

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, septiembre de 2009.			
Código del Proyecto	1.08.05			
Denominación del Proyecto	Planes y proyectos para atender necesidades viales			
Período examinado	Año 2007			
Programas auditados	Programa 24 – U.E. 812 – Jurisdicción 30			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Obras Viales hasta 10 de diciembre de 2007- A partir de esa fecha Dirección General de Obras de Ingeniería			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones, y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	24	28.793.079,00	22.433.828,20	78%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA), aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	septiembre y diciembre de 2008			
Limitaciones al alcance	• Cuerpos 3 y 4 del Expediente N° 4851/2002. • Informes mensuales correspondientes al año 2007 de los expedientes N° 15265/05, 28526/06 y 40873/06. • Partes diarios de los expedientes 40871/06, 48526/06, 45059/06, 40873/06 y 41121/06.			
Aclaraciones previas	• Sobre un presupuesto originario de 87 millones de pesos para la ejecución más rápida de los cruces ferroviarios a distinto nivel (túneles y puentes), se decidió una reducción de 27 millones de pesos para lo cual debió realizarse una readecuación de las obras. • Responsabilidades primarias del organismo auditado: Subsecretaría de Infraestructura y Obras ▪ Formular e instrumentar las políticas, programas y proyectos para la ejecución de obras públicas nuevas de infraestructura urbana del GCBA. ▪ Programar, proyectar, dirigir, supervisar, ejecutar y controlar las obras de su competencia. ▪ Entender en la construcción de obras nuevas en inmuebles de propiedad y/o uso del GCBA. ▪ Planificar, elaborar y promover lineamientos inherentes al Plan Maestro de Ordenamiento Hidráulico y políticas de protección de las cuencas hídricas.			

Av. Corrientes 640 – 6to. piso – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Teléfono 4321-3700

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	<i>Dirección General de Obras Viales</i> ▪ Planificar, proyectar y ejecutar la documentación técnica de las obras nuevas de la infraestructura vial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comprendiendo túneles, viaductos, puentes y nuevas vías de tránsito. ▪ Fiscalizar, controlar e inspeccionar las obras que se ejecuten en el marco de su competencia. <i>Estructura desde el 1º de enero hasta el 10 de diciembre de 2007</i> Dirección General de Obras Viales que dependía de la Subsecretaría de Infraestructura y Obras <i>Estructura desde el 10 de diciembre de 2007 hasta la finalización del período</i> Dirección General de Obras de Ingeniería dependiente de la Subsecretaría de Ingeniería y Obras Públicas
Observaciones principales	• En el 100% de los expedientes relevados no se anexa el anteproyecto de la obra y las planillas complementarias que permiten determinar cómo se arribó al monto de presupuesto oficial. • Se verificó atraso en la ejecución del 50% de las obras que conforman la muestra, resultante del incumplimiento de la certificación real acumulada, respecto de la prevista conforme a pliego. Registrándose la paralización de alguna de ellas, conforme a pliego. • En el 30% de las obras que conforman el universo se detectó, según se extrae del libro de obra, un incumplimiento de la normativa referida a medidas de seguridad durante la ejecución de los trabajos. <i>Cruces bajo nivel y túneles vehiculares.</i> • Los pliegos de condiciones particulares facultan a los contratistas, una vez confeccionada el acta de comienzo de los trabajos, a solicitar a la administración anticipos financieros por importes equivalentes hasta de un 15% del monto de los contratos, sin que medien razones especiales que justifiquen este tipo de otorgamientos ni que deba presentarse ningún tipo de documentación que respalde el motivo de esta solicitud. • La administración facultó a los adjudicatarios a solicitar los anticipos y aprobó su otorgamiento, sin contar con la correspondiente partida presupuestaria para hacer frente a la registración y pago de los mismos, contraviniendo lo normado en el artículo 60 de la ley 70. Como consecuencia de ello, la presentación de la certificación de obra en la Dirección General de Contaduría fue postergada 106 días por la Dirección de Obras Viales, hasta el momento en que se hizo efectivo el anticipo financiero. • En el 70 % de los casos, los adelantos financieros fueron otorgados a las contratistas cuando las obras se encontraban paralizadas (Exceptuando Punta Arenas y Bonorino). • El GCBA otorgó anticipos financieros a las contratistas adjudicadas, afectando fondos públicos, aún cuando las mismas acreditaron capacidad

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	económica financiera en el marco de los procesos licitatorios, para afrontar la obra. • Asimismo, se destaca que el pliego no previó la aplicación de interés o compensación alguna por el valor del dinero anticipado. • La autoridad de aplicación no cumple con el artículo 30 de la Constitución de la Ciudad y la ley 123, modificada por ley 452, que ordenan la Evaluación del Impacto Ambiental de las obras, atento a que son obras de Relevante Impacto Ambiental, según surge de los respectivos certificados de aptitud ambiental. • Las declaraciones de impacto ambiental relacionadas con las obras se realizan sin audiencia previa¹, contraviniendo lo previsto en la ley 123 (artículo 27). • La inspección de las obras fue tercerizada en diferentes empresas incumpliendo lo normado en el Pliego de Condiciones Generales; sin que conste justificación que avale dicha modalidad. El Pliego de Condiciones Generales establece que la inspección de las obras estará a cargo de los "funcionarios" que designe el Gobierno como "agentes" autorizados como parte del plantel de Inspección y que serían notificados por el GCBA al Contratista. Obra: Ejecución del Proyecto de Detalle y Construcción de los cruces bajo nivel Esteban Bonorino con vías del FFCC Urbano de Transporte de Pasajeros, explotado por el grupo empresario denominado Metropolitano (ex FFCC Belgrano)². • Se evaluó la oferta de una empresa que presentó su sobre una vez vencido el horario de apertura de ofertas, no cumpliéndose con lo establecido en el punto 2.3.4.1 del Pliego de Condiciones Particulares y punto 1.3.4 del Pliego de Condiciones Generales, lesionándose los principios de legalidad, libre concurrencia e igualdad de trato de los oferentes. • Se ignora la recomendación del Procurador General de la CABA para que el llamado y aprobación de los pliegos de la licitación pública se efectúe mediante un decreto del Jefe de Gobierno y no a través de una Resolución del Ministro de Planificación y Obras Públicas. La recomendación se debe a que la Dirección General de Obras Viales introduce modificaciones al pliego de condiciones generales por medio del pliego particular transgrediendo el decreto 2186-04. Obra: Ejecución del Proyecto de Detalle y Construcción de los cruces bajo nivel de Manuela Pedraza y Crisólogo Larralde con vías del TBA – ramal Tigre ex FFCC Mitre³. • Se demora el proceso licitatorio por no contar la obra a licitar con partida presupuestaria incluida en el proyecto de ley de presupuesto contraviniendo lo normado por el artículo 7º de la ley 13.064 y la ley de Sistema de Gestión, Administración Financiera y Control del sector público de la Ciudad. Ello
--	--

¹ Se verificó la realización de las audiencias públicas de las 8 obras informadas por el Director General en el descargo, aunque las mismas no fueron efectuadas en tiempo y forma como lo establece la Ley Nº 123 lo cual fue verificado al momento de llevarse a cabo la auditoría.

² Licitación Pública 857-2006.

³ Licitación Pública 1076/06.

Av. Corrientes 640 – 6to. piso – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Teléfono 4321-3700

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	llevó a que, desde el día del acta de apertura de los sobres de los oferentes hasta la firma de la contrata transcurrieran once (11) meses. Obra: Ejecución del Proyecto de Detalle y Construcción de los cruces bajo nivel de Av. Dorrego y Av. Warnes con vías del FFCC urbano de transporte de pasajeros, explotado por el grupo empresario denominado Metropolitano (ex FFCC San Martín)⁴. - La omisión de la administración de efectuar la Audiencia Pública en tiempo y forma en los términos de la ley 123 y modif., con carácter previo a la declaración de impacto ambiental, y la falta de aplicación de medidas concretas de mitigación y protección del ambiente expuso al Gobierno a una demanda promovida por vecinos y provocó la suspensión temporal de la obra ordenada por decisión judicial. Obras: Ejecución de los Proyectos de Detalle y Construcción de los cruces bajo nivel de Punta Arenas y Vías del ex FFCC Urquiza explotado por Metrovías S.A. y Av. Mosconi y Vías del ex FFCC Urquiza explotado por Metrovías S.A. - Se incumple el punto 1.12.1 del Pliego de Condiciones Generales. Atento que habiéndose iniciado la obra el 19 de junio de 2007 no se presentó el certificado correspondiente a la medición de los trabajos realizados durante el mes de junio. Obra: Puesta en valor de la Av. Sáenz, área central Pompeya⁵. - La Procuración General de la CABA solicita el reemplazo del pliego de condiciones generales agregado a las actuaciones que prevé la utilización del sistema de "doble sobre", por otro que establezca la modalidad del "sobre único" apartándose de la normativa vigente para la construcción de "obras mayores". A pesar de ello, por decisión de la Secretaría de Infraestructura se utilizó el criterio del "doble sobre". - El informe de la Procuración General de la CABA de fecha 14/2/06, no informa acerca de la existencia de las demandas de ejecuciones fiscales promovidas por el GCBA contra las empresas oferentes. Careciendo la Comisión evaluadora de esta información para el correcto cotejo de antecedentes y ofertas y preseleccionar las empresas en un marco de igualdad y legalidad. - La administración asume formalmente el compromiso de gasto para
--	--

⁴ Licitación Pública 1080/06.

⁵ La obra comprende el cambio de solados en ambas aceras de la Av. Sáenz desde Av. Rabanal hasta Av. Perito Moreno, su repavimentación, formación de nuevas dársenas de hormigón para paradas del autotransporte, eliminación de boulevard seco a ambos costados, construcción de un boulevard con vegetación en el centro de la calzada y nuevo equipamiento lumínico y señales luminosas (Descripción del Pliego de Condiciones Particulares).

⁶ Del pliego de condiciones particulares se desprende que la obra comprende la adecuación y construcción de aceras y calzadas para el reordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, así como la adecuación de las instalaciones existentes.

⁷ Puesta en valor de la Av. La Rábida, área Casa Rosada, repavimentación integral con pavimento de hormigón previo retiro del firme existente, el bacheo integral, construcción de base, la adecuación de desagües pluviales, el reacondicionamiento y reordenamiento planimetría de las calzadas.

⁸ Ubicación del puente: altura calles Luján 2300 y Algarrobo 2000 del barrio de Barracas, el puente une la Ciudad de Bs. As. con el Partido de Avellaneda.

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	solventar la obra y firma la contrata, sin embargo reasigna la partida de la misma a otras prioridades comprometiendo el cumplimiento de sus obligaciones y su responsabilidad, contraviniendo lo normado por la ley 70 LCBA y la ley de Obra Pública. • El Director General de Obras Viales suscribe un Acta Acuerdo con la contratista, careciendo de facultades para hacerlo, donde se previó la suspensión de los plazos del contrato hasta el día 1º de octubre de 2007, incluso aquellos previstos para tramitar los certificados ya presentados por el contratista, con renuncia de éste a cualquier reclamo o intereses. • El proyecto oficial de la obra es incompleto, fue realizado omitiendo la realización de estudios técnicos necesarios contraviniendo la ley de Obra Pública. Como consecuencia de ello, el contratista halló interferencias durante la ejecución de los trabajos, hecho que incrementó el costo global de la obra, extendió el plazo de finalización de la misma y significó la contratación directa de nuevos ítems. • En las órdenes de servicio emitidas en el período comprendido entre el mes de octubre y noviembre, surge una importante falencia en las instalaciones del Obrador, el cual no cumple con los requisitos mínimos de provisión de energía eléctrica y suministro de agua, exigida en el PCG. Los incumplimientos especificados vulneran lo establecido en la Ley N° 19.587 y el Decreto N° 911/97 referidos a la Seguridad e Higiene en el trabajo y la construcción. Obra: Ejecución del proyecto y construcción de las obras de reordenamiento Plaza Constitución centro trasbordo, primera etapa, ubicada en la calle General Hornos entre la Av. Caseros y Brasil⁶. • La administración extravió dos cuerpos que integran la licitación y no procedió en el plazo establecido por la reglamentación a realizar las tareas tendientes a su reconstrucción. Esto afecta la transparencia de las actuaciones y dificulta su control y fiscalización. • Se constató que el proceso licitatorio estuvo paralizado en dos ocasiones, lo que ocasionó una demora injustificada de casi cinco meses en la tramitación, adjudicación y posterior firma de la contrata. • Previo a la adjudicación se efectuó una actualización de \$718.457,60, sobre el presupuesto oficial de \$ 2.742.700 no constando en el legajo el acto administrativo que aprueba dicha actualización. El ajuste no se efectuó ítem por ítem, no consta la documentación respaldatoria utilizada y los cálculos que avalen los resultados obtenidos. El ajuste fue confeccionado siguiendo la siguiente metodología: a) Aplicando un porcentaje aproximado de lo que se estimó que eran las modificaciones introducidas al proyecto por efecto de la Circular sin Consulta N° 1. b) Se modificaron algunos ítems argumentando que existían "contingencias por hechos nuevos" c) Se aplicó un porcentaje por variación de gastos generales. • La obra se licita y se firma la contrata estando ocupado un predio donde se deben realizar los trabajos, demorándose la orden de inicio de la obra más de seis meses hasta que se desocupa el área.
--	--

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	• Imprevisión en el proyecto. Una vez adjudicada la obra, la empresa manifiesta haber encontrado vicios ocultos durante la etapa de excavación. De esta manera, la empresa no solo debió solicitar a la inspección en reiteradas oportunidades especificaciones técnicas para continuar con los trabajos, sino que también debió requerir adicionales y ampliación de plazos para la finalización de la obra, a fin de cumplimentar los requerimientos contractuales. • La inspección de obra reconoce que los trabajos han sido completados en su totalidad, considerando como fecha cierta de final de obra el día 02/10/07 conforme la Resolución N° 639 MPyOP/07 (06/09/07). Sin embargo, no obstante la aprobación de los trabajos, durante el período de garantía, la misma inspección observa trabajos inconclusos que deberían haberse mencionado durante la primera verificación de obra, ya que la misma no refiere a reparación o reposición, sino que trata de un faltante, esto refleja deficiencias en la inspección de obra. • Se aprobó y se pagó la redeterminación de precios solicitada por la contratista con fecha 15/12/07, retroactiva a la firma del contrato (octubre de 2007) contrariando lo normado en el Decreto (PEN) 1295-2002 y el Decreto GCBA 70-2003. Obra: Remodelación integral y apertura y pavimentación de la Av. La Rábida entre Av. L. N. Alem y Av. Paseo Colón⁷. • En la planificación del proyecto de la obra remodelación de Plaza Colón no se previó la contratación y ejecución de la obra de readecuación de la Av. La Rábida, siendo ello necesario para su sincronización con la obra de remodelación de Plaza Colón y evitar la paralización posterior de los trabajos, ya que su corrimiento era necesario para ejecutar íntegramente la obra contratada y facilitar el flujo del tránsito vehicular. • La incorrecta planificación generó inconvenientes que llevaron a la administración, invocando razones de urgencia, a contratar en forma directa la ejecución de la obra de readecuación de la Av. La Rábida, vulnerando los criterios de simplicidad, ahorro y los principios de concentración y de unidad de obra tendiente a licitar la obra principal, las accesorias, colindantes y relacionadas en un único proceso de contratación. Obra: Reacondicionamiento, puesta en valor y mantenimiento de Puente Bosch⁸. • El proyecto de la obra no fue elaborado correctamente, por lo cual debió sufrir modificaciones sustanciales inmediatamente luego de publicado el llamado a licitación por decisión de la administración y posteriormente durante la ejecución de los trabajos (el inicio de las actuaciones parte de un informe incorrecto de la Escribanía General de Gobierno de la Ciudad (nota N° 660-2004) que sostiene que el Puente Bosch pertenece a la Ciudad de Buenos Aires. En función de esta información errónea, se procedió a confeccionar los pliegos licitatorios, planos y demás documentación necesaria a fin de licitar la obra que posteriormente debió modificarse demorando las actuaciones seis meses). • Los cambios introducidos al proyecto modifican el objeto de la licitación, afectan la transparencia del procedimiento y los principios de publicidad,
--	--

" 2009 Año de los Derechos Políticos de la Mujer"

	libre concurrencia y competencia.
Conclusiones	Del relevamiento y análisis de la documentación puesta a disposición se concluye que la ejecución de las obras llevadas a cabo a través del programa que se audita, contó con fallas acaecidas por incumplimientos del GCBA a cuestiones de hecho y de derecho, conforme ha quedado plasmada en las observaciones expuestas. Sin perjuicio de ello, se resaltan los incumplimientos detectados más relevantes: falta de previsión presupuestaria de las obras, falta de certificado de aptitud ambiental en tiempo y forma, no realización en tiempo oportuno de las audiencias públicas, redeterminaciones de precios efectuadas sobre meses que la normativa no contempla, mala planificación de obras, proyectos de obras incompletos o erróneos, pliegos que contemplan anticipos financieros sin previsión presupuestaria, adelantos financieros en obras paralizadas, tercerización de la inspección de obras en contravención del pliego, entre otros. Dichos incumplimientos (a los pliegos y normas de procedimientos administrativo) generan dificultad para efectuar las tareas de control interno y externo y conlleva el riesgo de no cumplir los principios generales que rigen las contrataciones. Además, la elaboración incompleta de los proyectos genera demoras en el tiempo y nuevas contrataciones para solucionar las deficiencias, elevando así los costos de las obras y el monto de los gastos totales que debe afrontar la Administración. La falta de realización de las Audiencias Públicas en tiempo y forma habilita a los ciudadanos a la presentación de acciones judiciales con la posible postergación, suspensión, cambios de proyectos o cancelación de la obra exponiendo a la Ciudad a mayores costos (derivados del pago de redeterminaciones de precios). Asimismo, debe señalarse que la Procuración General de la CABA no ha detectado en las actuaciones falencia en las presentaciones de las ofertas que debieron ser observadas, así como también en algunos casos ha recomendado la utilización de normativa no aplicable al tipo y monto de la contratación. Como consecuencia de lo enunciado, se han producido atrasos muy importantes y paralizaciones en las obras, llegando alguna de ellas a no ejecutarse durante el ejercicio 2007, por ejemplo: construcción del cruce bajo nivel de la calle Pedraza y Larralde y vías del Ferrocarril Mitre. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la mayoría de las obras analizadas en este programa tienen por finalidad mejorar y/o dar solución a la problemática del tránsito en la Ciudad de Buenos Aires, y que debido a las fallas referidas, no han logrado ejecutarse en tiempo y forma ni cumplir el cometido para el que fueron previstas. Repercutiendo esto, en forma directa sobre la gestión planificada y el cumplimiento de las misiones y funciones del área.