo para la ejecución de los mismos, las tareas no se concluyeron por lo menos hasta un mes después del vencimiento de aquel.</p> <p>8. En 3 casos de redeterminación de precios no se dio la correspondiente intervención a la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires previa a la firma del Acta, incumpliendo lo dispuesto por el art. 11 de la ley 2809 y el art. 11 de su Decreto Reglamentario 1312/GCBA/08.</p> <p>Licitaciones Públicas (8 contrataciones)</p> <p>9. Insuficiencia de los estudios previos para determinar el inventario del subsuelo y obras preexistentes que afectaron el desarrollo de la obra en 3 casos, a saber:</p> <p>a) "Construcción Nueva Estación de Bombeo en la Zona de Transición de Autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno. Licitación Pública Nº 3/2011": Se advierte la falta de adecuada previsión en el Pliego de Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas, respecto de los procedimientos que debieron realizarse para la detección de posibles interferencias, puesto que aquel no contenía mención alguna al respecto y la aclaración efectuada ante la consulta de las empresas invitadas, sólo requirió, como método de detección, la solicitud a las empresas de servicios cuando correspondía el empleo del procedimiento de cateo.</p> <p>b) "Decalado de Vías de Pesados en Peaje Dellepiane - Sentido Aeropuerto-Licitación Pública Nº 4/2011": El anteproyecto de la licitación adolece de falencias puesto que no contenía suficientes especificaciones y detalles de obras preexistentes, lo que determinó luego demoras en la ejecución del contrato.</p> <p>c) "Av. Perito Moreno Etapa II Tramo entre Av. Zuviría y la Av. Varela. Licitación Pública 03/2010": Incorrecta realización del Estudio de Suelos por cuanto de sus resultados surgía que la napa freática se encontraba a más de 2m de la superficie cuando fue luego hallada a 90 cm de la misma, lo que acarrió demoras</p>
--	--

	<p>en la ejecución de la obra.</p> <p>10. En la obra "Provisión y montaje de estructuras metálicas para el soporte de paneles electrónicos de mensajes variables en puntos de la CABA. Licitación Pública Nº 25/2011", se ha vulnerado el principio de "Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes" previsto en el artículo 3º inc. c) del Reglamento de Contrataciones, por cuanto se cursaron invitaciones a las posibles oferentes sin una razonable anticipación, lo que no permitió la preparación de las ofertas por su parte, pero en cambio surge de las constancias de las actuaciones, que quien luego resultara adjudicataria tenía conocimiento del procedimiento por lo menos desde su inicio lo que evidencia un trato desigual y preferente hacia esta última.</p> <p>Licitaciones Privadas (10 contrataciones)</p> <p>11. En la obra "Relaminado en Carteles en Autopista. Licitación Privada Nº 62/2009" no consta en la documentación de la contratación el acta de inicio de la obra, lo que afecta el cómputo del plazo de ejecución por cuanto éste comenzaba a partir de la suscripción de aquella.</p> <p>12. En la obra "Relaminado en Carteles en Autopista. Licitación Privada Nº 62/2009" se detectaron falencias en la planificación de la ejecución de las obras por cuanto el plazo previsto para ello se fijó en 60 días, cuando las mismas duraron más de 10 meses lo que pone en evidencia que no hubo un correcto análisis de las posibilidades de ejecutar las obras en ese término y que el plan de trabajo resultó inadecuado en este aspecto.</p> <p>13. Deficiencias en el trámite dado a la etapa de invitaciones verificadas en 3 casos:</p> <p>a. En la Licitación Privada Nº 07/2011 "Provisión y montaje de estructuras metálicas para el montaje de paneles electrónicos en la Av. 9 de Julio" no se cursaron las invitaciones con la suficiente antelación para garantizar la efectiva concurrencia.</p> <p>b. En la Licitación Privada 56/2010 "Demarcación horizontal en Paradas de Emergencia de Autopistas Urbanas" no hay constancia de la fecha de recepción de las invitaciones cursadas en 3 de ellas, de los cuáles sólo dos tienen firma.</p> <p>c. En la Licitación Privada Nº 1/2011 "Tareas de Ensanche de Isletas y colocación de elementos de señalización vertical vial en Peajes Avellaneda; Dellepiane y Retiro. Obra Estaciones de Peaje" no hay constancia de la fecha de recepción de las invitaciones cursadas.</p>
<p>Conclusión</p>	<p>Durante el ejercicio 2011, AUSA destinó un 37,15% de sus ingresos a cubrir los gastos de administración y mantenimiento ordinario de la red. El monto de la recaudación destinado a las "obras de expansión de la red y de aquellas que determine la autoridad de aplicación como objeto de la concesión" ascendió a \$ 239,1 millones en el ejercicio auditado; mientras que se destinaron para las obras encomendadas por el GCBA un total de \$ 426,8 millones. Se advierte el funcionamiento continuo en el</p>

	<p>mantenimiento y conservación de la red existente, con capacidad de respuesta ante acontecimientos emergentes. Téngase en cuenta que el área de Mantenimiento y Conservación cuenta con un Manual de Procedimiento aprobado y certificado por el Sistema de Gestión de la Calidad bajo Norma ISO 9001-2008 a diferencia de otras áreas que requerirían ser incluidas en un procedimiento similar. Ahora bien en la planificación de las obras se ha evidenciado la falta de suficiente previsión por cuanto carecen de proyectos ejecutivos definidos, de un tratamiento previo y adecuado de las interferencias, implicando prórrogas en la ejecución de los contratos y demoras que podrán ser evitadas. Otro aspecto que resulta insoslayable es que no debe eludirse la aplicación de los correctivos necesarios ante los incumplimientos de las contratistas lo que puede contribuir a la oportuna y eficaz ejecución de las obras, y que por otra parte se trata de medidas generalmente incluidas en los pliegos. Cabe considerar y también resulta de vital importancia que las deficiencias de control interno de la empresa auditada afectan inevitablemente el control externo lo que se evidenció claramente durante todo el desarrollo del presente proyecto. El hecho de que la forma asumida por AUSA, sociedad anónima, la coloque en una situación particular respecto a la organización administrativa estatal en tanto su forma constitutiva no es la propia de los entes centralizados o de los organismos descentralizados (autárquicos o no), no la excusa de los controles constitucionales establecidos y de la obligación de dar cuenta que recae sobre los organismos cuyo patrimonio es, en parte, o en su totalidad, como es el caso público. AUSA pertenece a la Ciudad de Buenos Aires, lo que hace exigible de manera indubitable la efectivización real del control interno y externo. No escapa por ende a los postulados de la Ley 70 de Administración Financiera del Sector Público, entre cuyos objetivos incluidos en el artículo 26 está el de "Desarrollar sistemas que proporcionen a los poderes del Estado de la Ciudad de Buenos Aires información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los/las responsables de cada una de las áreas administrativas". Ni de las previsiones de la Ley 1218, resultando necesaria la emisión del dictamen jurídico previo e indelegable de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires en aquellos actos y contrataciones que, por la significatividad de su temática o sus montos requieren de su intervención directa. No hay control posible sin información ya que todo análisis o evaluación se encuentra sobre la base de una correcta información. Las tareas de auditoría se vieron altamente perjudicadas por las falencias de control interno de la empresa auditada, al recibirse información heterogénea de las distintas</p>
--	--

"2013, Año del 30 Aniversario de la vuelta a la Democracia"

	<p>gerencias y/o departamentos de la empresa. La implementación de elementales medidas para una empresa de la envergadura e ingresos de AUSA como ser completar el proceso de actualización de los manuales de procedimiento, adecuar el Reglamento de Contrataciones, proceder a la elaboración de un Plan Anual de Compras pueden resultar el puntapié inicial respecto de la mejora en el sistema y procedimiento de control.</p>
--	--