

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, junio de 2005											
Destinatario	Colegio de Auditores de la A.G.C.B.A.											
Código del Proyecto	1.04.05											
Denominación del Proyecto	Ampliación Red de Subterráneos-Línea A-Pliegos/Licitación											
Período examinado	Año 2003											
Programas auditados	3004 “Expansión y Ampliación Red Transporte Subterráneo”											
Unidad Ejecutora	Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE)											
Objetivo de la auditoría	Evaluar y controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros de los pliegos y contrataciones correspondientes al proceso licitatorio.											
Presupuesto (expresado en pesos)	<table><tr><th colspan="3">Crédito</th></tr><tr><th>Original</th><th>Vigente</th><th>Devengado(*)</th></tr><tr><td>\$2.000.000</td><td>\$436.156,00</td><td>\$436.156,00</td></tr></table> (*) Según Cuenta Inversión y listado de transacciones emitido por la Contaduría General de la Ciudad de Buenos Aires.			Crédito			Original	Vigente	Devengado(*)	\$2.000.000	\$436.156,00	\$436.156,00
Crédito												
Original	Vigente	Devengado(*)										
\$2.000.000	\$436.156,00	\$436.156,00										
Alcance	Informes mensuales de ingresos y egresos producidos en la Cuenta Expansión -Ley 23.514- Expansión de la red de Subterráneos de Buenos Aires¹ (Cta. Cte. N° 21.105/3 del Banco Ciudad de Buenos Aires). Del análisis de dichos informes surge que la ejecución presupuestaria correspondiente a la obra de ampliación de la Línea A contempló 109 facturas y/o contrataciones por \$330.364,63 (monto neto de retenciones impositivas y previsionales). Considerando la información expuesta en dichos Informes mensuales, se procedió a determinar una muestra², a partir de la cual se llevó a cabo el examen legal, operativo, financiero y técnico de las compras y contrataciones; mediante él confornte de los respectivos											

¹ Por Disposición N° 244 del 17/10/2001, la Secretaría de Hacienda y Finanzas dispuso que "Mensualmente Subterráneos de Buenos Aires S.E. elevará a la Dirección de Inspección y Control Administrativo de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, un balance en el cual expondrá los ingresos y egresos producidos en la Cuenta Expansión 21105/3 Ley N° 23.514, detallando los conceptos involucrados".

² Mediante la aplicación de una fórmula estadística para poblaciones > a 30 elementos. Con un nivel de confiabilidad del 90% y un margen de error del 10% la misma arrojó una muestra de 28 actuaciones.

	comprobantes de caja (c.c.).
Período de desarrollo de tareas de auditoría	27 de julio - 5 de octubre de 2004
Limitaciones al alcance	El examen de la presente auditoría no se vio limitado en su alcance.
Aclaraciones previas	➤ Objetivos del programa. Para el año 2003, SBASE tenía previsto continuar con los estudios y preparación del llamado a licitación e iniciar el primer tramo de la extensión de la Línea (Primera Junta – Carabobo) que en su desarrollo completo alcanzará la estación Nazca. El proyecto plantea la construcción de 3150 mts. de túnel, 4 estaciones, 2 subusinas transformadoras, instalación de vías, sistema de ventilación forzada, obradores y galería de conexión con la estación ferroviaria Flores. ➤ Descripción de la obra de prolongación de la Línea A. De acuerdo al Pliego de Condiciones Particulares, apartado 2.1. “Alcance de las obras” y, al Pliego de Condiciones Técnicas Particulares, apartado 5 “Arquitectura” y 5.1. “Criterios de Diseño”, la prolongación de la Línea “A” se extiende desde la Estación Primera Junta, actual terminal de la línea, hasta la futura Estación Nazca. Esta estación será la terminal una vez ejecutada la obra. El tramo completo estará integrado por cuatro estaciones: Puán, Carabobo, Flores y Nazca. La traza de la prolongación se desarrolla a lo largo de la Avenida Rivadavia, previendo vincular los túneles de una sola vía existentes, actualmente cocheras, con la nueva obra. Hasta 200 metros antes de la Estación Puán, la obra se desarrolla en túneles independientes de vías simples. Un tramo de la vía descendente³, será ejecutado a cielo abierto, hasta alcanzar una tapada que admita la construcción por tunelería. El tramo ascendente se ejecutará en su totalidad por ese método. A continuación se desarrollará un tramo de transición –pantalón- convirtiendo aquel en un túnel de doble vía. Los túneles y estaciones deberán cumplir con los gálibos dinámicos -trocha- de trenes que se indican en

³ De aproximadamente 97,50 metros.

	la documentación, permitiendo de esa forma el intercambio de material rodante con las otras líneas. Las Estaciones Puán, Carabobo y Flores serán de andenes laterales, mientras que la Estación Nazca será de andén central . Las cuatro estaciones contarán con nivel vestíbulo y nivel andenes. A nivel veredas se prevén dos escaleras mecánicas más dos escaleras fijas y un ascensor entre vereda y vestíbulo. Interiormente se construirán tres escaleras mecánicas y cuatro escaleras fijas y un ascensor en las ETP (Estación tipo) por andén y dos escaleras mecánicas más y un ascensor en la terminal Nazca. Se ha previsto como metodología constructiva el método “cut & cover”, secuenciado en dos etapas por mitades longitudinales de calzada, de forma de minimizar la afectación del tránsito vehicular. Esta licitación solo cubre la etapa de las obras civiles propiamente dichas, no se incluye en los alcances las obras de: vías, subestaciones, línea aérea, señales, provisión y montaje de escaleras mecánicas y ascensores para discapacitados motrices. ➤ Síntesis del Proceso licitatorio Mediante Acta Directorio N° 683 del 28/06/01, el Directorio de SBASE resuelve aprobar el texto del Pliego General de Bases y Condiciones para el llamado a licitación pública de la Línea A - Tramo IIIA y IIIB – Estación 1ª Junta –Nazca. Con fecha 11/07/01 Sbase y el GCBA, conjuntamente, efectúan el llamado a licitación. Con fecha 25/10/01 se realiza la apertura de los sobres conteniendo las propuestas de las empresas postulantes: Techint Cía. Técnica Internacional S.A., José Cartellone Construcciones Civiles S.A., Dycasa S.A. Dragados Obras y Proyectos UTE, Benito Roggio e Hijos S.A., Obrascon Huarte Lian S.A. – José Chediack – Esuco S.A. UTE, CCI Construcciones S.A. – Contreras Hnors. S.A. UTE, IECSA S.A. – TORNO INTERNACIONALES S.P.A. UTE y, Sade Skanska S.A. – Skanska Internacional Civil Engineering AB. Con fecha 25/10/02 la Gerencia de Obras procede a la actualización de la documentación del llamado a licitación, atento la instrucción de relanzar el proyecto. Así, solicita a los oferentes la actualización de los requerimientos económicos, financieros y técnicos que surgen del pliego. Mediante Acta Directorio N° 753 del 22/05/03 el Directorio resuelve aprobar los pliegos base de la
--	---

	licitación. Con fecha 18/02/04, el Jefe de Gobierno, el Secretario de Infraestructura y Planeamiento, el presidente de SBASE y miembros del Directorio, efectúan el Acta de Recepción y apertura del sobre N° 2, resultando la oferta más conveniente la de Dycasa SA Dragados Obras y Proyectos SA UTE con la suma de \$ 95.276.634,36. En el siguiente cuadro se detalla el número de oferta, el nombre del oferente y el monto total cotizado. <table><tr><th>N° de oferta</th><th>Nombre</th><th>Monto Ofertado</th></tr><tr><td>1</td><td>Benito Roggio e Hijos SA</td><td>\$103.322.140,13</td></tr><tr><td>2</td><td>Techint Cía. Técnica Internacional SA</td><td>\$105.791.151,49</td></tr><tr><td>3</td><td>Dycasa SA Dragados Obras y Proyectos SA UTE</td><td>\$ 95.276.634,36</td></tr><tr><td>6</td><td>Sade Skanska SA – Skanska International Civil Engineering AB</td><td>\$119.973.596,90</td></tr><tr><td>7</td><td>José Cartellone Construcciones Civiles SA</td><td>\$ 97.390.945,27</td></tr></table> Por lo cual, mediante Acta N° 778 del 09/03/2004, el Directorio de SBASE resuelve adjudicar la licitación de la prolongación de la Línea A de subterráneos a esa empresa por la suma que ésta ofertara, \$95.276.634,36 con IVA incluido. La Contrata se suscribió con fecha 12 de Abril de 2004, comenzando la tareas de obra el 22 de Abril de 2004.	N° de oferta	Nombre	Monto Ofertado	1	Benito Roggio e Hijos SA	\$103.322.140,13	2	Techint Cía. Técnica Internacional SA	\$105.791.151,49	3	Dycasa SA Dragados Obras y Proyectos SA UTE	\$ 95.276.634,36	6	Sade Skanska SA – Skanska International Civil Engineering AB	\$119.973.596,90	7	José Cartellone Construcciones Civiles SA	\$ 97.390.945,27
N° de oferta	Nombre	Monto Ofertado																	
1	Benito Roggio e Hijos SA	\$103.322.140,13																	
2	Techint Cía. Técnica Internacional SA	\$105.791.151,49																	
3	Dycasa SA Dragados Obras y Proyectos SA UTE	\$ 95.276.634,36																	
6	Sade Skanska SA – Skanska International Civil Engineering AB	\$119.973.596,90																	
7	José Cartellone Construcciones Civiles SA	\$ 97.390.945,27																	
Observaciones principales	➤ Incorrecta enunciación en el orden de prelación del régimen legal aplicable a la contratación. El Pliego de Condiciones Generales en su punto 1.3.⁴ explicita la prelación del régimen legal aplicable a la contratación de ampliación de la Línea “A” previendo la																		

⁴ 1.3. Régimen legal: El orden será: Pliegos, normas del Derecho Privado (Código Civil. Comercio, Normas del GCBA aplicadas al ámbito de la misma), Régimen y Reglamento de Contratación de Sbase y por último, por aplicación analógica de la Ley de Obras Publicas y los principios generales de derecho administrativo en cuanto le fuera de aplicación.

	aplicación de la normativa del derecho civil con prelación a la Ley de Obras Públicas.⁵ En la relación jurídica que nos atañe en el orden de prelación de las normas aplicables, corresponde prioritariamente respecto de las normas de derecho privado, la aplicación de la Ley de Obras Públicas, ésta como ley de fondo. ➤ Incumplimiento de la Ley 1218-GCBA-03, Art. 1 y Art. 10, inciso a) y, Decreto 698/96 Art. 10 Inciso b)⁶. Sbase no requirió dictamen de la Procuración General de la Ciudad respecto de los pliegos licitatorios y sobre la adjudicación de la licitación^{7,8}. ➤ Incumplimiento del Art. 10 de la Ley 13.064 de Obras Públicas⁹ y de los Arts. 5 y 6 del Régimen de Compras y Contrataciones de SBASE¹⁰, constatándose que el llamado a licitación de ampliación de la Línea "A" no fue publicado en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. ➤ Se omitió incluir en la normativa aplicable a la contratación de ampliación de la Línea "A" establecida en el Pliego de Condiciones Particulares, la siguiente legislación: ✓ Decreto 1510/97 de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, más considerando que SBASE no posee un instrumento
--	--

⁵ En sentido contrario, Sbase en su descargo al Informe manifiesta: "... esta SOCIEDAD ha venido sosteniendo que la LEY DE OBRAS PÚBLICAS no le es de aplicación en el marco de las normas que regulan su funcionamiento como SOCIEDAD DEL ESTADO. En tal carácter no podemos sujetar nuestro accionar o contrataciones a dicha ley como norma de fondo"

⁶ Ver Aclaración Previa, apartado 8 y Anexo N° I.

⁷ Los argumentos y conclusiones expresados por la Asesoría Legal de SBASE (Ver Aclaraciones Previas, apartado 8) no logran enervar la obligación de ésta de requerir a la Procuración General de la Ciudad que se expida sobre los Pliegos y Adjudicación de la Licitación Pública, conforme surge con palmaria claridad del Decreto N° 698/96 y la Ley 1218-GCBA-03.

⁸ En posición contraria, Sbase en su descargo al Informe manifiesta que ha objetado la aplicabilidad de la Ley 1218 y la Resolución PG N° 185/04 lo que generó la formación del Expediente N° 62.169/04. En el mismo Sbase concluye que las Sociedades del Estado no están incluídas en el ámbito delimitado del Art. 14 de la Ley 1218 y que la PROCURACIÓN GENERAL no podría impartir directivas hacia las SOCIEDADES DEL ESTADO ya que, ello desnaturalizaría la persona jurídica diferenciada del Estado, lo que se opone a la finalidad de la creación de dichas SOCIEDADES.

⁹ Art. 10: "La licitación Pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Nación y en el órgano análogo del gobierno provincial o del territorio donde la obra haya de construirse, sin perjuicio de anunciarla en órganos privados de publicidad o en cualquier otra forma, en el país o en el exterior, si así se estimare oportuno..."

¹⁰ Art. 5. Publicaciones. Inc. 1: "En Licitaciones Públicas: Avisos por 1 o más días en diario de circulación local y en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 6. Normas de Publicidad. Apartado a): "Licitaciones Públicas: Se anunciarán en el Boletín Oficial y en un diario de mayor circulación. El Directorio o la Administración General establecen la anticipación, estiman la cantidad y tiempo de la publicación."

¹¹ La Constitución de la Ciudad en su Art. 32 establece: "Esta Constitución garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios."

El Código de Planeamiento Urbano en su Art. 10.1.2 OBLIGACIÓN DE PROTEGER establece: "La salvaguarda y puesta en valor de los lugares, edificios u objetos considerados por estas normas de valor histórico, arquitectónico, simbólico o ambiental obliga a todos los habitantes a ordenar sus conductas en función de su protección, como así también de aquellos elementos contextuales que contribuyen a su valoración."

	legal que regle las distintas actuaciones que se generan en el cumplimiento de sus finalidades. ✓ Ley 123/99, modificada por la Ley 452/00 de Impacto Ambiental. En su Art. 13, establece una presunción de impacto ambiental con relevante efecto a las actividades, proyectos, programas y/o emprendimientos, entre otros de subterráneos y sus estaciones. ➤ Las actuaciones analizadas no dan cuenta de la intervención del Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en el ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, 29 y 104 inciso 22 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y conforme a la propia ley de creación del mencionado Consejo (ley 71 promulgada mediante Decreto 2288 del 22/10/98) art. 14 apartado D punto 6; apartado E punto 4 y apartado H. Por otra parte, alineado con lo expresado anteriormente, se encuentra el hecho de que los Pliegos que sirvieron de base a la contratación no han tenido en consideración la protección, promoción, preservación y restauración del patrimonio urbanístico y arquitectónico de la Ciudad, próximo a la traza de la obra.¹¹ Si bien el Pliego de Especificaciones Técnicas Generales en su Art. 2.9. prevé el relevamiento de las fachadas de los edificios de ambas aceras sobre las calles del trazado, debiendo realizar además un Acta Notarial de las obras existentes muy deterioradas, el artículo se considera insuficiente para cubrir una adecuada protección del patrimonio cultural y edilicio de la Ciudad, reflejando el mismo más un resguardo jurídico que una intención manifiesta por la conservación y preservación de los bienes culturales.
Conclusiones	➤ Respecto a la relación jurídica que rige la obra de prolongación de la Línea A, una de las cuestiones a tener en consideración es la aplicación de la Ley de Obras Públicas prioritariamente respecto de las normas de derecho privado. ➤ Asimismo, si la ley de fondo es la de Obra Pública, correspondería a Sbase, como Sociedad del Estado, aplicar la ley formal o ritual, esto es la Ley de Procedimiento Administrativo –Decreto 1510- y

	la Ley 1218 solicitando a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires dictamen sobre los pliegos y adjudicación de las licitaciones. Dotación insuficiente y falta de política de recursos humanos. ➤ Con relación a los Pliegos, se resalta la omisión de incorporar como normativa aplicable la ley de Impacto Ambiental.
--	---