

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con informe ejecutivo

**PROYECTO N° 1.06.14
AUSA
GASTOS OPERATIVOS**

**AUDITORÍA LEGAL, TÉCNICA, FINANCIERA Y DE
GESTIÓN
EJERCICIO 2005**

Buenos Aires, Diciembre de 2007

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

PRESIDENTE

Dr. Juan Carlos Toso

AUDITORES GENERALES

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Antonio Rubén Campos

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DEL PROYECTO: 1.06.14

NOMBRE DEL PROYECTO: AUSA – Gastos Operativos Ejercicio 2005 – Auditoría legal, técnica, financiera y de gestión.

OBJETIVO: Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales. Evaluar aspectos de gestión vinculados a la operación y mantenimiento de la red de autopistas.

ORGANISMO AUDITADO: Autopistas Urbanas SA, empresa de propiedad mayoritaria del GCBA que figura como organismo fuera de nivel en la órbita del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas.

PERÍODO BAJO EXAMEN: Ejercicio 2005

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: Mayo 2007

EQUIPO DESIGNADO:

Auditor Supervisor Coordinador: Dr. Pablo Lestingi
Auditora Supervisora: Lic. Economía Nora Marqués

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, septiembre de 2007								
Código del Proyecto	1.06.14								
Denominación del Proyecto	AUSA – Gastos Operativos – Auditoría Legal, Técnica, Financiera y de Gestión								
Período examinado	Año 2005								
Organismo Auditado	Autopistas Urbanas Sociedad Anónima								
Objeto de auditoría	Gastos y acciones correspondientes a la operación y mantenimiento de la red de autopistas.								
Objetivo de la auditoría	➤ Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales. ➤ Evaluar aspectos de gestión vinculados a la operación y mantenimiento de la red de autopistas.								
Composición Gastos	Los gastos operativos ejecutados en el ejercicio 2005 tuvieron la siguiente composición, según Anexo VI de los Estados Contables: <table> <tr> <td>Costo de Explotación</td><td>\$ 32.262.460,00</td></tr> <tr> <td>Gastos de Comercialización</td><td>\$ 4.502.030,83</td></tr> <tr> <td>Gastos de Administración</td><td>\$ 5.526.236,40</td></tr> <tr> <td>GASTOS TOTALES</td><td>\$ 42.290.727,23</td></tr> </table>	Costo de Explotación	\$ 32.262.460,00	Gastos de Comercialización	\$ 4.502.030,83	Gastos de Administración	\$ 5.526.236,40	GASTOS TOTALES	\$ 42.290.727,23
Costo de Explotación	\$ 32.262.460,00								
Gastos de Comercialización	\$ 4.502.030,83								
Gastos de Administración	\$ 5.526.236,40								
GASTOS TOTALES	\$ 42.290.727,23								
Alcance	➤ Examen legal y financiero de las compras y contrataciones. ➤ Regularidad de los registros contables, integridad de documentación respaldatoria. ➤ Aspectos de gestión relacionados con el mantenimiento y la operación de las autopistas. ➤ Cumplimiento del marco normativo que regula el funcionamiento de AUSA y la Concesión.								
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas se desarrollaron entre el 12-12-06 y el 14-05-07.								
Aclaraciones previas	➤ Para información referente a encuadre normativo, estructura organizativa y características del régimen y modalidades de compras y contrataciones, se remite al informe del Proyecto 1.06.13 “AUSA – Obras Viales								

	en Autopistas y Vías Interconectadas” efectuado concomitantemente a éste. ➤ El decreto N°1721 del 23/09/04, que estableció la concesión a AUSA de la red de autopistas y aprobó el plan de inversiones a ser cumplimentado por la empresa, fija un límite de hasta 30% sobre los ingresos sujetos a canon para el monto que la empresa puede destinar a gastos de operación y mantenimiento de la red de autopistas. ➤ La Unidad de Contralor de Concesión de Obras Viales, creada por Res.N°155-SlyP-05, es la que debe verificar el cumplimiento de la concesión, controlar los servicios que se prestan a los usuarios y elaborar y proponer manuales y reglamentos reguladores de la concesión. ➤ AUSA está facultada para efectuar controles sobre el transporte de carga e imponer sanciones y multas por incumplimientos a la ley de tránsito. ➤ Si bien existe una División Comisaría de Autopistas dependiente de la Dirección General de Policía Comunitaria de la Policía Federal Argentina, que cumple funciones de prevención y control de tránsito, la misma no posee jurisdicción sobre la traza, por lo que para instruir actuaciones judiciales en caso de accidentes o delitos debe intervenir cada una de las Comisarías que detentan jurisdicción parcial sobre la traza de autopistas.
Observaciones principales	➤ AUSA no cumple con disposiciones que la ley 70 establece para las empresas de capital mayoritario del GCBA. ➤ En 2005 AUSA careció de manuales de procesos administrativos. ➤ El GCBA no completó el marco normativo de la Concesión, restando aprobarse el Reglamento de la Concesión, el Régimen de Infracciones y Sanciones y el Reglamento de Usuarios de Autopistas. ➤ La empresa carece de Manual Descriptivo de Cuentas ➤ El sistema informático presenta algunas debilidades: a) no permite altas, bajas y modificaciones de cuentas; b) no emite correctamente la salida Balance de Sumas y Saldos. ➤ Los registros contables y su documentación de respaldo presentan algunas debilidades que no

	facilitan la identificación, seguimiento y control de operaciones concretas. ➤ La empresa carece a capacidad instalada para obligar a los transportistas excedidos en peso a redistribuir o descargar el exceso, y los vehículos, aunque son obligados a descender de la autopista, siguen circulando por otras vías urbanas. ➤ La empresa encuentra dificultades para hacer efectivo el cobro de las multas por exceso de carga; el no pago no acarrea consecuencias para los transportistas. ➤ La necesidad de tener recurrir a cada una de las comisarías con jurisdicción en la traza de autopistas cuando se producen accidentes o incidentes, genera demoras y dificultades en la gestión del tránsito.
Implicancias	El examen efectuado en el ámbito de la empresa Autopistas Urbanas SA mostró una gestión de compras acorde a la normativa interna que la rige –en términos generales, detectándose un solo caso con irregularidades- y algunas debilidades en la gestión y exposición de la información contable y su respaldo documental. Vinculado con la operación de la red de autopistas, la empresa presenta restricciones que exceden competencias propias –incluso del GCBA- para lograr mayor efectividad o resolver más eficazmente cuestiones tales como: violaciones a las normas de tránsito en tanto circulación con exceso de carga y asegurar la fluidez del tránsito en casos de accidentes sobre la traza. Finalmente, resulta conveniente que el GCBA complete el marco regulatorio de AUSA, a la vez que la empresa debe normatizar sus circuitos administrativos..

3. ALCANCE

Universo de análisis y muestra de auditoría

El universo de análisis de esta auditoría está conformado por los gastos y las actividades asociadas a la principal razón de ser de Autopistas Urbanas SA, que es administrar y conservar la red de autopistas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para lo cual la empresa ha sido erigida en concesionaria por el GCBA, actualmente a través del Decreto N°1721/04.

Los gastos se revisaron tanto desde la óptica de la registración contable y la documentación de respaldo de la misma, como desde los procesos de compras y contrataciones asociados. Para el análisis de actividades se definió la pertinencia de relevar dos de las Gerencias de la Empresa y caracterizar, en función del relevamiento, aspectos críticos a profundizar. La selección de las Gerencias –la de Explotación y la de Mantenimiento-, a su vez, guió, como criterio general, la selección de los rubros de gastos a auditar, a fin de darle unicidad a todo el enfoque.

- Gastos

Los gastos y costos asociados a la operación de las autopistas son expuestos en los Estados Contables de AUSA cerrados al 31/12/05 tal como se transcriben en el cuadro siguiente.

AUSA – GASTOS OPERATIVOS EJERCICIO 2005

En \$ por tipo de gasto

CONCEPTO	Costo de explotación autopistas \$	Gastos de Comercialización \$	Gastos de administración \$	Totales al 31/12/2005 \$
Honorarios directores y síndicos	-	-	896.442,22	896.442,22
Honorarios y retribuciones por servicios	475.281,44	-	245.572,97	720.854,41
Sueldos y cargas sociales	17.070.326,57	-	2.285.132,62	19.355.459,19
Promoción y gestión ambiental	-	375.534,41	261,74	375.796,15
Donaciones	-	-	63.825,97	63.825,97
Publicidad	-	-	226.881,63	226.881,63
Mantenimiento	2.063.512,21	31.622,71	152.253,80	2.247.388,72
Seguridad y vigilancia	1.060.301,20	-	167.468,31	1.197.769,51
Seguros	1.144.046,70	-	108.836,60	1.252.883,30
Alquileres	84.365,65	-	59.409,45	143.775,10

Papelería y útiles de oficina	337.187,54	-	197.759,12	534.946,66
Depreciación bienes de uso	3.195.978,27	-	355.108,70	3.551.086,97
Depreciación bienes intangibles	95.417,84	-	-	95.417,84
Impuestos, tasas y contribuciones	1.479.955,05	4.094.873,71	10.272,13	5.585.100,89
Deudores incobrables	458.863,61	-	-	458.863,61
Gastos generales	4.827.223,92	-	757.011,14	5.584.235,06
TOTALES 31/12/2005	32.262.460,00	4.502.030,83	5.526.236,40	42.290.727,23

Fuente: AUSA – Estados Contables al 31/12/05, Anexo VI

La relevancia relativa en el ejercicio 2005 de los conceptos expuestos y su variación con respecto al ejercicio anterior pueden observarse en el cuadro que sigue.

AUSA – GASTOS OPERATIVOS EJERCICIO 2005

Relación porcentual de cada concepto con el total de gastos 2005 y variación porcentual con respecto a 2004

CONCEPTO	Totales al 31/12/2005 \$	Relación porcentual 2005	Variación respecto de 2004
Honorarios directores y síndicos	896.442,22	2,1 %	+ 18,9 %
Honorarios y retribuciones por servicios	720.854,41	1,7 %	+ 26,4 %
Sueldos y cargas sociales	19.355.459,19	45,8 %	+ 8,5 %
Promoción y gestión ambiental	375.796,15	0,9 %	+ 20,9 %
Donaciones	63.825,97	0,2 %	+ 85,3 %
Publicidad	226.881,63	0,5 %	+ 39,7 %
Mantenimiento	2.247.388,72	5,3 %	+ 24,0 %
Seguridad y vigilancia	1.197.769,51	2,8 %	- 19,8 %
Seguros	1.252.883,30	3,0 %	- 18,1 %
Alquileres	143.775,10	0,3 %	+ 44,7 %
Papelería y útiles de oficina	534.946,66	1,3 %	+ 17,1 %
Depreciación bienes de uso	3.551.086,97	8,4 %	- 46,3 %
Depreciación bienes intangibles	95.417,84	0,2 %	+ 6,3 %
Impuestos, tasas y contribuciones	5.585.100,89	13,2 %	+ 59,8 %
Deudores incobrables	458.863,61	1,1 %	- 17,2 %
Gastos generales	5.584.235,06	13,2 %	+38,7 %
TOTALES 31/12/2005	42.290.727,23	100,0 %	- 0,9 %

Registros contables: A efectos de verificar veracidad e integridad de los registros contables asociados a los gastos operativos de AUSA, se efectuó una selección por etapas. Así, primero se seleccionaron determinadas cuentas integrantes de los conceptos expuestos en el cuadro de gastos. Esta selección se hizo de acuerdo con el criterio general expuesto arriba, es decir aquellas cuentas que reflejaran fundamentalmente los gastos asociados a la explotación y el mantenimiento de las autopistas. Se excluyó la revisión de las cuentas de Honorarios de Directores y Sueldos del Personal, tarea efectuada por esta AGCBA en el marco del proyecto 6.04.02 “AUSA - Estados Contables al 31/12/03”. En una segunda etapa, se aplicó criterio probabilístico para extraer

una muestra de operaciones representativas de los movimientos de aquellas cuentas previamente seleccionadas. La muestra finalmente resultante¹ posee la significatividad en el total de cuentas seleccionadas que se expone en el cuadro siguiente.

AUSA – GASTOS OPERATIVOS EJERCICIO 2005
MUESTRA DE AUDITORÍA

CONCEPTO		CUENTA SELECCIONADA		OPERACIONES SELECCIONADAS		
Denominación (1)	Monto \$ (2)	Denominación (3)	Monto \$ (4)	Cant. (5)	Monto \$ (6)	(6) / (4) %
Honorarios directores y síndicos	896.442,22	-	-	-	-	-
Honor. y retribuc. por servicios	720.854,41	Honorarios a terceros	720.848,41	10	123.512,05	17,1
Sueldos y cargas sociales	19.355.459,19	-	-	-	-	-
Promoción y gestión ambiental	375.796,15	Mantenimiento espacios verdes	375.796,15	4	52.562,00	14,0
Donaciones	63.825,97	-	-	-	-	-
Publicidad	226.881,63	Publicidad	226.881,63	2	12.020,87	5,3
Mantenimiento	2.247.388,72	Mantenimiento AU	76.370,74	2	18.215,75	23,9
		Mantenimiento equipos	127.059,44	2	7.715,0	6,1
		Mantenimiento vehículos	121.357,88	3	16.895,12	13,9
		Mantenimiento y limpieza	679.086,28	5	44.950,08	6,6
		Auxilio mecánico	1.115.893,00	3	103.269,00	9,3
		Subcontratos autopistas	71.550,00	1	7.950,00	11,1
Seguridad y vigilancia	1.197.769,51	-	-	-	-	-
Seguros	1.252.883,30	Seguros	931.839,30	8	132.462,83	14,2
Alquileres	143.775,10	-	-	-	-	-
Papelería y útiles de oficina	534.946,66	-	-	-	-	-
Depreciación bienes de uso	3.551.086,97	-	-	-	-	-
Depreciación bienes intangibles	95.417,84	-	-	-	-	-
Impuestos, tasas y	5.585.100,89	-	-	-	-	-

¹ La selección fue de tipo probabilístico, calculada en el entorno de excel y considerando un 90% de nivel de confiabilidad y un margen de error del 10%. La misma arrojó una muestra de 63 casos.

CONCEPTO		CUENTA SELECCIONADA		OPERACIONES SELECCIONADAS		
Denominación (1)	Monto \$ (2)	Denominación (3)	Monto \$ (4)	Cant. (5)	Monto \$ (6)	(6) / (4) %
contribuciones						
Deudores incobrables	458.863,61	Incobrables	458.863,61	2	488.332,63	106,4
Gastos generales	5.584.235,06	Materiales y m. y útiles menores	1.522.354,72	21	757.411,80	49,8
TOTALES 31/12/05	42.290.727,23		6.427.901,14	63	1.765.297,13	27,5

Fuente: elaboración en base a información proporcionada por AUSA.

En relación con el total de gastos del año, las operaciones seleccionadas representan el 4,2%; debe tenerse en cuenta que los desembolsos en sueldos y cargas sociales representan el 45,8% de ese total y otros rubros como depreciaciones e impuestos significan en conjunto el 21,8% del mismo. En definitiva, las cuentas seleccionadas para su análisis significan el 15,2 % del total de gastos y las operaciones verificadas en tales cuentas representan el 27,5% del saldo de las mismas

Contrataciones: De acuerdo con la información proporcionada por la empresa, las contrataciones efectuadas durante 2005 alcanzaron un monto total de \$79.867.216,06 más u\$s 109.069,35².

La composición de dicho monto por modalidad de contratación y según áreas de la organización se presenta en el siguiente cuadro:

**UNIVERSO DE CONTRATACIONES DE AUSA.
POR MODALIDAD SEGÚN ÁREAS DE LA ORGANIZACIÓN**

Modalidad	Gcia.Construcciones \$	"Resto" \$	TOTAL \$
Licitación Pública	50.062.805,04	0,00	50.062.805,04
Licitación Privada(1)	3.854.382,49	7.106.602,94	10.960.985,43
Concurso de Precios	1.161.747,64	1.340.854,14	2.502.601,78
Compulsa de Precios	6.742.687,50	732.596,63	7.475.284,13
Contrataciones Directas	3.942.869,10	4.032.106,16	7.904.600,26
C.D. Honorarios	890.564,42	s/i	890.564,42
TOTALES (1)	66.655.056,19	13.212.159,87	79.867.216,06

(1) Se informa adicionalmente una Licitación Privada para la adquisición de camiones volcadores nominada en moneda extranjera por u\$s 109.069,35 que se integra a las compras de la Gerencia de Construcciones.

² Estos totales excluyen compras de escasa relevancia ejecutadas a través de cajas chicas y contrataciones directas – honorarios correspondientes al "resto" de las áreas, salvo construcciones. Estos casos no fueron informados. Tampoco incluyen contrataciones de personal.

Fuente: Elaboración en base a información proporcionada por AUSA, en respuesta a Nota AGCBA N°1126/06.

Las compras y contrataciones efectuadas por la Gerencia de Construcciones se corresponden con la ejecución del Plan de Inversiones en obras de ampliación y mejoramiento de la red de autopistas y vías interconectadas, aprobado por el Dec.N°1721/04 y que debe ser ejecutado por AUSA con una proporción establecida de los ingresos netos que ésta recauda por peaje y subconcesiones de bajos autopistas. Tales contrataciones son objeto del proyecto de auditoría 1.06.13, a cuyo informe se remite, y las erogaciones a que dan lugar no se reflejan en el cuadro de gastos arriba comentado, sino que se aplican a disminuir la deuda con el GCBA generada en aquella operatoria de inversión.

Las contrataciones objeto de este informe –las que sí se vinculan con el cuadro de gastos *ut supra*- son aquellas que se engloban en la columna “Resto” del cuadro anterior y abarcan las efectuadas en el marco de la operación habitual de las autopistas. En el cuadro siguiente se expone la relación entre la muestra de contrataciones analizadas³ y el universo pertinente, según modalidad utilizada:

Modalidad	Universo		Muestra		Muestra / Univ. (%)	
	Cantidad	Monto \$	Cantidad	Monto \$	% Cant.	% Monto
Lic.Privada	26	7.106.602,94	10	2.901.671,94	38,5	40,8
Concurso	25	1.340.854,14	2	139.123,80	8,0	10,4
Compulsa	5	732.596,63	1	236.624,00	20,0	32,3
Con.Directa	758	4.032.106,16	2	41.700,00	0,3	1,0
Total	814	13.212.159,87	15	3.319.119,74	1,8	25,1

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por AUSA.

- Actividades

A fin de verificar aspectos de gestión en el marco de esta auditoría se seleccionaron dos áreas de la organización, la Gerencia de Mantenimiento y la Gerencia de Explotación.

Se analizó, en particular, el planeamiento y la programación de la gestión del mantenimiento de la traza y su evaluación interna, tareas efectuadas por la Gerencia de Mantenimiento. Y en el caso de la Gerencia de Explotación el análisis se centró en el desempeño de la empresa en el marco de

³ En Anexo I se adjunta detalle de la muestra de contrataciones seleccionada; la selección se efectuó considerando criterios de significatividad, modalidad y objeto.

disposiciones emanadas de la ley de tránsito (control de cargas y circulación) y cuestiones de seguridad y prevención de accidentes sobre la traza.

Procedimientos aplicados

1. Relevamiento de informes previos de auditoría elaborados por la AGCBA.
2. Relevamiento y análisis de la normativa aplicable.
3. Relevamiento y análisis de la estructura organizativa de la empresa auditada, niveles y distribución de responsabilidades, recursos reales y financieros disponibles y sistemas de información y control interno.
4. Entrevistas a funcionarios y personal.
5. Requerimiento de documentación e información relevante a la empresa auditada y a otras reparticiones del GCBA: Unidad de Contralor de Concesión de Obras Viales (UCCOV/SlyP), DG de Contaduría y Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (Ministerio de Hacienda y Finanzas), Centro de Documentación del GCBA (CEDOM).
6. Relevamiento de las Actas de Directorio año 2005 y Actas de Asamblea año 2005 y 2006.
7. Control del cumplimiento de obligaciones de AUSA y otros organismos de la Ciudad en relación con AUSA, según la normativa que la establece (Ley 70, Dec.Nº1721/04 y regulaciones vinculadas).
8. Selección de una muestra de compras y contrataciones efectuadas en el marco de las tareas de administración, explotación y mantenimiento de las autopistas.
9. Relevamiento y análisis de legalidad de procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios. Autorizaciones de gasto. Cumplimiento de contratos.
10. Verificación de la recepción de los bienes y de la certificación de los servicios.
11. Control de liquidación y pago. Control de registraciones contables y su documentación de respaldo.
12. Verificación del funcionamiento y resultados de la operación de control de cargas (en especial Balanza sita en Peaje Avellaneda). Cumplimiento ley de Tránsito.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por ley N°325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las tareas de campo se desarrollaron entre el 12 de diciembre de 2006 y el 14 de mayo de 2007.

4. ACLARACIONES PREVIAS

1. La presente auditoría se ha realizado concomitantemente con el proyecto 1.06.13 cuyo objeto son los gastos, procesos y resultados asociados a la ejecución del Plan de Obras Viales en autopistas y vías interconectadas, aprobado por Dec.Nº1721/04. Para aclaraciones y comentarios sobre: informes previos de esta AGCBA sobre AUSA, encuadre normativo del organismo auditado, estructura organizativa, régimen y modalidades utilizadas para contratar, se remite al informe de dicho proyecto. Cabe, sin embargo, reiterar aquí que *el reglamento interno de contrataciones prevé importantes flexibilidades a requisitos y procesos, por comparación con las normas que regulan las compras y la obra pública en el GCBA.*
2. El mencionado decreto Nº1721 del 23 de septiembre de 2004, establece la concesión a AUSA de la red de autopistas⁴, y, entre otros aspectos, fija un límite de hasta 30% sobre los ingresos sujetos a canon para el monto que la empresa puede destinar a gastos de operación y mantenimiento de la red de autopistas (art.11º).
3. La Resolución Nº155-SlyP-05 crea la Unidad de Contralor de Concesión de Obras Viales (UCCOV) en el ámbito de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. Son sus responsables los Subsecretarios de Tránsito y Transporte y de Obras y Mantenimiento. Cumple funciones de “seguimiento y asesoramiento” (art.2º).
4. Por Resolución Nº623-SlyP-05, se aprueba el Reglamento de la Unidad de Contralor de Concesión de Obras Viales. Este define que la UCCOV debe verificar el cumplimiento de la concesión, realizar “un eficaz control de los servicios que se prestan a los usuarios” y, entre otros aspectos, elaborar y proponer: a) un Reglamento para los Usuarios (sobre “...consultas, sugerencias y eventuales reclamos”, ap.4.3), b) la Reglamentación de la Concesión (ap.4.3), y c) un Régimen de Infracciones y Sanciones (por eventuales incumplimientos “...del Concesionario y de los Usuarios...” ap.4.4), a la vez que deberá mantener actualizado el Reglamento de Explotación (ap.4.3).
5. El Reglamento de Explotación vigente se encuentra aprobado por el Decreto Nº2356/03.
6. La Resolución Nº55-SlyP, del 20 de enero de 2006 aprueba el Manual de Procedimientos para la Solución de Contingencias (modos de operación ante accidentes o catástrofes).
7. AUSA efectúa controles de pesaje de cargas transportadas por camiones, en el marco de la Ley Nacional de Tránsito Nº24.449 y

⁴ Art.3º: “Otórgase la concesión de obra pública de las Autopistas y Vías interconectadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de los artículos 1º, 4º inc.b) y 5º de la Ley Nacional Nº17.520, modificada por la Ley Nº23.696, a la empresa Autopistas Urbanas SA, por el plazo de 5 (cinco) años. Dicha concesión es a título oneroso y tiene por objeto la administración, reparación, ampliación, conservación, mantenimiento de la red existente y la concreción de la obra pública señalada en el artículo 1º del presente ...”.

decreto PEN N°779/95, para lo cual cuenta con dos balanzas emplazadas en sendas estaciones de peaje. El control en sentido Ciudad – Provincia se realiza en el Peaje Avellaneda (Autopista Perito Moreno – AU-6) y en sentido Provincia – Ciudad, en el Peaje Dellepiane (Autopista homónima). La empresa informa que, una vez terminada la obra de la Autopista Illia, se emplazará una tercera balanza en la bajada hacia el puerto de Buenos Aires.

8. El Reglamento de Explotación (aprobado por Decreto N°2356/03) faculta a AUSA a suspender o impedir el tránsito de los vehículos con exceso de carga comprobada –con el auxilio de las fuerzas de seguridad y policiales- (art.9); los vehículos en tales condiciones serán obligados a reacomodar la carga por eje o a descargar el exceso de peso independientemente de la multa a que diere lugar, tales excesos serán transferidos a otros vehículos o descargados donde indique la concesionaria (art.9); será suficiente prueba del exceso de peso, el acta que se labre con constancia del pesaje indicado (art.9); la empresa se encuentra facultada para exigir y percibir una compensación por el deterioro ocasionado en la traza por la circulación de vehículos con sobrepeso (art.11)⁵.

A requerimiento de esta AGCBA, AUSA remitió la siguiente información respecto de la operatoria de control de cargas durante el ejercicio 2006:

Concepto	Avellaneda	Dellepiane	Total
Camiones Pasantes (u.)(*)	1.827.346	1.249.611	3.076.957
Camiones Pesados (u.)	9.787	9.125	18.912
Excedidos en ejes (u.)	2.246	1.355	3.601
Exceso por ejes (kgs.)	3.921.522	1.499.092	5.420.614
Excedidos en peso total (u.)	247	170	417
Exceso peso total (kgs.)	1.310.978	789.840	2.100.818
Valor actas (\$)	287.430	147.167	434.597

(*) Sólo los que lo hacen en el sentido en el cual están expuestos al control de la balanza.

De acuerdo con esta información, en el año 2006: a) el control ha sido efectuado al 0,6% de los vehículos pasibles del mismo; b) el 19% de los vehículos controlados verificó exceso de peso por ejes y el 2,2% exceso de peso total; c) las actas labradas por exceso de peso devengaron multas por \$ 434.597.

9. Durante una parte del ejercicio 2005 la gestión de cobranza de las multas por exceso de carga estuvo tercerizada a cargo de la empresa Atlantis Sistemas de Gestión SA, luego AUSA tomó por su cuenta dicha

⁵ Dec.N°2356/03, art.11: "Compensación: En caso de comprobarse la circulación de un vehículo con sobrepeso, sin perjuicio de la obligación de descarga, la Concesionaria queda facultada para exigir y percibir del transportista y/o cargador y/o todo aquel que interviniera en la contratación o prestación del servicio (art.57 de la Ley Nacional de Tránsito), una compensación por el deterioro ocasionado por el sobrepeso, acorde con la escala establecida en el Decreto N°779/95 y las disposiciones que modifiquen o sustituyan la normativa indicada".

gestión, encontrándose al momento de esta auditoría tramitando nuevamente la contratación a un tercero. El tránsito de carga controlado presenta una amplia dispersión en cuanto a su origen y radicación del vehículo/empresa transportista, que puede provenir de cualquiera de las provincias del país, incluso de países vecinos. Este aspecto dificulta la gestión de cobranza de las multas facturadas por AUSA, por los elevados costos de tal gestión en comparación con los montos de las multas. Cabe agregar que, existiendo un Registro Único de Transporte Automotor (RUTA) en el ámbito de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, donde deben inscribirse todos los transportistas de carga del país, el mismo no exige para su emisión o renovación la presentación de libre deuda de infracciones de las distintas jurisdicciones. En función de todo lo dicho en este punto, el pago de las multas por exceso de carga en las autopistas de la Ciudad, se efectiviza sólo si la empresa multada manifiesta voluntad al respecto. Por su parte, AUSA informa que tramita la cobranza telefónicamente y por nota y que “el índice de incobrabilidad de reconocimiento de deuda por infracción al 31/12/06 fue de 77,22%⁶.

10. Existe una División Comisaría de Autopistas, dependiente de la Dirección General de Policía Comunitaria de la Policía Federal Argentina. Tal División cuenta con una Comisaría ubicada en un predio de la calle Castro y Autopista 25 de Mayo. Posee funciones de prevención de ilícitos, control de tránsito, etc. pero no tiene jurisdicción sobre la traza, es decir, no posee facultades para instruir actuaciones judiciales en caso de accidentes o delitos. Esta policía efectúa patrullajes preventivos e interviene en accidentes o incidentes sólo a efectos de ordenamiento y prevención; la traza no puede ser despejada hasta tanto intervenga la comisaría con jurisdicción específica en la parte de la traza donde se produjo el hecho.

5. OBSERVACIONES

Obligaciones dispuestas por la Ley 70

1. AUSA no presentó su proyecto de presupuesto anual ejercicio 2005 a la Oficina de Presupuesto. Incumplimiento art.73° de la Ley 70⁷. Según también lo establece dicha ley (arts.75°, 76°, 78° y 79°) aquella presentación debe generar: análisis de su adecuación a las políticas y

⁶ Según Memo GFN°012/2007, de la Gerencia Financiera a la Auditoría Interna de AUSA.

⁷ Se trata de un incumplimiento reiterado, señalado en anteriores informes de esta AGCBA (por ej. Informe 6.04.02 sobre Estados Contables 2003)

planes del GCBA por parte de la OGEPU, aprobación o ajustes por parte del Poder Ejecutivo, publicación de una síntesis en el Boletín Oficial y, a *posteriori*, aprobación de eventuales modificaciones en tanto resulten sustanciales.

2. No fue cumplimentada en término la presentación de los Estados Contables y Financieros ejercicio 2005 a la Contaduría General de la Ciudad, según lo establece el art.116° de la ley 70⁸.

Ambiente de control y control de la Concesión

3. AUSA careció de manuales de procesos administrativos vigentes para el ejercicio 2005⁹, por lo cual las áreas operativas no disponen de pautas uniformes formalizadas para el desempeño de las tareas rutinarias y para el cumplimiento de los circuitos administrativos, no favoreciendo un adecuado ambiente de control¹⁰.
4. No han sido aprobados la Reglamentación de la Concesión y el Régimen de Infracciones y Sanciones por eventuales violaciones a disposiciones legales y reglamentarias del concesionario y de los usuarios¹¹, los que, según Anexo I de la Resolución N°623-SlyP-05 del 24/05/05 (apartados 4.3 y 4.4) debieron ser elaborados por la Unidad de Contralor de la Concesión de Obras Viales y aprobados por la autoridad de aplicación del Dec.N°1721/04 (el actual Ministerio de Infraestructura y Planeamiento). Esto denota un vacío normativo en la cuestión de regular claramente las relaciones entre el Concesionario de la red de autopistas (AUSA) y el Concedente (el Poder Ejecutivo de la CABA). Asimismo, si bien ha sido elaborado por la UCCOV, no ha sido aprobado el Reglamento del Usuario de Autopistas.

⁸ En su informe de descargo, la empresa recepta esta observación e informa que los Estados Contables 2005 fueron aprobados por Asamblea de Accionistas N°67 de fecha 24/5/06.

⁹ Según comunica la empresa por Nota 35/AI/06 en respuesta a requerimiento efectuado por Nota AGCBA N°2039/06.

¹⁰ En su informe de descargo AUSA recepta esta observación e informa que "a partir de 2006 la empresa cuenta con Manuales de Funciones y Procedimientos para la mayor parte de sus áreas". Los mismos serán verificados en futuras auditorías.

¹¹ Según informa la UCCOV en su respuesta a Nota AGCBA N°1699/06.

Sobre la información contable y su gestión

5. AUSA carece de Manual que determine los motivos por los cuales se debitan o acreditan las respectivas cuentas del plan de cuentas vigente y el significado de sus saldos¹².
6. Del control de la muestra de legajos de pago¹³ surge que:
 - a. En el 29% de los casos el registro en el libro mayor no identifica al proveedor correspondiente. En el 27% de los casos el concepto que figura en el campo pertinente es "Movimiento de stock"¹⁴. Esto dificulta el seguimiento de la operación.
 - b. En el 10% de los casos el centro de costo de imputación difiere del consignado en la orden de compra, es decir de aquel para el cual, en su origen, fue ordenada la operación.
 - c. En el 17% de los casos el centro de costo consignado en el remito difiere del consignado en la orden de compra.
 - d. En el 9% de los casos la numeración del remito adjunto al legajo de pago no coincide con su identificación en los mayores.
 - e. En el 13% de los casos la factura no hace referencia a la respectiva orden de compra, tal como lo estipula el formulario de aquella.
 - f. En ningún caso la orden de pago hace referencia a la orden de compra, lo cual serviría para un mejor control.
7. El sistema de información contable utilizado presenta algunas debilidades, por ejemplo, una vez cerrado el ejercicio no permite una salida completa del balance de sumas y saldos (informa los saldos al 31/12 y las sumas sólo del mes de diciembre).

Sobre aspectos de gestión

8. AUSA no posee capacidad instalada para proceder a obligar a los transportistas que conducen vehículos pesados con exceso de carga verificada, a redistribuir la carga por ejes o a descargar el exceso comprobado, según la faculta el Reglamento de Explotación (Dec.Nº2356/03) acorde con las disposiciones nacionales al respecto.

¹² En su informe de descargo AUSA recepta esta observación e informa que durante el ejercicio 2006 inició la confección del Manual Descriptivo de Cuentas Contables.

¹³ Se verificó documentación respaldatoria (integridad, consistencia, cálculos) e imputación contable de 63 casos.

¹⁴ En su informe de descargo AUSA informa que a partir del 16/07/05 figura el nombre del proveedor en lugar de la leyenda "movimiento de stock"; aspecto que pudo ser verificado por esta AGCBA.

Según informa la empresa, los vehículos verificados en tales condiciones son acompañados por personal policial interviniente hasta la bajada más próxima al lugar de pesaje, donde descienden de la autopista, continuando su circulación por otra vía.

9. La empresa encuentra dificultades para hacer efectivo el cobro de las multas por exceso de carga, ya que el no pagar las mismas no genera consecuencias relevantes para el transportista (ver Aclaración Previa N°9).
10. Durante 2005 AUSA contrató a un tercero para efectuar el control de carga y gestionar la cobranza de las multas generadas. La contratación directa auditada (Orden de Compra N°4529 del 14/01/05):
 - a) no cumple los requisitos establecidos para una contratación de este tipo: no existen más oferentes (se lo trata como una “ampliación” de una contratación directa anterior), no existe respaldo documental de las condiciones contractuales ni de las especificaciones técnicas que requiere el contratante, constando sólo las que coloca la empresa en su oferta¹⁵.
 - b) En el punto 2. “Gestión de cobro de actas” la oferente fija por la gestión de cobranza de actas de infracción una comisión del 100% sobre el valor de las actas cobradas más IVA. Dicho porcentaje desnaturaliza el fin perseguido por la norma que regula la compensación por el exceso de carga y que es resarcir el deterioro ocasionado.
11. La necesidad de tener que recurrir a cada comisaría con jurisdicción específica en el punto de la traza en que se produce un accidente o incidente que requiera intervención policial, genera dificultades y demoras.

6. RECOMENDACIONES

Obligaciones dispuestas por la Ley 70

1. Dar cumplimiento al art.73° de la Ley 70 referido al presupuesto que deben presentar las empresas con participación mayoritaria del Estado girando el mismo a la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto.

¹⁵ En su descargo AUSA menciona que se trató de una contratación piloto para contribuir a la seguridad vial y que la empresa contratada era la única oferente en el mercado. Este último aspecto no surge de la documentación analizada por esta AGCBA.

2. Cumplir con el término establecido en la presentación de los Estados Contables y Financieros.

Ambiente de control y control de la Concesión

3. Confeccionar, aprobar y poner en ejecución los manuales de procesos administrativos.
4. El GCBA deberá elaborar y aprobar las regulaciones pertinentes, tales como la Reglamentación de la Concesión, el Régimen de Infracciones y Sanciones y el Reglamento del Usuario de Autopistas, según lo estipula el Reglamento de Funcionamiento de la Unidad de Contralor de Concesión de Obras Viales aprobado por Res.N°623-SlyP-05, y a efectos de completar el marco normativo en que debe desenvolverse AUSA. Esto permitirá el ejercicio del control sobre la concesión por parte de la autoridad pertinente y facilitará el control externo.

Sobre la información contable y su gestión

5. La empresa debe elaborar, aprobar e implementar un Manual de Cuentas que determine la utilización de las mismas.
6. Optimizar la consistencia interna de los datos que registra el sistema de información contable.
7. Optimizar el sistema de información contable, por ejemplo, en vinculación con la salida “balance de sumas y saldos”.

Sobre aspectos de gestión

8. La empresa y las autoridades pertinentes en temas de tránsito y transporte y mantenimiento de las vías de circulación vehicular en la CABA, deberán establecer una solución coordinada a este problema, de manera que los vehículos con exceso de carga corrijan dicho exceso y no afecten ni la traza de las autopistas ni la del resto de las vías urbanas.
9. En este aspecto observado también es necesaria una tarea de coordinación que excede al organismo y hasta a la CABA. Si bien existe el Registro Único de Transporte Automotor (R.U.T.A.) en jurisdicción nacional (Comisión Nacional de Regulación del Transporte) el mismo hasta el presente cumple funciones vinculadas con el seguimiento de información sobre capacidad de transporte de los vehículos de carga existentes y aún no ha implementado la exigencia de libre deuda

expedido por las distintas jurisdicciones del país con competencia en el tema; la CNRT es el organismo que se encuentra en condiciones de cumplir ese rol en relación con cada una de las provincias y la CABA. El GCBA debiera impulsar las acciones pertinentes para lograr aquella coordinación.

10. AUSA debe cumplimentar las exigencias de una contratación directa según lo establece su Reglamento de Contrataciones. Asimismo, el costo de gestión de cobro de las multas por exceso de carga, de ninguna manera debe igualar el monto de la multa, ya que así no se logra el efecto buscado por la sanción que es resarcir el deterioro ocasionado.
11. Nuevamente en este caso se requiere una solución coordinada entre el GCBA y las autoridades nacionales pertinentes, que apunte a agilizar la intervención policial en caso de accidentes o incidentes. La existencia de una comisaría específica con jurisdicción sobre toda la traza de autopistas parece una solución apropiada, lo cual deberá ser evaluado por los órganos pertinentes.

7. CONCLUSIONES

El examen efectuado en el ámbito de la empresa Autopistas Urbanas SA mostró una gestión de compras acorde a la normativa interna que la rige –en términos generales, detectándose un solo caso con irregularidades- y algunas debilidades en la gestión y exposición de la información contable y su respaldo documental.

Vinculado con la operación de la red de autopistas, la empresa presenta restricciones que exceden competencias propias –incluso del GCBA- para lograr mayor efectividad o resolver más eficazmente cuestiones tales como: violaciones a las normas de tránsito en tanto circulación con exceso de carga y asegurar la fluidez del tránsito en casos de accidentes sobre la traza.

Finalmente, resulta conveniente que el GCBA complete el marco regulatorio de AUSA, a la vez que la empresa debe normatizar sus circuitos administrativos.

ANEXO I

MUESTRA DE CONTRATACIONES

Ordenada por significatividad

Modalidad	Objeto	Fecha	Proveedor	Total \$
Lic.Priv. N°21/05	Adquisición paneles electrónicos de información variable	24/06/2005	DESARROLLO ESPECIAL S.R.L.	\$ 635.137,60
Lic.Priv. N°40/05	Seguro Responsabilidad Civil en Autopistas	31/10/2005	LA MERIDIONAL CIA ARG. DE SEGUROS S.A.	\$ 573.217,83
Lic.Priv. N°35/05	Provisión e instalación de CCTV para el sistema de control de AUSA	22/08/2005	TECNO ELECTRÓNICA DE PROTECCIÓN S.A.	\$ 400.024,55
Lic.Priv. N°6/05	Servicio integral de Limpieza (12meses)	29/03/2005	LA MEDALLA S.R.L	\$ 368.012,16
Lic.Priv. N°66/04	Transporte de Caudales (2 meses)	26/01/2005	T.C. INTERPLATA S.A.	\$ 292.680,00
Lic.Priv. N°12/05	Adquisición rollos para impresoras fiscales	26/05/2005	RAMON CHOZAS S.A.	\$ 258.150,00
Compulsa de Precios - OA	Compra de Defensas de Hormigón - Obra unificación de tableros	04/05/2005	SUPERCEMENTO S.A.I.C.	\$ 236.624,00
Lic.Priv. N°17/05	Servicio traslado personal de AUSA	26/05/2005	ROSA YOLANDA PYRIH	\$ 113.370,00
Lic.Priv. N°30/05	Servicio auxilio mecánico y remolque (pesados) en Autopistas (12 meses)	11/08/2005	BORDONE GUILLERMO E.	\$ 105.000,00
Lic.Priv. N°3/05	Mantenimiento zonas parquizadas, trazas sur y sectores verdes anexos	22/03/2005	CASA MACCHI S.A.	\$ 92.000,00
Concurso de Precios N°55/05	Provisión, montaje y puesta en marcha software administración y control de estacionamientos	17/11/2005	GIS ELECTRÓNICA S.A.	\$ 83.280,00
Lic.Priv. N°27/05	Servicio de limpieza, barrido mecánico y mantenimiento de desagües en Autopista Illia	25/07/2005	SERBECO S.A.	\$ 64.079,80
Concurso de Precios N°27/05	Compra de defensas tipo Flex-Beam y postes pesados para defensas	19/07/2005	SERVICE VIAL S.A.	\$ 55.843,80
Contratación Directa	Control de cargas con balanza	14/01/2005	ATLANTIS SISTEMAS DE GESTION S.A.	\$ 31.800,00
Contratación Directa	Honorarios trámite habilitación estacionamientos	29/04/2005	CARNEVALE MABEL HAYDEE	\$ 9.900,00
MONTO TOTAL				\$ 3.319.119,74