

UNIDAD DE
AUDITORÍA
INTERNA

**VIALIDAD
NACIONAL**

Sistema CREMA

Gestión de la Malla 505, 2ª y
3ª prórroga – Formosa

Informe Definitivo N° 12/16

PLAN 2016

TABLA DE CONTENIDOS

INFORME EJECUTIVO	3
INFORME ANALÍTICO	6
OBJETO	6
ALCANCE	6
MARCO DE REFERENCIA	6
CONSIDERACIONES PREVIAS	7
OPINIÓN DEL AUDITADO	8
AUDITORES INTERVINIENTES	8
HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	9
CONCLUSIÓN GENERAL	27
ANEXO FOTOGRAFICO	28



INFORME EJECUTIVO

El presente Informe Definitivo fue elaborado por el Área Operativa (AO) de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de la DNV, con el objeto de evaluar el cumplimiento del Contrato de la Malla CREMA 505 en la provincia de Formosa, y el funcionamiento de los controles implementados por las autoridades responsables de garantizar la calidad de la obra. El examen practicado comprendió el estudio de la documentación para la tramitación de las prórrogas y la ejecución de las “*Tareas Adicionales*” y de Mantenimiento de Rutina de la Segunda y Tercera Ampliación del Contrato.

Las tareas de auditoría se desarrollaron entre los días 28 de marzo y 08 de agosto de 2016, realizándose una Comisión de Servicios al 22° Distrito – Formosa y visita a la zona de obras entre el 04 y el 08 de abril.

El Informe Preliminar se emitió el 19 de mayo de 2016. El Distrito auditado remitió su opinión el 14 de junio de 2016, siendo la misma recibida por esta UAI el 21 de junio.

Los principales aspectos que surgen de la labor realizada son:

- Creación de un nuevo Ítem en las prórrogas.

En las Ampliaciones de Contrato (prórrogas) se creó el ítem de “*Tareas Adicionales*” (carpeta asfáltica de espesor variable de como mínimo de 4 cms.), con el objeto de mejorar el confort y seguridad de los usuarios, para lo cual se cotizó un nuevo precio superior en un 47,6% a los contratados, cuando existía la posibilidad de utilizar los ítems contractuales.

- Modificación de la estructura de un Ítem entre una prórroga y otra.

En la Segunda y Tercera prórroga no se respeta la estructura del Análisis de Precios del Ítem correspondiente a las “*Tareas Adicionales*” creado en la Primera prórroga.

Esta modificación en los precios de los rubros altera las condiciones contractuales, así como los coeficientes de cálculo para la Redeterminación de Precios.

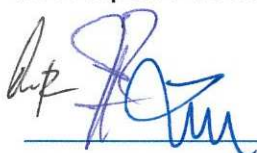
- Aplicación de coeficientes no previstos contractualmente.

El Contratista reclamó la aplicación de coeficientes de equivalencias supuestamente acordados con las autoridades del Distrito Formosa, para relacionar el precio de las tareas de mantenimiento ejecutadas en las prórrogas con la encomienda contratada como “*Tareas Adicionales*”, siendo que las mismas fueron previstas en el Contrato original, por lo que correspondería aplicarse dichos precios a las nuevas cantidades.

- Desactualización del proyecto en la Malla 505 para un nuevo período.

El proyecto utilizado para la licitación N° 107/13 posee en la actualidad más de tres (3) años de antigüedad, no contemplando las “*Tareas Adicionales*” contratadas como parte en las tres (3) prórrogas contractuales que tuvieron lugar entre 2013 y 2016.

En la actualidad, la oferta de la misma empresa Contratista calificó en primer lugar para una nueva Etapa de ejecución de la Malla. Atento a las situaciones detectadas por esta Auditoría, se recomienda rever el proceso de contratación y evaluar el desempeño de la empresa en períodos anteriores y en otras obras de la repartición.



- Segunda prórroga. Deficiencias en la Certificación, pago y ejecución.

El vencimiento de la Segunda prórroga operó el 30 de abril de 2015, no obstante la ejecución de las “Tareas Adicionales” por 10.500 toneladas de mezcla asfáltica se inició recién el 27 de junio de 2015, luego de vencido el plazo de la prórroga.

Pese a ello, las mismas fueron certificadas conforme lo establecido en el cronograma aprobado por el Plan de Trabajos y la Curva de Inversiones (50% en marzo y 50% en abril de ese año), y pagadas entre septiembre y octubre del mismo año.

De acuerdo con lo informado por el Distrito Formosa mediante Nota del 14 de junio de 2016, actualmente estas tareas se encontrarían finalizadas.

- Tercera prórroga. Deficiencias en la Certificación y pago.

El vencimiento de la Tercera prórroga operó el 30 de abril de 2016. Al momento del relevamiento de campo de Auditoría (08 de abril de 2016), las “Tareas Adicionales” por 15.142 toneladas de mezcla asfáltica no registraban ejecución.

Pese a ello, las mismas fueron certificadas conforme lo establecido en el cronograma aprobado por el Plan de Trabajos y la Curva de Inversiones (33% en junio, 33% en julio y 34% en agosto de 2015).

De acuerdo con lo informado por el Distrito Formosa mediante Nota del 14 de junio de 2016, estas tareas tendrían a esta fecha un avance del 65%. Los pagos se efectuaron entre los meses de enero y julio de 2016, alcanzando un 78% del total de la encomienda al cierre de la labor de auditoría (19 de julio de 2016).

- Traslado de la planta asfáltica fuera de la zona de obra.

Del relevamiento realizado por esta UAI en abril de 2016, surgió que la empresa Contratista no contaba con una planta asfáltica en la obra, pese a que adeudaba a esa fecha la ejecución de aproximadamente 18.000 toneladas de carpeta asfáltica.

- Tareas de Mantenimiento de rutina y tareas contratadas en las prórrogas.

Se detectaron algunos desvíos respecto del Mantenimiento de Rutina, como calzadas en mal estado y sin demarcación horizontal, fisuras sin sellar, banquetas descalzadas o más elevadas que la calzada, alcantarillas sin señalizar y cubiertas de vegetación, lo cual configura un escenario de suma peligrosidad para los conductores.

Si bien el Supervisor de Obra emitió las Órdenes de Servicio correspondientes intimando al Contratista a subsanar las deficiencias detectadas, ésta no realizó oportunamente las correcciones requeridas. Ante esta situación, no se le aplicaron las penalidades previstas en los Pliegos.



CONCLUSIÓN GENERAL

Del análisis realizado sobre la Malla CREMA 505, en la provincia de Formosa, surge como aspecto principal que las “*Tareas Adicionales*” correspondientes a la Segunda y Tercera prórroga fueron certificadas antes de haber sido ejecutadas.

Asimismo, se advirtieron diversos desvíos que configuran una deficiente gestión de la Malla en la Segunda y Tercera Prórroga de Mantenimiento y “*Tareas Adicionales*”.

La situación relevada pone de manifiesto la existencia de un débil sistema de control, en particular en lo que respecta al seguimiento de las obras, motivo por el cual se recomienda a las autoridades de la repartición fortalecer el sistema de control e inspección de obras, de manera de prevenir la recurrencia de situaciones como las descriptas en el presente Informe.

Asimismo, adoptar de forma imperiosa los cursos de acción necesarios para subsanar las falencias detectadas en el tramo en cuestión, atento al elevado riesgo vial que presenta para los conductores.


Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 01 de septiembre de 2016.



Ing. Civil OMAR E. RIVEROS
Auditor Área Operativa - U.A.I.
Dirección Nacional de Vialidad



Ing. JUSTO ROMERO
Coordinador Área Operativa - UAI
Dirección Nacional de Vialidad



Cr. MARCELO GUILLERMO BIANCHI
AUDITOR INTERNO - U.A.I.
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD

INFORME ANALÍTICO

OBJETO

El presente Informe tiene por objeto evaluar el cumplimiento del Contrato de la Malla CREMA 505 en la Ruta Nacional N° 81, provincia de Formosa, y el funcionamiento de los controles implementados por las autoridades responsables de garantizar la calidad de la obra.

ALCANCE

El análisis efectuado comprendió el estudio de la documentación elaborada para la tramitación de las prórrogas, incluidos los análisis técnicos que determinaron la realización de las “Tareas Adicionales”, el circuito de aprobación de las mismas y el proceso de control de ejecución y certificación de las obras.

Asimismo, se realizó una recorrida integral de toda la Malla, a los efectos de evaluar el grado de cumplimiento de las “Tareas Adicionales” y de mantenimiento de rutina encomendadas en la Segunda y Tercera Ampliación de Contrato, cuantificando la cantidad de mezcla asfáltica ejecutada sobre la Ruta Nacional N° 81.

Finalmente, se procedió al análisis de la información brindada y a la revisión de la documentación de apoyo.

Las tareas de auditoría se desarrollaron entre los días 28 de marzo y 08 de agosto de 2016, realizándose una Comisión de Servicios al 22° Distrito – Formosa y visita a la zona de obras entre el 04 y el 08 de abril.

Dichas tareas se realizaron de conformidad con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (Resolución SGN N° 152/02, de la Sindicatura General de la Nación – SIGEN) y el Manual de Control Interno Gubernamental (SIGEN 2010).

MARCO DE REFERENCIA

La Malla CREMA 505 se ubica en la provincia de Formosa sobre la Ruta Nacional N° 81, en el tramo comprendido entre el Empalme Ruta Nacional N° 11 y el Empalme Ruta Nacional N° 95, [REDACTED]

La fecha de inicio del Contrato fue el 05 de mayo de 2008 con un plazo de 59 meses y 27 días, con vencimiento el 30 de abril de 2013.

El Monto del Contrato original fue de \$67.804.270,59, correspondiendo el 83% de ese valor a las Obras de Recuperación y el 17% restante a tareas de mantenimiento.

Posteriormente, la Malla tuvo tres (3) Ampliaciones de Contrato de un (1) año cada una, para tareas de mantenimiento de rutina y Tareas Adicionales, que extendieron el vínculo hasta el 30 de abril de 2016.

La Primera Ampliación (prórroga) abarcó el período comprendido entre el 01 de mayo de 2013 y el 30 de abril de 2014 por un monto de \$4.627.315,20 a valores de origen (03/2007), de los cuales \$2.305.345,20 corresponden a tareas de Mantenimiento de Rutina y \$2.321.970,00 a “Tareas Adicionales”.

La Segunda prórroga abarcó el período entre el 01 de mayo de 2014 al 30 de abril de 2015 por un monto de \$6.949.285,20 a valores de origen del Contrato, de los cuales \$2.305.345,20 corresponden a mantenimiento de rutina y \$4.643.940,00 a “Tareas Adicionales”.

La Tercera prórroga abarcó el período entre el 01 de mayo de 2015 al 30 de abril de 2016 por un monto de \$9.002.348,96 a valores de origen del Contrato, de los cuales \$2.305.345,20 corresponden a mantenimiento de rutina y \$6.697.003,76 a “Tareas Adicionales”.

De acuerdo con las prórrogas aprobadas, dichas “Tareas Adicionales” consistieron en la ejecución de una carpeta asfáltica de terminación en los sectores donde se realizó un bacheo intensivo, de 4 centímetros de espesor medio, con el fin de proporcionarle confort al usuario.

El Supervisor de Obra [REDACTED] desde el inicio de la misma en el año 2008, el cual fuera designado por la Disposición N° 10 del 17 de marzo de 2008.

El Jefe de la División Obras del 22° Distrito Formosa es el Ingeniero Horacio Caivano, quien estuvo en el cargo durante todo el desarrollo de la obra, siendo Jefe de Distrito el [REDACTED].

CONSIDERACIONES PREVIAS


En primer lugar, corresponde señalar que los hechos analizados tomaron estado público a raíz de la denuncia presentada por el Supervisor de Obra [REDACTED] al Sr. Coordinador General de Relaciones Institucionales, Comunicaciones y Distritos [REDACTED], mediante un correo electrónico de fecha 18 de febrero de 2016, conforme a lo manifestado por el propio Ing. Benítez, situación que deberá ser corroborada y meritarse a la hora de proceder al deslinde de responsabilidades.

Cabe destacar, asimismo, que en atención a los hechos denunciados, el entonces Gerente de Obras y Servicios Viales Ingeniero [REDACTED] solicitó a esta Unidad de Auditoría Interna (UAI) mediante la Nota GOSV N° 2258/16 de fecha 16 de marzo de 2016, la realización de una Auditoría sobre la Malla en cuestión, detallando los alcances que según su consideración debería tener la misma.

Entre los días 04 y 08 de abril de 2016, como ya fuera señalado, esta Unidad realizó tareas de relevamiento “*in situ*” en el ámbito del Distrito Formosa y en la Malla 505.

El 08 de abril de 2016, en oportunidad del cierre de la visita a obras, se labró una “*Minuta de Entrevista*” en la Sede del 22° Distrito – Formosa de la DNV, con el objeto de registrar los resultados de las entrevistas realizadas por el auditor actuante de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) con el Jefe de Distrito, el Jefe de la División Obras y el Supervisor de la obra.

Dicha Minuta fue suscripta por el auditor actuante y el Jefe de Distrito, firmándose dos ejemplares, uno para cada una de las partes. Cabe señalar que la “*indagación*” es uno de los procedimientos de auditoría para la obtención de evidencias que se mencionan en las Normas de Auditoría Gubernamental aprobadas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y en el Manual de Control Interno Gubernamental de dicha SIGEN, y “...*Consiste en la obtención de manifestaciones mediante entrevistas a funcionarios y empleados o personas relacionadas con las operaciones.*”



La Minuta, por su parte, es el instrumento donde se registran los resultados de las entrevistas realizadas. De lo expuesto, se desprende que la Minuta de Entrevista no constituye un Informe de Avance de la Auditoría, sino que es un instrumento interno para la obtención de evidencias que respalda la labor del auditor.

Con posterioridad a la visita a obra, [REDACTED] [REDACTED] una Nota de fecha 18 de abril de 2016, donde expresa que la misma es en “...respuesta a la Minuta de Entrevista que nos fuera notificada la semana pasada...”

Con relación a este aspecto, la Ley Nacional N° 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control establece en su artículo 102 lo siguiente:

“La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley...”

Como surge claramente de la Ley que nos rige, la Unidad de Auditoría Interna (UAI) tiene por misión prestar un servicio a la organización y en consecuencia las auditorías que realiza son (como su nombre lo indica) “auditorías internas” y sólo alcanzan a las distintas áreas de la repartición, no así a las empresas Contratistas.

En virtud de ello, en el caso de la obra que nos ocupa, el auditado es el 22° Distrito Jurisdiccional – Formosa y sus áreas competentes, [REDACTED].

Por ende, la decisión del Distrito auditado de notificar al Contratista de la Minuta de Entrevista suscripta con el auditor de esta UAI, es de su exclusiva responsabilidad.

En igual sentido, la respuesta de la empresa no constituye la opinión del auditado y sólo será considerada como un antecedente más del relevamiento, siendo el propio Distrito quien, en su carácter de auditado, formula su Opinión luego de la emisión del Informe Preliminar, la cual forma parte del presente Informe Definitivo.

OPINIÓN DEL AUDITADO

La versión preliminar del presente Informe fue puesta a consideración del 22° Distrito – Formosa mediante la Nota UAI N° 272/16 de fecha 19 de mayo de 2016, para que consigne su opinión acerca del mismo en un plazo de diez (10) días hábiles.

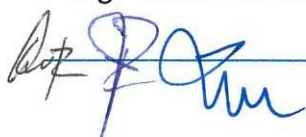
El Distrito Jurisdiccional Formosa remitió su opinión mediante la Nota N° 0982/16 del 14 de junio de 2016, que fue suscripta por el Jefe de la División Obras [REDACTED] [REDACTED], donde vierte sus respuestas a las observaciones formuladas por esta UAI.

A efectos de una mejor exposición, las respuestas fueron transcritas en el Informe Analítico adjunto, a continuación de cada hallazgo u observación.

Además, el Informe Preliminar de Auditoría fue elevado al Sr. Administrador General de la DNV [REDACTED] y al Señor Coordinador General de Ingeniería y Operaciones [REDACTED] para su conocimiento y consideración, mediante las Notas UAI N° 270 y 271, ambas de fecha 19 de mayo de 2016.

AUDITORES INTERVINIENTES

- Ing. Justo Romero – Coordinador Área Operativa
- Ing. Omar Riveros – Auditor Senior Área Operativa



HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

De la labor de auditoría realizada, se advirtieron deficiencias en la gestión de la Malla 505, correspondiente al Sistema de Contratos de Recuperación y Mantenimiento – CREMA, que se configuran en los casos que se detallan a continuación:

I. Tramitación de las prórrogas y circuito de aprobación

1 – Creación de un nuevo ítem en las prórrogas.

En las notas de presentación de las propuestas de Ampliación de Contrato, obrantes en los respectivos expedientes, la empresa Contratista plantea la necesidad de realizar “*Tareas Adicionales*”.

Se trata de una carpeta asfáltica de espesor variable (como mínimo 4 cm.) sujeta a las necesidades de la obra, con el objeto de mejorar el confort del usuario.

Esta propuesta generó la creación de un ítem denominado “*A01 – Carpeta de Terminación en Zona de Baches espesor medio = 4 cm. Incluido Riego de Liga*”, por la cual se cotizó un nuevo precio.

En tal sentido, las tareas que debían realizarse coincidían con varias ya cotizadas en el Contrato original de la Malla para la Etapa de Recuperación, pudiendo haber sido factible la adopción de las mismas.

Con relación a lo expuesto, el Artículo 14.3. Inciso 4 – de las “*Reglas Generales para la Continuidad del Mantenimiento*”, aprobada por Resolución DNV N° 925/10, habilita a que las “*Tareas Adicionales*” estén constituidas por varios ítems teniendo como restricción que los precios de los ítems preexistentes sean iguales o menores que los originales de Contrato a la fecha de referencia.

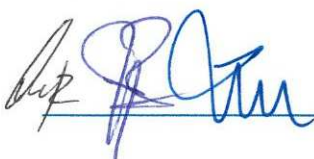
Ahora bien, según lo expresado por la empresa mediante Nota del 18 de abril de 2016 dirigida al Distrito Jurisdiccional Formosa, para la Primera Ampliación de Contrato (prórroga) estas tareas resultaban “*difíciles de estimar*”, situación que no se condice con el hecho de que la empresa se encuentra gestionando la Malla desde el año 1998, entre el CREMA Etapa I y CREMA Etapa II.

En lo que respecta a la Segunda y Tercera Ampliación de Contrato, la experiencia adquirida en las etapas de ejecución del Contrato original y en la Primera prórroga, permitiría a la empresa alcanzar el pleno conocimiento de los trabajos a ejecutar.

En definitiva, se creó un nuevo ítem cuando existía la posibilidad de confeccionar una descripción detallada de los trabajos a ejecutar empleando los ítems ya definidos en el Contrato original para la Etapa de Recuperación.

Opinión del auditado:

“El Contrato de la Malla CREMA 505 se desarrolló entre el 01/05/08 y el 01/05/13, habiéndose verificado al término del mismo el cumplimiento total de la Encomienda en un todo de acuerdo a las tareas definidas en el PRODEF. Antes de la terminación de dicho Contrato, el Distrito comenzó a elaborar el Proyecto Básico del nuevo CREMA Etapa III, que fuera licitado en junio de 2014 y aún no contratado.”



Debido a esta demora en el tiempo entre la finalización de un Contrato y el inicio del nuevo y basado en lo establecido en las Reglas Generales para la Continuidad del Mantenimiento de la Malla CREMA, el Distrito propuso llevar a cabo una prórroga anual del Contrato vigente ya que no se había planificado la conservación por administración de este tramo de la red jurisdiccional.

El hecho de que aún no se ha iniciado el nuevo Contrato CREMA derivó en que se hayan propiciado ejecutar una Segunda y una Tercera prórroga al mantenimiento, basadas en los objetivos establecidos en el Artículo 6 de las Reglas, es decir la seguridad de los usuarios y la preservación de la infraestructura.

Ahora bien, a los fines además de cumplir las Condiciones Mínimas Exigibles para la calzada y preservar la infraestructura, se propuso llevar a cabo Tareas Adicionales en los sectores puntuales de la Malla, que exceden a las actividades del Mantenimiento de Rutina.

De hecho estas tareas que apuntan a minimizar el deterioro de la calzada se pueden considerar parte de los trabajos proyectados en el PROBAS oportunamente licitado.

Conforme a ello se generó la creación del Ítem “Carpeta de Terminación en zona de baches, espesor medio = 4 cm., incluido Riego de Liga”, el cual se cotizó en 442,28 \$/Tn., manteniéndose los precios y las cantidades del Contrato para el Mantenimiento de Rutina referidas al periodo anual.

El nuevo precio cotizado en toneladas difiere del precio de la carpeta de concreto asfáltico cotizada en el Contrato, ya que básicamente hay rendimientos muy diferentes entre la ejecución de prácticamente 150 Kms. de repavimentación que carpetas de corrección de deformaciones de longitudes reducidas.”

Comentario del auditor:

El criterio que plantea el Distrito Formosa respecto de la diferencia de rendimientos entre la ejecución de una carpeta de concreto asfáltico de 150 Kms. de longitud y las carpetas de corrección de deformaciones de longitudes reducidas propuestas como “Tareas Adicionales” resulta, en principio, razonable.

De lo expuesto, se desprende que la ejecución de la carpeta de corrección propuesta en las prórrogas para longitudes reducidas debería tener un menor rendimiento que la ejecución de carpetas del Contrato original de 150 Kms., lo que justificaría el precio del nuevo ítem, ya que a un menor rendimiento la producción será menor, por lo tanto se necesitará más tiempo para ejecutar la tarea y el precio será mayor.

Sin embargo, del análisis comparativo realizado entre el Ítem “S6 – 4) Carpeta de mezcla bituminosa de 0,04 m de espesor mínimo” (que incluye riego de liga) del Contrato original y el Ítem “A01 – Carpeta de Terminación en Zona de Baches espesor medio = 4 cm. Incluido Riego de Liga” en estudio, surge que lo expuesto por el auditado no se ajusta a la realidad.

Ello así por cuanto el ítem Carpeta asfáltica de 4 cm. de espesor del Contrato original tiene un rendimiento de 400 m²/h, mientras que para la Primera prórroga es 45 Tn/h (equivalente a 450 m²/h), y para la Segunda y Tercera prórroga 60 Tn/h (600 m²/h).¹

¹ 60 Tn/h / (2,50 Tn/m³ x 0,04 m³/m²) = 600 m²/h

Es decir, contrariamente a lo afirmado por el Distrito en su descargo, el rendimiento considerado para las carpetas de corrección en zona de baches de la Segunda y Tercera prórroga, de 4 cms. de espesor, es mayor en un 50% que el rendimiento de las carpetas del mismo espesor del Contrato original.

En cuanto al precio del nuevo ítem, el mismo es un 47,6% mayor al precio del ítem carpeta asfáltica de 4 cms. del Contrato original (29,96 \$/m² en el Contrato original y 442,28 \$/Tn en las prórrogas a valores de origen de 2008, equivalente a 44,28 \$/m²).

Hecho el análisis sobre la totalidad del nuevo ítem, surge que en realidad fue modificada su estructura respecto del citado ítem del Contrato original, cambiándose los componentes de cada rubro y las cuantías de los materiales.

Así, entre la Primera prórroga y el Contrato original, el Rendimiento del ítem aumentó un 12,50%, el Rubro I – Materiales aumentó un 34%, el Rubro II – Equipos aumentó 176%, el Rubro III – Transporte aumentó 1% y el Rubro IV – Mano de Obra aumentó un 329%, lo que explica el mayor precio del nuevo ítem en las prórrogas.

Adicionalmente, si comparamos las prórrogas 2ª y 3ª respecto del Contrato original, el Rendimiento aumentó un 50%, el Rubro I – Materiales aumentó un 136%, el Rubro II – Equipos aumentó 232%, el Rubro III – Transporte disminuyó un 100% y el Rubro IV – Mano de Obra se incrementó en un 100%.

Recomendación:

Intensificar los controles previos a la aprobación de las prórrogas, con el fin de no aprobar nuevos ítems contractuales, en la medida que puedan emplearse los ítems contemplados contractualmente, respetando lo establecido en las “Reglas Generales para la Continuidad del Mantenimiento”

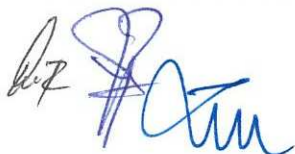
2 – Modificación de la estructura de un ítem entre una prórroga y otra.

En la Segunda y Tercera prórroga no se respeta la estructura del Análisis de Precios del Ítem correspondiente a las “Tareas Adicionales” denominado: “A01 – Carpeta de Terminación en Zona de Baches espesor medio = 4 cm. Incluido Riego de Liga”, creado en oportunidad de la tramitación de la Primera prórroga.

Para tal caso, se modificaron los rendimientos, las cuantías y los subtotales de cada Rubro que conforman el mencionado Ítem, manteniendo su Precio Total a valores de origen de Contrato.

Así, al pasar de la Primera a la Segunda prórroga, el Rendimiento de ejecución del Ítem se incrementó en un 33% (pasando de 45 a 60 Tn./h), el Rubro I – Materiales aumentó un 76% (114,32 a 201,11\$/Tn), el Rubro II – Equipos aumentó 21% (36,94 a 44,61\$/Tn), el Rubro III – Transporte disminuyó en un 100% (72,04 a 0,00\$/Tn) y el Rubro IV – Mano de Obra disminuyó un 53% (42,09 a 19,67\$/Tn), manteniendo el Precio Total del Ítem en 442,28 \$/Tn.

Esta modificación en los precios de los rubros altera las condiciones pactadas en el Contrato, como así también los coeficientes de variación para el cálculo de la Redeterminación de Precios.



Opinión del auditado:

“Se toma como válido, al momento de la Redeterminación de Precios de cada prórroga, el análisis de precios de la tarea adicional presentado y aprobado en oportunidad de la Primera prórroga (Redeterminación de Precios que al momento se encuentra en trámite al igual que la del Contrato original).”

Comentario del auditor:

El auditado no explica los motivos por los cuales se modificó la estructura del ítem entre la Primera y Segunda prórroga. Cabe aclarar que entre la Segunda y la Tercera prórroga no se produjeron modificaciones en la estructura del ítem.

Por otra parte el Distrito expresa que, en cuanto a la Redeterminación de precios, se tomará como válido el análisis de precios de la tarea adicional correspondiente a la Primera prórroga.

Este aspecto no resulta posible comprobar, puesto que según la consulta formulada a la Unidad de Redeterminación de Precios (URP), en la actualidad sólo se inició por Expediente N° 15910/14 la tramitación de la redeterminación de la Primera prórroga.

Recomendación:

Intensificar los controles previos a la aprobación de las prórrogas, con el fin de detectar y corregir deficiencias como la señalada.

3 – Aplicación de coeficientes no previstos contractualmente.

En la nota del 18 de abril de 2016, la empresa Contratista reclamó la aplicación de coeficientes de equivalencias supuestamente acordados con las autoridades del 22° Distrito Jurisdiccional – Formosa para relacionar la encomienda contratada como “*Tareas Adicionales*”, con los ítems realmente ejecutados.

El empleo de estos coeficientes estaría destinado a la certificación de las tareas ejecutadas por la empresa que no fueron contratadas en las prórrogas, como por ejemplo, bacheo superficial, bacheo profundo y carpeta asfáltica de 5 centímetros.

Mediante los mismos, se pretende referenciar el valor de estas tareas no previstas al valor del Ítem A01 de “*Tareas Adicionales*”, a los efectos de su certificación.

De la documentación analizada, no surge que la empresa haya presentado estos coeficientes de manera formal a consideración del Distrito o de la Gerencia de Obras, autoridades responsables de tratar y aprobar este tipo de presentaciones.

En segunda instancia, es improcedente que el Contratista realice tareas no previstas en el Contrato, modificando sus condiciones unilateralmente y pretendiendo el reconocimiento de las mismas.

Finalmente, considerar la validez de los mencionados coeficientes se opone con lo pactado, ya que el Artículo 14.3. Inciso 5 de las “*Reglas Generales para la Continuidad del Mantenimiento*” establece lo siguiente: “...Que la Contratista declare expresamente su conformidad con el precio pactado y como determinante el alcance total de esa conformidad renuncie expresamente a todo adicional a que pudiera considerarse con derecho en razón de las obligaciones que asume por el periodo.”



Opinión del auditado:

“En lo que respecta a las Tareas Adicionales de la encomienda contratada para la Segunda y Tercera prórroga, el transcurso del tiempo ha disminuido la vida útil del camino y sumado a ello el año pasado y el presente se registraron excesivas y continuas lluvias, superiores a las normales, decretándose en diciembre de 2015 la Emergencia Hídrica Provincial y posteriormente el Decreto Nacional 266 del 29 de enero de 2016, ha incrementado el deterioro de la calzada haciéndose necesario ejecutar un volumen de bacheo muy superior al estimado para poder garantizar una base sustentables para la ejecución de la carpeta de nivelación.

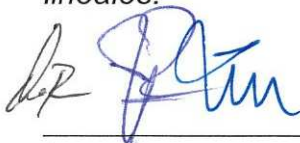
Esta situación hizo necesario establecer algún tipo de relación entre los precios de la carpeta de terminación y tareas tales como bacheo profundo y superficial y alteos de banquetas para llegar a una nueva cota de carpeta.

Para ello el Contratista ha propuesto a este Distrito la aplicación de coeficientes de equivalencias que parten de relacionar el precio de la carpeta de terminación de \$442,28/Tn con los valores de los ítems Bacheo Profundo (\$380,68/m³), Bacheo Superficial (\$635,06Tn), Carpeta de 0,05m de espesor (\$281,18Tn) y Banquetas de suelo común con compactación especial (\$4,67/m²), del Pr2 del Contrato original.

Además efectúa una serie de presentaciones en las cuales fundamenta su petición, presenta un resumen de los trabajos ejecutados y plantea una serie de causales que incidieron en la demora en el desarrollo de la encomienda. Si bien la propuesta puede considerarse razonable y técnicamente las tareas han sido las correctas, la misma no ha sido efectuada con la suficiente antelación para ser tramitada y aprobada por la Superioridad.

Cada Prórroga es un Contrato individual de ajuste alzado cuyo objetivo ya fue expresado y como cumplimiento del mismo se establecen en el Artículo 7 de las Reglas las Condiciones Mínimas Exigibles para la calzada en toda la extensión de la Malla. Independientemente de haberse cumplimentado con las exigencias de la Encomienda en cada una de las Prórrogas, en función a los trabajos ordenados a ejecutar y como modo de cuantificarlos a los fines de su valoración y comparación con el importes de las Tareas Adicionales, se adopta para el Bacheo Superficial el valor de \$679,76/Tn (que es el vigente en el Anexo II de la Prórroga del Contrato) y como valor de Bacheo profundo \$380,68/m³ y de Banquetas de suelo con compactación especial \$4,67/m² (valores estos extraídos del Pr2 del Contrato original de la Malla 505) que cumplen con lo establecido en el Artículo 14.3.4 de las Reglas.²

Como resultado de la evaluación y medición efectuada por la Supervisión de Obra se acompaña el presente “Cuadro Comparativo de obras a ejecutar” que se acumula al presente informe, del cual surge que salvo modificaciones menores las cantidades de cada uno de los ítems antes enumerados sería la siguiente: Bacheo profundo 642,39 m³; Bacheo superficial 7.749,10 Tn; Carpeta 12.112,00 Tn y Banquetas 101.108,95 m². Esto totalizaría una longitud de carpeta de aproximadamente 15.300 metros lineales.”



² En el caso del Bacheo superficial, el valor adoptado en la prórroga es el correspondiente al valor cotizado en el Pr1 (Tareas de mantenimiento) del Contrato original.

Comentario del auditor:

El Distrito Formosa reconoce que los “*coeficientes de equivalencias*” solicitados por la empresa carecen de tramitación y aprobación por parte de la Superioridad.

En consecuencia, no constituyen un instrumento contractualmente válido.

Tampoco aporta registros sobre si a la fecha el trámite fue iniciado formalmente.

La cuestión planteada se enmarca en lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley de Obras Públicas (LOP) N° 13064, que establece: “*No podrá el contratista por sí, bajo ningún pretexto hacer trabajo alguno sino con estricta sujeción al contrato, y si lo hiciera no le será abonado, a menos de que presente orden escrita que para ello le hubiere sido dada por funcionario autorizado, en cuyo caso el pago deberá disponerse por autoridad competente.*”

Sostiene, por otra parte, el auditado que “*cada Prórroga es un Contrato individual.*”

Cabe señalar, en primer término, que esta expresión no se condice con la pretensión de relacionar el precio de la carpeta de terminación de las prórrogas (\$442,28/Tn) con el precio del ítem Bacheo Profundo (\$380,68/m3) del Pr2 del Contrato original, ya que si la prórroga es un Contrato individual, como sostiene el auditado, ¿por qué habrían de vincularse las prórrogas con el precio de un Contrato anterior?

Por otra parte, el Expediente N° 10603/13 por el cual se tramitó la ampliación del Contrato se titula: “*Primera prórroga de Contrato – Malla 505 – Sistema CREMA*”. El mismo fue iniciado por solicitud de la propia empresa por Nota de Pedido N° 33 del 15 de abril de 2013, quien solicitó la prórroga del Contrato por un lapso de 12 meses.

En este orden de ideas, el Convenio en su Artículo 1° establece: “*Dar continuidad por el término de doce (12) meses contados a partir de... hasta el... a las tareas exclusivas de mantenimiento de rutina en la totalidad de la Malla...*”

Claramente se desprende de lo expuesto que una prórroga o ampliación de Contrato constituye, como su nombre lo indica, una extensión o continuidad del Contrato original, y por lo tanto se mantienen las mismas condiciones pactadas inicialmente.

Así, las tareas que el Distrito señala como “*...no previstas contractualmente*” (bacheo superficial, bacheo profundo y recalce de banquetas), y que habrían sido realizadas por la empresa en las prórrogas, en realidad son tareas perfectamente establecidas en el Contrato original con sus ítems correspondientes y sus respectivos precios.

De este modo, las citadas tareas de mantenimiento en realidad ya fueron previstas y contratadas por lo que, a nuestro entender, correspondería aplicarse los precios del Contrato original a las nuevas cantidades.

Cabe agregar que los ítems bacheo superficial y perfilado de banquetas y taludes se encuentran previstos en el Pr1 (Mantenimiento) del Contrato original, mientras que el bacheo profundo se encuentra previsto como tarea del Pr2 (Recuperación), pero no así como tarea de mantenimiento.

Por lo expuesto, los coeficientes de equivalencia o de mayoración que se pretenden aplicar a los precios de dichas tareas, asociándolas al precio del Ítem A01 de “Tareas Adicionales” de las prórrogas para carpetas asfálticas de 4 cms. de espesor (el cual, como se demostró en el Comentario de la Observación N° 1, es un 47,6% superior al precio de la carpeta asfáltica del mismo espesor del Contrato original), no resulta la opción más conveniente a los intereses de esta Dirección Nacional.

Además, el Distrito hace referencia a la Emergencia Hídrica Provincial decretada en diciembre de 2015, y luego por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto N° 266 del 29 de enero de 2016 para el Litoral y la Región Pampeana, que habrían motivado en la Malla la ejecución de las citadas tareas.

Es de hacer notar que las fechas mencionadas por el Distrito son posteriores a la ejecución de las mismas (el último Certificado emitido al momento del relevamiento en abril de 2016 fue el N° 4 de la Tercera Prórroga, correspondiente a agosto de 2015), y por lo tanto entendemos que no son de aplicación para el caso bajo análisis.

Recomendación:

Intensificar los controles previos a la aprobación de las prórrogas, con el fin de evitar situaciones como la señalada.

4 – Desactualización del proyecto en la Malla 505 para un nuevo período.

En la actualidad, la misma empresa en cuestión [REDACTED] ganó la Licitación y se le adjudicó la gestión de la Malla en ocasión de la puesta en ejecución del Sistema de Gestión Vial – CREMA Etapa III – Licitación N° 107/13 – Expediente N° 8955/13, con fecha de adjudicación el 10 de junio de 2014.

El Monto del nuevo Contrato (que aún no se inició) por el plazo de cinco (5) años es de \$301.880.431,66, cifra superior en un 28,41% al Monto del Presupuesto Oficial.

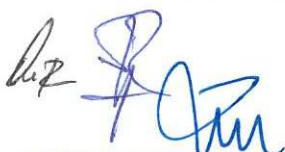
Asimismo, el Proyecto Básico (PROBAS) contempla la ejecución de Obras de Recuperación en el 100% de la Malla, pese a que en varias Secciones de la misma fueron ejecutadas recientemente “Tareas Adicionales” de repavimentación, con carpeta asfáltica de 4 cm. de espesor.

En las Secciones S1, S2, S3 y S4 se prevé la ejecución de una carpeta asfáltica de 3 cms. de espesor, y en las Secciones S5, S6 y S7 de una carpeta asfáltica de 5 cms.

Sin embargo, según lo proyectado entre las tres (3) prórrogas que se desarrollaron entre 2013 y 2016, la Sección S5 debió ser repavimentada en un 67%, la S6 en un 65% y la S7 en un 20%, lo cual evidencia una desactualización del Proyecto y la necesidad de su revisión por parte de las áreas competentes de Casa Central.

Por otra parte, cabe agregar que la DNV no realiza calificaciones sobre el desempeño de las empresas contratistas en sus obras, aspecto que fuera recomendado por la SIGEN en el Informe SGN S/N° del año 2010.

Del seguimiento realizado recientemente por esta Unidad, cuyos resultados fueron expuestos en el Informe UAI N° 43/15, surgió que la repartición no implementó cursos de acción tendientes a brindar atención a este requerimiento de la SIGEN.



Opinión del auditado:

“Con relación al nuevo CREMA Etapa III que se encuentra licitado, evidentemente en el PROBAS no se había previsto la demora entre la ejecución de un Contrato y otro, ni la necesidad de efectuar prórrogas anuales por tres períodos; los trabajos más necesarios y urgentes fueron los que se llevaron a cabo en cada una de las prórrogas y se intervino de manera parcial en los sectores más críticos de la Malla. Como ya se mencionara se totalizarían alrededor de 15.300 metros lineales de carpeta, lo que representa aproximadamente un 8,5% de la longitud total de la Malla. Tanto el bacheo como la carpeta ejecutada en ocasión de las distintas prórrogas se llevaron a cabo con similares estándares de calidad que los del Contrato CREMA, por lo que en ocasión del estudio y evaluación del PRODEF se podría considerar la incidencia de las Tareas Adicionales y la eventual disminución de cantidades a ejecutar se podría emplear en alguna otra obra de recuperación u otra intervención obligatoria, sin que ello implique modificación alguna del presupuesto.”

Recomendación:

Esta UAI considera que en forma previa al inicio de las obras deberá actualizarse el proyecto, a partir de un informe técnico más detallado y actualizado, como puede ser un Informe de Calidad final efectuado por la Unidad de Control de Calidad (UCC).

Asimismo, debería reverse el proceso de Contratación y establecer un mecanismo para evaluar el desempeño de la empresa en períodos anteriores y en otras obras de la repartición, tal como fuera oportunamente recomendado por la SIGEN.

II. Control de ejecución y Certificación**5 – Segunda prórroga. Deficiencias en la Certificación, pago y ejecución.**

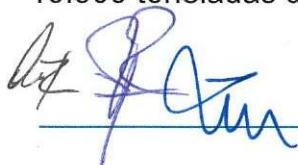
El período comprendido entre el 01/05/14 y el 30/04/15 correspondió a la Segunda Prórroga de Contrato para Tareas de Mantenimiento de Rutina, en el cual se planificó ejecutar en concepto de “Tareas Adicionales” la cantidad de 10.500 toneladas de “Mezcla Asfáltica para Carpeta de 4 cms. de espesor medio incluido Riego de Liga.”

De acuerdo a la Nota presentada por la empresa Contratista al Jefe del Distrito 22° – Formosa en fecha 18 de abril de 2016 y a la Nota de Pedido N° 44 del 22 de febrero de 2016, la ejecución de estas tareas comenzaron recién el 27 de junio de 2015, es decir, ya vencido el plazo contractual de la Segunda prórroga.

No obstante, estas tareas ya habían sido certificadas en su totalidad, el 50% en el mes de marzo de 2015 y el 50% restante en abril de 2015, mediante los Expedientes N°s 10.859/15 y 13.261/15 respectivamente, según lo establecido en el cronograma aprobado por el Plan de Trabajos y la Curva de Inversiones.

En todos los casos, los Certificados fueron suscriptos por el Supervisor de Obra, el Jefe de la División Obras y el Jefe de Distrito, por parte del 22° Distrito – Formosa de Vialidad Nacional, y el Representante Técnico de la empresa.

Así, al término de la Segunda prórroga (30 de abril de 2015), se habían certificado 10.500 toneladas de mezcla asfáltica que aún no habían sido ejecutadas.



En conclusión, la encomienda contratada como “Tareas Adicionales” se certificó en su totalidad en el transcurso del plazo de la Segunda prórroga, aunque sin haberse iniciado su ejecución dentro de dicho período.

De la documentación presentada por la empresa y de los datos proporcionados por la Supervisión de Obra, surge que a finales de junio de 2015 se inició la ejecución de 1.225 toneladas de mezcla asfáltica en concepto de bacheo superficial, tarea que se extendió hasta diciembre de 2015.

Para el mismo período, en la Sección S7 de la Malla se ejecutaron 7.830 toneladas de carpeta asfáltica, sobre una longitud de 9.750 metros de longitud de calzada.

Por consiguiente, entre julio de 2015 y diciembre de 2015 se ejecutó un total de 9.055 toneladas de mezcla asfáltica, restando por realizar a ese momento 1.445 toneladas para cumplir con la encomienda contratada en la Segunda prórroga.

La factura correspondiente al Certificado N° 11 (Expediente N° 10.859/15), de marzo de 2015, fue presentada el día 07 de julio de 2015 y pagada el 17 de septiembre de 2015. La factura del Certificado N° 12 (Expediente N° 13.261/15), de abril de 2015, fue presentada el 01 de septiembre de 2015 y pagada el 28 de octubre de 2015.

Es decir, varios meses antes de finalizar la ejecución de las “Tareas Adicionales” de la Segunda prórroga, las mismas ya habían sido pagadas en su totalidad.

Opinión del auditado:

“Contabilizando las 1.225 Tns. de bacheo superficial, las 7.830 Tns. de carpeta de concreto asfáltico y las banquetas correspondientes se cumple con la Tarea Adicional correspondiente a la Segunda Prórroga del Contrato. Restando ejecutar a la fecha aproximadamente 4.280 Tn. de carpeta de concreto asfáltico y su correspondiente banquina de suelo común con compactación especial: es decir que de la Tarea Adicional correspondiente a la Tercera Prórroga se lleva ejecutada aproximadamente el 65% de la misma. La Certificación de la Segunda Prórroga se efectuó de acuerdo a lo establecido en las Reglas Generales para la Continuidad del Mantenimiento y en función de lo detallado en los Anexos V y VI del Convenio de la Prórroga que nos ocupa, tratándose de un Convenio de ajuste alzado al haberse verificado el cumplimiento de las Condiciones Mínimas Exigibles para la calzada en toda la extensión de la Malla, es decir los requisitos establecidos en cuanto a hundimientos mínimos, levantamientos de borde de calzada, fisuración, baches abiertos, desprendimientos y banquetas se procedió a efectuar las certificaciones de acuerdo a la normativa, aclarándose que efectivamente se ha cumplido con la totalidad de la encomienda de dicha prórroga.”

Comentario del auditor:

De acuerdo con lo señalado por el Distrito Formosa en su Nota N° 0982/16 del 14 de junio de 2016, las “Tareas Adicionales” de la Segunda Prórroga fueron completadas y las de la Tercera Prórroga alcanzan una ejecución del 65%.

Es decir, 45 días después del vencimiento contractual de la Tercera prórroga (que operó el 30 de abril de 2016), aún estarían pendientes de ejecución el 35% de las “Tareas Adicionales” de la misma, las cuales fueron certificadas en su totalidad en las fechas previstas en el respectivo Plan de Inversiones (junio, julio y agosto de 2015).



En cuanto a la Segunda Prórroga, que es el tema específico de este punto, el Distrito Formosa afirma que en la toda la Malla se verificó el cumplimiento de las Condiciones Mínimas Exigibles de la calzada, razón por la cual, considerando que se trata de un Convenio de ajuste alzado, certificó en un 100% las “*Tareas Adicionales*” pese a que las mismas no habían sido ejecutadas (debían realizarse en marzo y abril de 2015 y se iniciaron recién en junio de ese año, es decir, dos meses después de finalizado el Convenio de prórroga).

A continuación se exponen las consideraciones de esta UAI en cuanto al estudio y la fundamentación de las obras adicionales, y su certificación en cantidad y calidad:

a) En cuanto a la fundamentación de las obras:

El 22° Distrito – Formosa señala que las “*Tareas Adicionales*” fueron propuestas “...a los fines de cumplir las Condiciones Mínimas Exigibles de calzada y preservar la infraestructura” (párrafo 4 de la Opinión del Auditado en la Observación N° 1).

Además, para la incorporación y contratación de dichas tareas a las prórrogas el Contratista invocó razones de seguridad del usuario. Por lo tanto, si la seguridad del usuario estaba en riesgo, las inversiones debían realizarse en las fechas previstas en el cronograma del Plan de Trabajo y Curva de Inversiones, no en cualquier momento.

Ahora bien, si como sostiene el Distrito Formosa en su respuesta, oportunamente no fue necesaria la ejecución de las “*Tareas Adicionales*” de la Segunda prórroga porque se cumplían las Condiciones Exigibles de la calzada, que eran su finalidad específica, cabe preguntarse entonces: ¿para qué fueron contratadas si no eran necesarias?

b) En cuanto a la cantidad certificada:

A este respecto, corresponde hacer la siguiente consideración: el “*Plan de Trabajos*” obrante en Anexo V de las prórrogas es (como su nombre lo indica) un cronograma de ejecución de los trabajos, mientras que la “*Curva de Inversiones*” del Anexo VI (como su nombre también lo indica) establece temporalmente los montos de las inversiones a realizar por el Contratista.

Ambos instrumentos (el Plan de Trabajos y la Curva de Inversiones) se refieren a obligaciones del Contratista, no a un “*Plan de Pagos*” o una “*curva de desembolsos*”, como pretende el auditado en su descargo.

En tal sentido, del relevamiento practicado por esta UAI surge inequívocamente que los trabajos correspondientes a las “*Tareas Adicionales*” no fueron ejecutados; no obstante, fueron certificados conforme a lo establecido en dicho Plan de Trabajos y la Curva de inversiones.

Asimismo, el hecho de que el Contrato sea de ajuste alzado no significa que las obras no sean susceptibles de ser medidas y certificadas en los meses en que realmente fueron ejecutadas.

En virtud de lo expuesto, la acción de certificar tareas que no se hallaban ejecutadas vulnera los principios de control, cuyo principal objetivo es cuidar los intereses de la repartición y en un sentido más amplio del Estado Nacional.

En cuanto a la empresa, la misma presentó las facturas correspondientes para el cobro de los Certificados de marzo y abril de 2015 respectivamente, que se tramitan por los Expedientes N°s 10859/15 y 13261/15 (como se mencionó en el cuerpo de la observación), por las “Tareas Adicionales” (no ejecutadas) de la Segunda prórroga.

Esta situación configura una “falsedad ideológica” por cuanto el Certificado de Obra es un documento auténtico en sus condiciones esenciales, pero son falsas las ideas que en él se quieren afirmar como verdaderas.

Al respecto, el Pliego establece en su Artículo 43 – Pagos, en 43.2) “El Contratante (la DNV) abonará al Contratista (██████████) los certificados que el Ingeniero (el Supervisor de Obra) dentro del plazo que media entre su emisión y el vencimiento que se producirá a los treinta (30) días corridos a contar desde el primer día del mes siguiente al que el Ingeniero suscribiere tales documentos, salvo en el caso de los certificados de recepción provisional y definitiva...”

En 42.3) dice que: “En caso de mora de dicho pago, el Contratista tendrá derecho a reclamar intereses.” Así, la presentación de dichos Certificados colocó a Vialidad Nacional en la posición de deudor moroso de una tarea que no había sido ejecutada.

Otro tema a tener en cuenta es el siguiente: la empresa, al momento de cotizar la obra, supone la realización de una inversión en un determinado momento, la cual será recuperada con posterioridad, en un plazo de 60 días aproximadamente. Este costo financiero está incluido en el precio, que es pagado por Vialidad a la empresa, sin que ésta haya realizado la inversión.

c) En cuanto a la calidad de las obras:

La calidad de las obras queda plasmada en la Declaración de Calidad del Contratista y el Certificado de Obra. El primero de estos documentos constituye una Declaración Jurada de la empresa, mientras que el segundo implica la conformidad de las partes luego de efectuarse las mediciones y controles correspondientes.

En el caso de la Segunda prórroga, el 06 de julio de 2015 el Contratista presentó la “Declaración de Calidad” correspondiente al Certificado N° 11 – marzo de 2015 (fs. 15 del Expediente N° 10859/15), y el 03 de agosto la del Certificado N° 12 – abril de 2015 (fs. 16 del Expediente N° 13261/15), los que incluyen la totalidad de las “Tareas Adicionales” de la prórroga en cuestión (50% en marzo y 50% en abril).

En las mismas “...declara que los trabajos fueron ejecutados siguiendo las reglas del buen arte, en un todo de acuerdo a los requerimientos de Calidad exigidos en los Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Particulares de la Obra.”

Es decir, mediante este documento la empresa Contratista manifiesta con carácter de Declaración Jurada que trabajos que no ejecutó se ajustaban a las exigencias de calidad requeridas.

En tanto, un Certificado de Obra implica la verificación concreta y efectiva de las cantidades certificadas, que además deben cumplir con la calidad exigida.

Así, si el Certificado de Obra constituye la conformidad de las partes en cuanto a la cantidad y calidad de las tareas ejecutadas, cabe preguntarse entonces: ¿con qué criterio las partes evaluaron la calidad de obras que no habían sido ejecutadas?



En definitiva, mediante los Expedientes N° 10859/15 y 13261/15 antes mencionados, el Distrito Formosa y la empresa validaron la ejecución de una carpeta asfáltica inexistente, declarando que la misma cumplía con las condiciones de calidad exigidas en los Pliegos.

Como se detalló en la observación, ambos Certificados fueron pagados los días 17 de septiembre y 28 de octubre de 2015 respectivamente.

Recomendación:

Efectuar un deslinde de responsabilidades con el fin de evaluar la conducta de los funcionarios intervinientes.

Realizar la certificación de ajuste correspondiente a efectos de dejar establecida la paridad entre la encomienda contractual y las prestaciones recibidas, analizando la aplicación de penalidades al Contratista ante los incumplimientos detallados.

6 – Tercera prórroga. Deficiencias en la Certificación y pago.

La Tercera Prórroga tuvo fecha de inicio el 01/05/15 y su plazo de ejecución se extendió hasta el 30/04/16. En este caso se previó la realización de 15.142 toneladas de “Mezcla Asfáltica para Carpeta de 4 cm. de espesor medio incluido Riego de Liga” en carácter de “Tareas Adicionales”, según el siguiente cronograma aprobado en el Plan de Trabajo y Curva de Inversiones:

- Junio de 2015: 33%
- Julio de 2015: 33%
- Agosto de 2015: 34%

Es decir, se previó ejecutar la totalidad de la carpeta asfáltica entre el segundo y el cuarto mes de la prórroga.

Así, a la cantidad de mezcla asfáltica contratada para la Tercera prórroga (15.142 Tn.) se deben adicionar las 10.500 Tn. que estaban pendientes de ejecución de la Segunda, lo cual hace un total de 25.642 Tn. de mezcla asfáltica.

Entre julio de 2015 y diciembre de 2015, como se señaló en el punto anterior, sólo se ejecutaron tareas de la Segunda prórroga por 9.055 toneladas de mezcla asfáltica.

La situación se ve agravada al 04 de noviembre 2015, fecha en que ya se habían certificado en su totalidad las “Tareas Adicionales” de la Tercera prórroga, que no habían sido iniciadas, mientras que aún se adeudaban tareas de la Segunda.

Finalmente, al 08 de abril de 2016 (fecha de cierre del relevamiento de campo de la auditoría), el total de mezcla asfáltica que faltaba ejecutar según los cálculos de esta UAI era de 19.477 toneladas, para un espesor medio teórico de 4 centímetros y una densidad teórica de 2,50 Tn/m³.

Según registros del Supervisor, el faltante a esa fecha era de 17.813 toneladas, con un espesor medio ejecutado de 4,7 centímetros y 2,55 Tn/m³ de densidad. Este último valor indicaría que hay una compactación en exceso, lo cual se manifiesta en la exudación que presenta la carpeta en varios sectores.

Por su parte, la empresa en su Nota del 18 de abril de 2016 reconoció que adeudaba la ejecución de 11.561 toneladas, las cuales ya se encontraban certificadas. En este caso, debe tenerse en cuenta que la empresa descuenta del total la ejecución de las tareas no previstas contractualmente que realizó, mediante la aplicación de los “coeficientes de equivalencia” citados en la Observación N° 3.

Cabe agregar que este reconocimiento de la empresa ocurrió a tan solo 12 días de la finalización del plazo contractual (que operó el 30 de abril de 2016).

La factura correspondiente al Certificado N° 02 (Expediente N° 14.943/15), de junio de 2015, fue presentada el 02 de noviembre de 2015 y pagada el 15 de enero de 2016. Este pago incluye el primer tercio de las “Tareas Adicionales” de la 3ª prórroga.

El importe abonado fue de \$9.406.715 a precios redeterminados (provisorios), en pago por tareas que, vale recordar, aún no fueron realizadas.

Aún quedan pendientes de pago los Certificados N° 03 y N° 04 de julio y agosto de 2015, por el 67% restante de las “Tareas Adicionales” de la Tercera prórroga.

En ambos casos se presentaron las correspondientes facturas para el pago los días 03 de diciembre de 2015 y 12 de enero de 2016, respectivamente, colocando a la DNV en la posición de deudor moroso de una tarea que no se ejecutó.

Corresponde agregar que al término del relevamiento de campo (08 de abril de 2016) el último Certificado de Obra emitido era el N° 04, correspondiente a agosto de 2015.

Desde entonces, entre septiembre de 2015 y marzo de 2016, no se emitió ningún Certificado, es decir, durante ese período no fueron emitidos siete (7) Certificados de la Tercera Prórroga correspondientes a las tareas de Mantenimiento de Rutina.

Opinión del auditado:

“En cuanto a la Certificación de la Tercera Prórroga, se ha efectuado en forma parcial y de acuerdo al Plan de Inversiones detallado en el Convenio de la Prórroga que nos ocupa, encontrándose en ejecución los trabajos correspondientes al Mantenimiento de Rutina y a las Tareas Adicionales, habiendo el Contratista solicitado un mayor plazo, fundamentado particularmente en razones climáticas adversas, para cumplir con la totalidad de las Condiciones Exigibles en cuanto a la calzada y las tareas de Mantenimiento de Rutina.”

Comentario del auditor:

La expresión del Distrito respecto a que la Certificación de la Tercera Prórroga se efectuó en forma parcial es sólo con relación al total de la encomienda, puesto que las “Tareas Adicionales” previstas para los meses 2 a 4 de la Prórroga (junio – agosto de 2015) fueron certificadas en un 100%, según lo previsto en el Plan de Inversiones.

En este punto, es importante no perder de vista que el tema central observado tanto para la Segunda como para la Tercera Prórroga es que las “Tareas Adicionales” no registraban ejecución alguna al momento de su certificación.

En el caso de la Tercera prórroga bajo análisis, el Certificado N° 2 correspondiente a junio de 2015, que comprende el primer tercio de las “Tareas Adicionales”, fue pagado por Vialidad Nacional el 15 de enero de 2016, quedando pendientes de pago al momento del relevamiento los dos (2) Certificados restantes.



Posteriormente, el 30 de mayo de 2016 se pagó mediante el Certificado N° 3 (julio de 2015) el segundo tercio de las “Tareas Adicionales” por un importe de \$9.406.715, a precios redeterminados provisorios.

El 05 de julio de 2016 se pagó parcialmente el Certificado N° 4 (agosto de 2015) por \$3.497.159,96 de los \$9.668.969,68 correspondientes a este Certificado.

Ambos pagos por la suma de \$12.903.874 (a valores actualizados) se efectuaron con posterioridad a la emisión del Informe Preliminar de Auditoría UAI N° 12/16, de fecha 19 de mayo de 2016.

De este modo, las “Tareas Adicionales” de la Tercera prórroga fueron pagadas en un 78%, no habiéndose aplicado multas a la empresa por la ejecución fuera de término.

Por otra parte, el Distrito Formosa informó por Nota N° 0982/16 del 14 de junio de 2016 que a esa fecha restarían por ejecutarse 4.280 Tn. de concreto asfáltico de la Tercera Prórroga, y sus respectivas banquetas de suelo con compactación especial.

Este valor no guarda relación con las 17.813 toneladas que se hallaban pendientes de ejecución al 08 de abril de 2016 según los registros de la Supervisión de Obra, ni siquiera con las 11.561 Tn. que la empresa reconocía adeudar al 18 de abril de 2016.

El Distrito no informa cuándo se ejecutaron las tareas de mezcla asfáltica que estaban pendientes, para llegar al saldo de 4280 Tn. al 14 de junio de 2016.

Posteriormente, a la luz de los resultados obtenidos por esta UAI, la Gerencia de Obras y Servicios Viales dispuso la realización de un relevamiento sobre la Malla, el cual se llevó a cabo durante la primera semana de agosto de 2016.

Según lo informado a esta UAI, dicho relevamiento arrojó como resultado que las “Tareas Adicionales” de la Tercera prórroga alcanzan un grado de avance del 32%, quedando aún pendientes de ejecución 10.271 Tns. de mezcla asfáltica.

Recomendación:

Efectuar un deslinde de responsabilidades con el fin de evaluar la conducta de los funcionarios intervinientes.

Realizar la certificación de ajuste a efectos de dejar establecida la paridad entre la encomienda contractual y las prestaciones recibidas, analizando la aplicación de penalidades al Contratista ante los incumplimientos detallados.

Instruir en el ámbito de las áreas competentes que ante situaciones como la descrita se solicite a la Coordinación General de Administración y Finanzas la suspensión de los pagos vinculados.

7 – Traslado de la planta asfáltica fuera de la zona de obra.

Del relevamiento realizado en abril de 2016, surgió que la empresa Contratista no contaba con una planta asfáltica en la obra, pese a que adeudaba la ejecución de aproximadamente 18.000 toneladas de carpeta asfáltica.

Este hecho evidencia la falta de intención de la empresa Contratista de cumplir con la encomienda dentro de los plazos contractuales.

De acuerdo con lo informado por las autoridades del Distrito, la planta asfáltica fue trasladada a la provincia del Chaco en el mes de julio de 2015 aproximadamente.



Posteriormente, la empresa reconoció que la planta fue trasladada en dos ocasiones e informó que posee obradores en el Pavao (Ruta Nacional N° 81, Formosa), Laguna Blanca (Ruta Nacional N° 86, Formosa) y en Castelli (Ruta Nacional N° 95, Chaco), en obras cercanas, aunque ninguno de ellos en la obra bajo análisis.

Comentario del auditor:

El auditado no emite comentarios sobre este aspecto.

Cabe agregar que el Pliego licitatorio en el acápite “TECNOLOGÍA A APLICAR”, en el punto “C. Equipos”, establece que se ha previsto la utilización de equipos modernos con características y accesorios de última tecnología, citando en primer término a la “Planta asfáltica”, la cual deberá tener “...una capacidad suficiente para abastecer las necesidades que surgen del plazo vigente”.


Recomendación:

Fortalecer los controles relativos al cumplimiento de los contratos de obras a efectos de dotar a las autoridades de herramientas que permitan detectar y minimizar la ocurrencia de desvíos como el detallado.

8 – Tareas de Mantenimiento de rutina y tareas contratadas en las prórrogas.

Se detectaron algunos desvíos respecto a la encomienda de Mantenimiento de rutina contratada, que a modo de ejemplo se citan a continuación:

- Desprendimientos de material granular (peladuras y baches), predominantemente en las Secciones S5 y S6.
- Exudación en varios sectores de la calzada.
- Se aprecia que el sellado de fisuras no es una práctica aplicada por la empresa, ya que esta auditoría no pudo detectar sectores en los cuales se utilizó esta técnica de mantenimiento.
- La Sección S6 presenta fisuras sin tratamiento paliativo, en las cuales por el efecto bombeo provocado por el tránsito circulante se genera la pérdida de material fino, acción que contribuye al debilitamiento del paquete estructural.
- Desplazamientos laterales de la calzada en varios sectores de la Malla.
- Entre las progresivas Km. 1295 y Km. 1301 se apreció que la cota superior de la banquina es mayor a la cota de la calzada, situación que provoca en ese sector la inundación total de la calzada, según lo indicado por el Supervisor de la Obra.
- Descalces de banquetas en varios sectores de la Malla.
- Falta demarcación horizontal provisoria sobre la carpeta de rodadura de 9750 m de longitud realizada en la Sección S7, conforme lo establecido por pliego. Cabe destacar que dicha carpeta concluyó en diciembre de 2015 según lo informado por el Supervisor de Obra y el Representante Técnico de la empresa. Posteriormente, la empresa explicó que el Distrito había solicitado la demarcación definitiva, por tal razón consideró que no ameritaba realizar la señalización provisoria. A juicio de esta UAI, ese argumento no tiene sustento por cuanto la demarcación provisoria es una exigencia contractual.



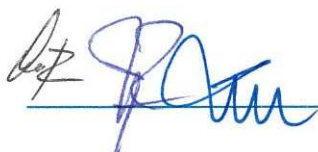
- No se colocaron los carteles de información al usuario: el Pliego establece en el Artículo 9 su colocación en ambos sentidos cada 15 Km.
- Mojones kilométricos en mal estado que no cumplen con las condiciones exigibles.
- Cartel de fin de Malla emplazado al frente del Campamento Fontana de Vialidad Nacional, cuya ubicación no resulta adecuada, ya que se encuentra tapado por el refugio de ómnibus situado por delante del mismo.
- No se presentaron los croquis correspondientes al Plan de Desvíos de Tránsito.
- Falta de señales verticales que alerten sobre la ubicación de las alcantarillas.
- Embarque de alcantarillas tapadas por una abundante vegetación.
- La vegetación sobre la banquina no cumple con las exigencias establecidas en los pliegos en varios sectores de la Malla, especialmente en las Secciones S6 y S7.
- Frondosa vegetación sobre la cuneta, desde el pie de talud hasta el alambrado perimetral que delimita la zona de camino.
- Los dos (2) puestos de control de pesos y dimensiones se encuentran inoperantes. El Distrito no cuenta con suficiente personal para ser destacado en estos puestos, según lo expresado por el Jefe de Distrito.
- El Puesto de Control de Cargas ubicado en la progresiva 1282,500 es utilizado por la empresa para acopio de materiales (cemento en bolsa, suelo seleccionado, RAP etc.) y estacionamiento de equipos, situación que provocó el deterioro de la playa de descarga.
- Los equipos de la empresa contratista no están identificados con el logo de Vialidad Nacional, conforme lo establecido en la Nota Circular N° 01/12 de la Coordinación de Distritos, en el marco de la tarea de fortalecimiento institucional.

Asimismo, de acuerdo al relevamiento practicado sobre las Órdenes de Servicio, se advirtieron constantes reclamos por parte del Supervisor de Obra con relación a diversas cuestiones mencionadas en la presente observación.

Opinión del auditado:

“En lo que respecta a las apreciaciones efectuadas en lo relacionado con las tareas de Mantenimiento de Rutina, la Supervisión ha efectuado una serie de Ordenes de Servicio puntualizando los desvíos detectados, encontrándose el Contratista abocado a la corrección de los mismos y serán verificados oportunamente al momento de proceder a la Recepción final de la prórroga.

Como el objetivo fundamental de las prórrogas según reza en los considerandos de la Resolución aprobatoria es “mantener un grado aceptable de transitabilidad y seguridad al usuario, proveyendo de trabajos de mantenimiento y adicionales, preservando de este modo la infraestructura vial”, se considera que se está cumpliendo con dichas premisas, en acuerdo a las Reglas Generales para la Continuidad del Mantenimiento para las Mallas CREMA y logrando que la Ruta Nacional N° 81 al término de la Tercera Prórroga del Contrato, es decir luego de transcurridos ocho (8) años de la Encomienda original cuente con Índices de estado aceptables y no se aprecian tramos mayormente deteriorados o colapsados.



Además, considerando el objetivo primordial de brindar seguridad al usuario es necesario poner de manifiesto que durante el transcurso del Contrato original y las distintas prórrogas “no se han producido accidentes de tránsito atribuibles a un deficiente estado de la calzada ni existen demandas al respecto” en el tramo Empalme Ruta Nacional N° 11 – Empalme Ruta Nacional N° 95 de la mencionada ruta (RN81).”

Comentario del auditor:

Las expresiones vertidas por el Distrito no se ajustan a los resultados obtenidos por esta UAI en ocasión del examen practicado a principios de abril de 2016, es decir, a 25 días del vencimiento del plazo contractual de la Tercera Prórroga.

El auditado sostiene que se estaría cumpliendo con las premisas de transitabilidad y seguridad, lo cual no se condice con el hecho de que aún no se habían construido las carpetas de terminación en zona de baches previstas como “*Tareas Adicionales*”, que tenían por finalidad precisamente mejorar el confort y la seguridad de los usuarios, así como la preservación de la infraestructura.

Como surge de los Expedientes N° 10603/13, N° 14589/14 y N° 3856/15 por los que se tramitaron las tres prórrogas contractuales, dichas “*Tareas Adicionales*” resultaban necesarias porque las tareas de mantenimiento originalmente contratadas ya no eran suficientes para garantizar la transitabilidad y seguridad.

Por otra parte, informa que se estarían corrigiendo los desvíos detectados, que serán verificados por el Distrito al proceder a la Recepción Definitiva de la obra.

Esta Unidad advirtió que si bien el Supervisor de Obra emitió Órdenes de Servicio intimando a la empresa Contratista a subsanar las deficiencias detectadas, ésta no realizó oportunamente las correcciones requeridas. Corresponde agregar que ante esta situación no se le aplicaron las penalidades previstas en los Pliegos.

Las tareas que actualmente estaría realizando la empresa surgen como consecuencia del relevamiento practicado por esta auditoría y resultan extemporáneas, puesto que el vencimiento contractual de la Tercera prórroga operó el 30 de abril de 2016.

El Distrito Formosa no informa en su respuesta sobre la realización del señalamiento horizontal provisorio de la Malla, en particular en la Sección S7, cuya carpeta de 9750 metros de extensión fue terminada en diciembre de 2015.

En cuanto al señalamiento horizontal definitivo, de acuerdo con lo informado por la División Señalamiento de Casa Central, el mismo fue solicitado por el Distrito recién el 30 de junio de 2016 mediante un correo electrónico, es decir, dos meses después de producido el vencimiento contractual.

Además de los aspectos mencionados, en ocasión del relevamiento se advirtió que varias de las falencias detectadas serían de antigua data, como los descalces en las banquetas, fisuras sin sellar en las calzadas, mojones kilométricos en mal estado, frondosa vegetación en cunetas y alcantarillas, etc.

En el caso de la vegetación en alcantarillas, el nivel de la misma supera ampliamente la cota de la calzada, obstruyendo el libre escurrimiento de las aguas, situación que se vio agravada por las inundaciones registradas en la zona durante el último verano y que generaron que se decretara la Emergencia Hídrica Provincial y Nacional.



Sumado a ello, las alcantarillas no se encuentran señalizadas, lo que constituye una situación de elevado riesgo vial. Si bien la cartelería de advertencia en alcantarillas no forma parte de las exigencias contractuales, el Distrito deberá tomar los recaudos para subsanar este aspecto a la brevedad.

Desde el punto de vista de la Seguridad Vial, la situación descrita (calzadas en mal estado y sin señalización, banquetas descalzadas o más elevadas que la calzada, alcantarillas sin señalizar, embancadas y cubiertas de vegetación, etc.), configura un escenario de suma peligrosidad para los conductores.

Cabe recordar que las tareas de Mantenimiento de Rutina fueron contratadas con el objeto de brindar una adecuada transitabilidad y seguridad. Sin embargo, pese a no haberse alcanzado dichos objetivos, fueron certificadas y pagadas por la DNV.

Por último, el Distrito señala que en el transcurso del Contrato y de las prórrogas no se produjeron accidentes atribuibles al deficiente estado de la calzada.

Sin embargo, según lo informado por el Supervisor, en febrero del presente año en la progresiva 1300 de la Sección S5 se produjo el despiste de una camioneta por efecto del hidroplaneo sufrido por la acumulación de agua en el sector, debido a que la cota de banquina es superior a la cota de calzada, como fuera descripto en la observación.

Recomendación:

Efectuar un deslinde de responsabilidades con el fin de evaluar la conducta de los funcionarios intervinientes, y analizar la aplicación de penalidades al Contratista ante los incumplimientos detallados.

Intensificar los controles sobre el cumplimiento de las Condiciones Exigibles para el resto de las obras del Distrito.



CONCLUSIÓN GENERAL

Del análisis realizado sobre la Malla CREMA 505, en la provincia de Formosa, surge como aspecto principal que las “*Tareas Adicionales*” correspondientes a la Segunda y Tercera prórroga fueron certificadas antes de haber sido ejecutadas.

En el caso de la Segunda Prórroga, dichas tareas se certificaron en marzo y abril de 2015 y se presentaron para el cobro, pero su ejecución se inició recién en junio de ese año, es decir, ya vencido el plazo contractual que expiró el 30 de abril de 2015.

Dichos Certificados fueron cobrados en los meses de septiembre y octubre de 2015, varios meses antes de terminar su ejecución.

En el caso de la Tercera Prórroga, las tareas se certificaron entre junio y agosto de 2015 conforme a lo previsto en el Plan de Inversiones del Convenio de prórroga.

Cabe señalar que a la fecha del relevamiento de esta UAI (04 al 08 de abril de 2016), estas tareas aún no registraban ejecución, siendo que el plazo contractual vencía el 30 de abril de 2016.

De acuerdo con lo informado por el Distrito Formosa, al 14 de junio de 2016 las “*Tareas Adicionales*” de la Tercera Prórroga alcanzaron un grado de avance del 65%.

Sin embargo, según un relevamiento dispuesto por la Gerencia de Obras y Servicios Viales en agosto de 2016, el avance es de sólo el 32%. A la fecha de emisión del presente Informe, los pagos efectuados alcanzan al 78%.

Se advirtieron asimismo diversas deficiencias e incumplimientos en el Mantenimiento de Rutina en las prórrogas, las cuales fueron comunicadas por el Supervisor a través de Órdenes de Servicios y no corregidas en tiempo y forma por la empresa. No obstante, no se aplicaron las penalidades previstas en los Pliegos.

La situación expuesta pone de manifiesto la debilidad del sistema de control interno y configura una deficiente gestión de la Malla CREMA 505 en la Ruta Nacional N° 81, en la provincia de Formosa, en lo que respecta a la Segunda y Tercera Prórroga de Mantenimiento y “*Tareas Adicionales*”.

Finalmente, se recomienda a las autoridades de la repartición fortalecer el sistema de control e inspección de obras, de manera de prevenir la recurrencia de situaciones como las descriptas en el presente Informe.

Asimismo, adoptar de forma imperiosa los cursos de acción necesarios para subsanar las falencias detectadas en el tramo en cuestión, atento al elevado riesgo vial que presenta para los conductores.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 01 de septiembre de 2016.



Ing. Civil OMAR E. RIVEROS
Auditor Área Operativa - U.A.I.
Dirección Nacional de Vialidad



Ing. JUSTO ROMERO
Coordinador Área Operativa - UAI
Dirección Nacional de Vialidad



C. MARCELO GUILLERMO BIANCHI
AUDITOR INTERNO - U.A.I.
DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD

ANEXO FOTOGRÁFICO

En el presente Anexo se presentan las fotografías que ilustran la labor de auditoría.



Sección S1. Vegetación en alcantarillas.



Sección S1. Vegetación en alcantarillas.



Sección S1. Vegetación en alcantarillas.



Sección S2. Vegetación en alcantarillas.



Sección S2. Vegetación en alcantarillas.



Sección S2. Vegetación en alcantarillas.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several stylized, overlapping loops and lines.



Sección S3. Mojón kilométrico en mal estado.



Sección S3. Alcantarilla sin señalizar, sumamente peligrosa.



Sección S3 – Km. 1267. Alcantarillas sin señalizar con abundante vegetación.



Sección S4 – Km. 1269. Vegetación sobre las cunetas.



Sección S5 – Km. 1288,40. Calzada en estado deficiente.



Sección S5. Km. 1295 – Km. 1301. Cota de banquina superior a la cota de calzada.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several stylized, overlapping letters and flourishes.



Sección S5. Deficiente estado de calzada y banquina más elevada que la calzada.



Sección S5. Calzada en estado deficiente.



Sección S6. Mojón kilométrico escrito con aerosol.



Sección S6. Mojón kilométrico en mal estado y pasto sin cortar en banquina.

[Handwritten signature]



Sección S6. Calzada en estado deficiente.



Sección S7. Descalce de banquetas.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. J. Cam', located at the bottom left of the page.