

Informe de Auditoría Definitivo

Expte. N° 242 – 1.902/08

Señor Intendente del Municipio de Aguaray

Don Juan Carlos Alcoba

Su despacho

La Auditoría General de la Provincia, en ejercicio de las facultades conferidas por el Artículo N° 169 de la Constitución Provincial y Artículo N° 30 de la Ley N° 7.103, procedió a efectuar una auditoría en el ámbito del Departamento Ejecutivo del Municipio de Aguaray, sobre la base de la información suministrada y la legislación vigente.

1. Objeto de la auditoría

1.1. Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad

Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad de las Obras: 1) “Pavimentación de Avenida Rivadavia” y 2) “Pavimentación de Avenida Mariano Moreno”, incorporada al Programa de Acción Anual de Auditoría y Control Año 2008 de la Auditoría General de la Provincia.

1.2. Ente auditado

Departamento Ejecutivo del Municipio de Aguaray.

1.3. Período auditado

- 01/01/04 al 31/12/04.
- 01/01/05 al 31/12/05.
- 01/01/06 al 31/12/06.
- 01/01/07 al 31/12/07

2. Alcance del trabajo de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Provincia, aprobadas por Resolución N° 61/01.

2.1. Consideraciones Generales

2.1.1. Procedimientos de auditoria aplicados

El examen fue realizado conforme a lo establecido por las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa para el Sector Público de la Auditoría General de la Provincia de Salta, aprobadas por Resolución N° 61/01 de la Auditoría General de la Provincia de Salta, aplicándose procedimientos de auditoría con la extensión, que se ha considerado necesaria en cada circunstancia.

2.1.1.1. Pedidos de Informes y de documentación al Municipio.

Nota AGPS N° 716/08 de Área de Control III.

2.1.1.2. Relevamiento de documentación relacionada con el objeto de auditoría:

1. Pliegos de Bases y Condiciones.
2. Contratos de Obra Pública.
3. Documentación y registros de Obra (Actas, Notas de Pedido, Órdenes de Servicio, Informes de Obra, Certificados de Obra, Órdenes de Pago y su respectiva documentación respaldatoria).
4. Presupuestos de los Ejercicios Financieros 2005, 2006 y 2007.
5. Ejecuciones Presupuestarias Ejercicios Financieros 2004, 2005, 2006 y 2007.
6. Ordenanzas y Resoluciones Municipales referentes a las obras.

2.1.1.3. Entrevistas con funcionarios del Municipio

A fin de tomar conocimiento de los procedimientos, que se llevan a cabo en la gestión municipal, fueron entrevistados:

- d) Intendente Municipal: Sr. Juan Carlos Alcoba.
- e) Secretario de Gobierno: Sr. Javier Rafael Ruiz.
- f) Asesor Contable: Cr. Otilio Estrada.
- g) Secretario de Obras Públicas e Infraestructura Comunitaria: Sr. Rafael Chávez
- h) Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Humano Interino: Sr. Javier Rafael Ruiz
- i) Asesor Técnico Obras Públicas: Arq. Franz Céspedes

2.1.1.4. Análisis de Pliegos y Contratos de Obra.

2.1.1.5. Verificación y análisis de Resoluciones aprobatorias de Contratos y Certificados de Obra.

2.1.1.6. Verificación de imputación presupuestaria del costo de las obras analizadas.

2.1.1.7. Análisis de documentación respaldatoria de las Órdenes de Pago (O.P.)

2.1.1.8. Comprobaciones aritméticas de los importes certificados y deducciones efectuadas por Fondo de Reparo, Gastos de Inspección y Anticipos Financieros

2.1.1.9. Cotejo de cantidades y costos unitarios certificados con los valores consignadas en Cómputos Métricos y Precios Unitarios de los pliegos de contratación.

2.1.1.10 Análisis de los Legajos técnicos de las obras, objeto de la auditoría, provisto por la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura Comunitaria

2.1.1.11 Análisis de las Órdenes de Pago y documentación respaldatoria de los Certificados Parciales de Obra, provisto por la Secretaría de Hacienda

2.1.2 Marco Normativo

2.1.2.1. De carácter general:

1. Constitución de la Provincia de Salta.
2. Ley Nac. N° 24.557 de Riesgos del Trabajo.
3. Decreto Ley N° 705/57 de Contabilidad de la Provincia de Salta.
4. Ley Prov. N° 1.349 - Orgánica de Municipalidades.
5. Ley Prov. N° 5.348 de Procedimientos Administrativos.
6. Ley Prov. N° 6.838 - Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta.
7. Decretos N° 1.448/96 y 1.658/96 reglamentarios de la Ley Prov. N° 6.838.

2.1.2.2. De carácter particular:

1. Ordenanza Municipal N° 31/04 – Aprueba Plan de Inversiones de Obras Públicas del Ejercicio 2004.
2. Resolución Municipal N° 1849/07 – Creación de la estructura administrativa municipal.
3. Ordenanza Municipal N° 01/05 – Presupuesto General Ejercicio 2006

2.2. Limitaciones al Alcance

Se consignan las limitaciones de carácter operativo que motivaron la inaplicabilidad de procedimientos y pruebas en busca de evidencia para el cumplimiento de los objetivos de auditoría propuestos.

2.2.1. El Municipio elabora sus presupuestos con la modalidad tradicional, sin informar sus metas físicas, ni sus indicadores de gestión.

2.2.2. La documentación de las obras referidas al objeto de esta auditoría, fue solicitada a la entidad y puesta a disposición por el Ejecutivo Municipal, no contiene Plan de Trabajos ni Curva de Inversiones, impidiendo constatar los avances físicos y económicos proyectados, con las cantidades parciales de obra certificadas.

3. Aclaraciones previas

El Informe de Auditoría Provisorio (IAP) de fecha 28/10/08, fue notificado al Municipio el 07/01/09. El Sr. Intendente, solicitó mediante nota N° 74/09, de fecha 16/02/09, prórroga de diez días para realizar las aclaraciones necesarias, El Área de Control N° III, con fecha 27/02/09, notificó el otorgamiento de la prórroga solicitada, por el plazo de cinco días hábiles.

Con fecha 08/05/09, Mesa de Entradas de este órgano de control, informa que no han ingresado al mismo, respuestas, aclaraciones ni documentación alguna, vinculados con el referido IAP.

3.1. Control de cumplimiento de la legislación aplicable

1. Incumplimiento de la Ley de Contrataciones en las etapas: previa a la apertura de ofertas, apertura de ofertas, adjudicación - contrato y ejecución de obra , observaciones que se formulan en el apartado 4.
2. Incumplimiento de la Ley de Contabilidad de la Provincia de Salta, ya que el Municipio ejecutó las Obras Públicas, objeto de esta auditoría, durante el Ejercicio Financiero 2004, sin contar con los respectivos créditos autorizados y no realizó las registraciones requeridas por la norma.
3. Incumplimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos, art. 133

3.2. Control Interno

El Municipio no tiene implementado un sistema formal de Control Interno de Obras Públicas.

4. Comentarios y Observaciones

Para la elaboración de este informe se aplicaron procedimientos y pruebas necesarios para la obtención de la evidencia, que permitiera alcanzar los objetivos de auditoría propuestos. De acuerdo a ello, el relevamiento y análisis de la documentación correspondiente a la obra pública, puesta a disposición por el Municipio, contempla:

4.1. Evaluación del cumplimiento de la normativa vigente referida a la contratación y ejecución de la obra: “Pavimentación de Avenida Rivadavia entre calle Roque Sáenz Peña y Avenida Mariano Moreno”, en sus aspectos presupuestarios, financieros y operativos.

4.1.1. Actuaciones de contratación y ejecución de obra

Se trata de la pavimentación de una de las arterias de acceso a la plaza principal del Municipio, compuesta por dos calzadas de pavimento rígido y platabanda central, en una longitud de 365 metros.

Los importes de los certificados de ejecución de la obra fueron imputados en los Ejercicios Financieros 2004 y 2005.

El procedimiento de contratación adoptado fue el Concurso de Precios, el que se encuadra correctamente, en las disposiciones establecidas por la Ley de Contrataciones.

De acuerdo a la documentación puesta a disposición, al llamado a Concurso de Precios se presentó un solo oferente, la empresa GEO-MATTER S.R.L., que a la postre resultó adjudicataria de la obra en la suma de \$ 386.755,49 (Pesos trescientos ochenta y seis mil setecientos cincuenta y cinco con cuarenta y nueve centavos.), I.V.A. incluido. El valor adjudicado es el resultante de la mejora del 10% realizada por la contratista respecto de su oferta original de \$ 429.728,32 (Pesos cuatrocientos veintinueve mil setecientos veintiocho con treinta y dos centavos), IVA incluido, y con un plazo de ejecución de 150 (ciento cincuenta) días corridos.

La obra se contrató por la modalidad de Ajuste Alzado.

De acuerdo al análisis de precios de la contratista, la obra contratada se compone de los siguientes rubros y costos:

Rubros de obra contratados		
Obra: Pavimentación Avenida Rivadavia		
Rubros	Designación de las obra	Presupuesto \$
1	Trabajos Preliminares	1.602,00
2	Movimiento de Suelos	90.144,60
3	Hormigón Armado	44.093,27
4	Pavimento Rígido de Hormigón	206.763,59
5	Cartel de Obra	1.179,20

Costo	343.782,66
Gastos Generales 4%	13.751,31
Subtotal	357.533,97
I.V.A.	72.194,35
Total	429.728,32
Descuento 10%	42.972,83
Total	386.755,49

La adjudicación y el contrato de obra, fueron aprobados mediante Resoluciones Municipales N° 1080/04 y N° 1095/04, respectivamente.

De acuerdo a la documentación analizada y la inspección ocular realizada por esta auditoría, la obra fue ejecutada en su totalidad.

Previo al inicio de la obra, a través de Orden de Pago N° 19.176, de fecha 11/08/04, el Municipio desembolsó, en concepto de Anticipo Financiero, la suma de \$ 154.702,20 (Pesos ciento cincuenta y cuatro mil setecientos dos con veinte centavos), equivalente al 40 % del costo de obra, conforme la cláusula Tercera del Contrato.

De acuerdo al Certificado Final de Obra, los costos de los rubros ejecutados responden al siguiente detalle:

Rubros de obra Ejecutados		
Obra: Pavimentación Avenida Rivadavia		
Rubros	Designación de las obra	Ejecutado \$
1	Trabajos Preliminares	1.802,25
2	Movimiento de Suelos	101.412,67
3	Hormigón Armado	44.856,00
	a.-Cordón Cuneta	4.748,93
	b.- Badenes	
4	Pavimento Rígido de Hormigón	232.609,04
5	Cartel de Obra	1.326,60
Total		386.755,49

Las certificaciones parciales de obra realizadas, responden al siguiente detalle:

Importes Certificados de Parciales de Obra (C.P.O.)						
Obra: Pavimentación Avenida Rivadavia						
C.P.O. N°	%Avance de Obra	Importe Bruto \$	Deducciones \$			Importe Neto \$
			Fondo de Reparación	Gastos Supervisión	Anticipo Financiero	
1	42,56	164.620,57	8.231,03	2.633,93	49.386,17	104.369,44
2	18,76	72.547,97	3.627,39	1.160,76	21.764,39	45.995,43
3	19,73	76.288,56	3.814,45	1.220,62	41.775,82	29.478,06
4	18,95	73.298,51	3.664,90	1.172,71	41.775,82	26.684,51
Totales	100,00	386.755,61	19.337,77	6.188,02	154.702,20	206.527,44

Los pagos de certificados se efectuaron de acuerdo al siguiente detalle:

Pagos efectuados					
Obra: Pavimentación Avenida Rivadavia					
Orden Pago N°	Fecha	Concepto	Factura	Recibo	Importe Neto \$
19.176	11/08/2004	Anticipo Finan.	-	A 0001-00000051	154.702,19
19.897	04/11/2004	C.P.O. N° 1	-	-	104.369,44
20.205	14/12/2004	C.P.O N° 2	A 0001-00000113	A 0001-00000055	45.995,45
20.361	29/12/2004	C.P.O. N° 3	A 0001-00000114	A 0001-00000056	29.478,06
20.493	20/01/2005	C.P.O. N° 4	A 0001-00000116	A 0001-00000060	21.000,00
20.612	03/02/2005			A 0001-00000061	5.684,51
				Subtotal	361.229,65
				Fondo de Reparo	19.337,77
				Gastos Supervisión	6.188,07
				Total	386.755,49

De acuerdo con la documentación puesta a disposición, no surgieron trabajos adicionales en la obra básica contratada.

4.1.2. Indicadores de Gestión

De la documentación relevada, no surge la existencia de un registro de información contable, por Centros de Costos, que permita disponer y evaluar los indicadores de gestión de la obra.

No obstante, a fin de medir e informar sobre los logros de los objetivos previstos, y la utilización adecuada de los recursos en la obra contratada, esta auditoría elaboró indicadores de eficiencia y eficacia con los datos, que surgieron de la documentación relevada. Para ello, se adoptaron como parámetros: costos contratados, pagos efectuados, cantidades de obra ejecutadas, tiempos demandados y población a servir estimada, de acuerdo a los datos poblacionales del último Censo Nacional. Con estas consideraciones, se obtienen los siguientes resultados:

4.1.2.1. Eficiencia

Se evaluó la eficiencia de cada rubro/ítem componente de la obra y de su totalidad, adoptando como indicador de referencia, el costo unitario de cada componente de obra resultante

del Presupuesto Oficial. Para ello, se construyeron los indicadores de los rubros/ítems de obra ejecutados por la contratista y los indicadores de referencia de los rubros/ítems de obra presupuestados por el Municipio, a saber:

Indicadores – Eficiencia				
Eficiencia Global				
Rubro/Ítem de Obra	Unidad de Medida del Insumo (Costo del Insumo)	Unidad de Medida del Producto (Cantidad de Producto)	Indicador	Eficiencia
1.Trabajos Preliminares	Ejecutado:\$1.802,25	5.340,00 m2	0,34\$/m2	2,83
	Presupuestado: \$622,23	5.340,00 m2	0,12\$/m2	
2.Movimiento de Suelos	Ejecutado: \$101.412,67	2.366,40 m3	42,86\$/m3	0,81
	Presup.: \$124.741,72	2.366,40 m3	52,71\$/m3	
3.1.Cordón Cuneta	Ejecutado:\$44.856,00	1.424 m	31,50\$/m	13,07
	Presup.: \$3.429,19	1.424 m	2,41\$/m	
3.2.Badenes	Ejecutado: \$4.748,93	15,30 m3	310,38\$/m3	1,02
	Presup.: \$4.686,17	15,30 m3	306,29\$/m3	
4.1.Bocacalles	Ejecutado: \$48.169,18	153,00 m3	314,83\$/m3	0,96
	Presup. \$49.920,84	153,00 m3	326,28\$/m3	
4.2.Carpeta de Rodamiento	Ejecutado: \$184.439,86	642,60 m3	287,02\$/m3	0,88
	Presup.: \$209.865,49	642,60 m3	326,59\$/m3	
5. Cartel de Obra	Ejecutado: \$1.326,60	Global	1.326,60\$/Gl	2,05
	Presup.: \$647,35	Global	647,35\$/Gl	
Total Obra Pavimento	Ejecutado: \$386.755,49	4.599,00 m2	84,10 \$/m2	0,98
	Pres.Ofic.: \$393.913,00	4.599,00 m2	85,65 \$/m2	

Nota: Se adoptaron como cantidades ejecutadas las establecidas en el proyecto de obra, por cuanto los certificados parciales de obra no discriminan cantidades físicas ejecutadas

4.1.2.2. Eficacia

De los datos relevados surge:

Eficacia			
Aspecto a Medir	Unidad de Medida Ejecutada (a)	Unidad de Medida Presupuestada (b)	Eficacia =
Superficie pavimentada	4.599 m2	4.599 m2	1

Del análisis del indicador, se concluye, que el Municipio alcanzó las metas físicas de la obra previstas.

4.1.3. Observaciones

Se efectúan observaciones por cada etapa, de acuerdo al proceso de contratación de la obra pública:

4.1.3.1. En la Etapa Previa a la Apertura de Ofertas

4.1.3.1.1 Los Pliegos de Condiciones no contemplan:

4.1.3.1.1.1 Presentación de Plan de Trabajos, ni Curva de Inversiones, previo al inicio de ejecución de la obra.

4.1.3.1.1.2. Presentación del Certificado de Inscripción en el Registro General de Contratistas de la Provincia.

4.1.3.1.1.3. Presentación de Certificado de Capacidad de Contratación de las oferentes.

4.1.3.1.2. El Pliegos de Especificaciones Técnicas, es incompleto; no define las características técnicas de los ítems, que componen los rubros de la obra.

4.1.3.1.3. No se respetó el plazo mínimo de la publicación obligatoria de 10 días hábiles, entre la fecha de ésta y la fecha de apertura de ofertas, establecidos en el art. 24º de la Ley de Contrataciones. La publicación en el Boletín Oficial se realizó con 6 días hábiles previos, al acto de Apertura de Ofertas.

4.1.3.1.4. Se observan diferencias significativas, entre los Costos de ítems de obra previstos en el Presupuesto Oficial, y los Costos certificados y pagados, lo que pone de manifiesto fallas de cálculo del presupuesto, según el siguiente detalle:

1.Trabajos Preliminares	Ejecutado:\$1.802,25
	Presupuestado: \$480,60
3.1.Cordón Cuneta	Ejecutado: \$44.856,00
	Presup.: \$2.648,44
5. Cartel de Obra	Ejecutado: \$1.326,60
	Presup.: \$500,00

4.1.3.2. En la Etapa de Apertura de Ofertas

La documentación relevada no contiene el Formulario de Presupuesto final, con la mejora de oferta realizada, detallando precios unitarios de los ítems de obra contratados, gastos generales y beneficios de la contratista.

4.1.3.3. En la Etapa de Adjudicación -Contrato

No surgen observaciones.

4.1.3.4. En la Etapa de Ejecución

4.1.3.4.1. La falta de Plan de Trabajos y Curva de Inversiones, impidió cotejar el avance parcial físico y económico de la obra, con lo consignado en los certificados parciales de obra.

4.1.3.4.2. Los Certificados Parciales de Obra no describen la cantidad física de los ítems ejecutados.

4.1.3.4.3. Las piezas documentales de obra no se encuentran conformando un único expediente. Sus actuaciones no se disponen totalmente foliadas por orden correlativo de incorporación, de acuerdo a lo dispuesto por el art. N° 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

4.1.3.4.4. De acuerdo a las Órdenes de Pago emitidos durante el año 2004, y comprobantes de pago relevados, la suma total pagada a la contratista asciende a \$ 334.545,14 (Pesos trescientos treinta y cuatro mil quinientos cuarenta y cinco con catorce centavos), suma que difiere del valor \$ 473.599,68 (Pesos cuatrocientos setenta y tres mil quinientos noventa y nueve con sesenta y ocho centavos), expuesto en Ejecución Presupuestaria.

4.1.3.5. Indicadores de gestión

4.1.3.5.1. No consta la existencia del registro de la Información Contable por Centros de Costos que permita diseñar y evaluar los indicadores de gestión de la obra.

4.1.3.5.2. El Municipio no elabora indicadores de gestión.

4.2. Evaluación del cumplimiento de la normativa vigente referida a la contratación y ejecución de la obra: “Pavimentación de Avenida Mariano Moreno”, en sus aspectos presupuestarios, financieros y operativos.

4.2.1. Actuaciones de contratación y ejecución de obra

Esta obra se refiere a la pavimentación del acceso principal al Municipio, desde Ruta Nacional N° 34. La misma se compone de dos calzadas de pavimento rígido y platabanda central, en una longitud aproximada de 1.005 metros, y una superficie de 15.076 m².

La obra ejecutada por terceros, fue financiada por el Fondo Provincial de Inversiones de la provincia, hasta la suma de \$1.500.000,00 (Pesos un millón quinientos mil), de acuerdo al Convenio de Financiamiento aprobado por Decreto N° 2.495/04. Los costos fueron imputados a los Ejercicios Financieros, 2.005, 2.006 y 2.007.

El procedimiento de contratación adoptado (Licitación Pública), se encuadra en las disposiciones contenidas en la Ley de Contrataciones.

Del relevamiento de la documentación puesta a disposición, surge que el llamado a Licitación Pública para la ejecución de la obra se realizó en dos oportunidades.

El primer llamado a través de Licitación Pública N° 2 /05, tuvo por objeto la contratación de la obra integrada por cinco rubros. Luego de la apertura de los sobres, y de acuerdo a los considerandos de Resolución Municipal N° 1173/05, se dejó sin efecto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo N° 29, segundo párrafo de la Ley de Contrataciones, que establece, que se podrá dejar sin efecto los procedimientos de evaluación, calificación y preadjudicación, hasta la instancia previa a la adjudicación, sin que ello otorgue derecho alguno a los interesados; al respecto se menciona, que no se ha puesto a disposición de esta auditoría, actuaciones que fundamenten tal decisión.

La segunda convocatoria contempló la contratación de sólo tres de los cinco rubros de la obra original. Como resultado de este llamado, a través de Licitación Pública N° 03/05, se adjudicó la ejecución de la obra a la empresa Constructora Norte S.R.L, en la suma de \$ 1.360.000,00 (Pesos un millón trescientos sesenta mil), IVA incluido, con un plazo de ejecución de 120 días corridos. La obra se contrató por la modalidad de Ajuste Alzado.

Complementariamente, se ampliaron las prestaciones del objeto de contrato, con la misma empresa. Con la contratación de los trabajos adicionales, la obra en definitiva se acercó a

los ítems previsto en la obra originariamente, que se dejara sin efecto, tal cual lo mencionado ut supra , y son los siguientes:

a) “Movimiento de Suelos y Apertura de Caja para la pavimentación de la Avenida Mariano Moreno, entre la calle Joaquín Castellanos y Ruta Nacional N° 34”, en la suma de \$ 253.785,19 (Pesos doscientos cincuenta y tres mil setecientos ochenta y cinco con diecinueve centavos), que representa el 18,66 % del monto contractual de la obra básica, ampliación de obra aprobada por Resolución Municipal N° 1720/05.

b) “Ampliación de Movimiento de Suelos por Vicios Ocultos”, por el monto de \$ 118.693,41 (Pesos ciento dieciocho mil seiscientos noventa y tres con cuarenta y uno centavos), que representa el 8,73 % del monto contractual de la obra básica, autorizado por Resolución Municipal N° 1315/06.

c) “Reemplazo de Baden por Alcantarilla sobre Avenida Mariano Moreno”, por el monto de \$ 158.720,54 (Pesos ciento cincuenta y ocho mil setecientos veinte con cincuenta y cuatro centavos), que representa el 11,67 % del monto contractual de la obra básica, autorizado por Resolución Municipal N° 1401/06.

El total de trabajos adicionales representa el 39,06%, respecto del monto contractual de la obra básica. Todas las ampliaciones fueron aprobadas por el Ejecutivo Municipal.

El monto total contratado (obra básica y adicionales), asciende a la suma de \$ 1.891.199,14 (Pesos un millón ochocientos noventa y uno mil ciento noventa y nueve con catorce centavos).

Respecto de la obra básica contratada, se realizan las siguientes consideraciones:

De acuerdo a la oferta económica presentada por la contratista, la obra se cotizó por la totalidad de los rubros de la obra original, en la suma de \$ 2.017.246,61 (Pesos dos millones diecisiete mil doscientos cuarenta y seis con sesenta y uno centavos), de acuerdo al siguiente detalle:

Rubros de obra básica contratados			
Obra: Pavimentación Avenida Mariano Moreno			
Ítem	Designación de las obra	Presupuesto \$	
A	Calzada de Hormigón Tipo H-21 de 20 cm. de espesor.		885.715,00
B	Cordón cuneta integral de 15cm.x15cm. en platabanda central y borde de calzada		22.790,00
C	Cartel de Obra		900,00
D	Preparación de la subrasante		180.856,00
E	Sub-base granular estabilizada		204.609,00

Costo-Costo	1.294.870,00
Gastos Generales e Indirectos: 15%	194.230,50
Beneficio: 10%	129.487,00
Subtotal 1	1.618.587,50
I.V.A. 21%	339.903,38
Subtotal 2	1.958.490,88
Supervis. Obra 3%	58.754,73
Total Ofertado	2.017.245,61
Total Adjudicado	1.360.000,00

Del monto total ofertado por los cinco ítems de obra, se adjudicaron los ítems a, b y c, en la suma de \$ 1.360.000,00 (Pesos un millón trescientos sesenta mil), importe que resulta de la mejora de oferta realizada por la contratista. La adjudicación de obra se aprobó mediante Resolución Municipal N° 1422/05.

De acuerdo a la documentación analizada e inspección ocular realizada por esta auditoría, la obra fue ejecutada en su totalidad. Previo al inicio de la obra, el Municipio desembolsó la suma de \$ 816.000,00 (Pesos ochocientos dieciséis mil), que representa el 60% del costo de obra, en concepto de Anticipo Financiero, de acuerdo a cláusula Tercera del Contrato y cláusula Segunda de Addenda de Contrato.

Las certificaciones parciales de obra realizadas, responden al siguiente detalle:

Importes certificados de parciales de obra						
Obra: Pavimentación Avenida Mariano Moreno						
C.P.O. N°	%Avance de Obra	Importe Bruto\$	Deducciones \$			Importe Neto \$
			Fondo de Reparación	Gastos Supervisión	Anticipo Financiero	
1	25,75	350.189,74	17.509,49	12.606,83	210.113,84	109.959,58
2	25,34	344.664,58	17.233,23	12.407,93	206.798,75	108.224,67
3	24,98	339.722,60	16.986,13	12.230,02	203.833,56	106.672,89
4	8,56	116.456,64	5.822,83	3.493,70	69.873,98	37.266,13
5	15,37	208.966,44	10.448,32	7.522,79	125.379,86	65.615,47
Totales	100%	1.360.000,00	68.000,25	48.261,27	816.000,00	427.738,75

Los pagos de certificados se efectuaron conforme al siguiente detalle:

Pagos efectuados					
Obra: Pavimentación Avenida Mariano Moreno					
Orden Pago N°	Fecha	Concepto	Factura	Recibo	Importe Neto \$
22749/05	10/11/05	Anticipo	-	-	408.000,00
34/06	06/01/06	Financiero	-	X0000-00000276	408.000,00
2096/06	21/09/06	C.P.O.N°1	A0001-00000487	-	109.959,58
2262/06	13/10/06	C.P.O.N°2	A0001-00000488	-	108.224,67
2392/06	02/11/06	C.P.O.N°3	A0001-00000490	-	106.672,89
2605/06	06/12/06	C.P.O.N°4	A0001-00000492	-	37.266,13
112/07	19/01/07	C.P.O.N°5	A0001-00000499	-	65.615,47
Subtotal					1.243.738,50
Fondo de Reparación					68.000,25
Gastos Supervisión					48.261,27
Total					1.360.000,02

***Nota:** la O.P.N ° 34/06, contempla los Anticipos Financieros de la obra básica y obra complementaria. En el cuadro se consignó el importe neto del anticipo correspondiente a la obra básica.*

Respecto de los trabajos adicionales, estos se encuentran finalizados, y sus pagos se efectuaron en su totalidad.

4.2.2. Indicadores de Gestión

No consta la existencia de un registro de la información contable, por Centros de Costos que permita diseñar y evaluar los indicadores de gestión de la obra.

No obstante, a fin de medir e informar los logros de los objetivos previstos, y la utilización de los recursos en la obra contratada, se elaboraron indicadores de eficiencia y eficacia con los datos que surgieron de la documentación relevada. Para ello, se adoptaron como parámetros: costos contratados, pagos efectuados, cantidades de obra ejecutadas, tiempos demandados y población servida estimada, de acuerdo a los datos poblacionales del último Censo Nacional. Con estas consideraciones se obtienen los siguientes resultados:

4.2.2.1. Eficiencia

Con los datos disponibles se construyeron indicadores de los rubros/ítems de obra ejecutados por la contratista. No fue posible elaborar los indicadores de referencia de los rubros/ítems de obra proyectados por el Municipio, por cuanto la documentación puesta a disposición no contiene Presupuesto Oficial, careciendo por lo tanto, de los costos presupuestados por cada rubro/ítem de la obra. Atento a esta situación, no se puede evaluar la eficiencia del Municipio en la contratación de la obra. Los indicadores de los rubros/ítems de obra ejecutados por la contratista, responden al siguiente detalle:

Indicadores – Eficiencia				
Eficiencia Global				
Rubro/Ítem de Obra	Unidad de Medida del Insumo (Costo del Insumo)	Unidad de Medida del Producto (Cantidad de Producto)	Indicador	Eficiencia
a).Calzada de Hormigón	Ejecutado:\$ 885.715,00	18.845 m2	0,34 \$/m2	-
	Presupuestado: sin datos	18.845 m2	-	
b.) Cordón Cuneta	Ejecutado:\$ 22.790,00	4.300 m	31,50 \$/m	-
	Presupuestado: sin datos	4.300 m	-	
c).Cartel de Obra	Ejecutado: \$900,00	15,30 m3	310,39 \$/m3	-
	Presupuestado: sin datos	15,30 m3	-	
Total Obra	Ejecutado:\$1.360.000,00	18.845 m2	72,17 \$/m2	0,89
	Presupuesto \$1.534.994,90	18.845 m2	81,45\$/m2	

Nota: Se adoptaron como cantidades de productos ejecutados, las cantidades presupuestadas en el proyecto de obra, por cuanto los certificados de obra no discriminan cantidades físicas ejecutadas.

4.2.2.2. Eficacia

De los datos relevados surge:

Eficacia			
Aspecto a Medir	Unidad de Medida Ejecutada (a)	Unidad de Medida Presupuestada (b)	Eficacia
Eficacia Operativa	Ítem a. Superficie Pavimentada: 18.845 m ²	Superficie Pavimentada: 18.845 m ²	1
	Ítem b. Cordón Cuneta: 4.300 m.	Cordón Cuneta: 4.300m.	1
	Ítem c. Cartel de Obra: 1 unidad	Cartel de Obra: 1 unidad	1

Del análisis del indicador se concluye, que la eficacia operativa es del 100 %.

4.2.3. Observaciones

4.2.3.1. En la Etapa Previa a la Apertura de Ofertas

4.2.3.1.1. Los Pliegos de Condiciones no contemplan:

4.2.3.1.1.1. Presentación de Plan de Trabajos, ni Curva de Inversiones previo al inicio de ejecución de la obra, requisitos mínimos establecidos por el Art.22° de la Ley de Contrataciones.

4.2.3.1.1.2. Presentación de Certificado de Inscripción en el Registro General de Contratistas de la Provincia.

4.2.3.1.1.3. Presentación de Certificado de Capacidad de Contratación

4.2.3.1.2. No se puso a disposición de esta auditoría, actuaciones que fundamenten las razones por las cuales se dejó sin efecto el primer llamado a Licitación Pública.

4.2.3.2. En la Etapa de Apertura de Ofertas

La documentación relevada, no contiene el Formulario de Presupuesto final, que incluya la mejora de oferta realizada, detallando precios unitarios los de ítems de obra contratados, gastos directos e indirectos y beneficios de la contratista.

4.2.3.3. En la Etapa de Adjudicación - Contrato

No se formulan observaciones.

4.2.3.4. En la Etapa de Ejecución

4.2.3.4.1. La falta de Plan de Trabajos y Curva de Inversiones, impidió cotejar el avance parcial, físico y económico proyectado, con lo consignado en los certificados parciales de obra.

4.2.3.4.2. Las piezas documentales de obra, no se encuentran conformando un único expediente. Sus actuaciones no se disponen totalmente foliadas por orden correlativo de incorporación, de acuerdo a lo dispuesto por el art. N° 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

4.2.3.4.3. El Legajo de la Orden de Pago N° 22.749/05, de fecha 10/11/05, por el importe de \$ 408.000,00 (Pesos cuatrocientos ocho mil), no contiene factura y/o recibo.

4.2.3.5. Indicadores de gestión

4.2.3.5.1. No consta la existencia de un registro de la información contable, por Centros de Costos, que permita diseñar y evaluar los indicadores de gestión de la obra.

4.2.3.5.2. El Municipio no elabora indicadores de gestión.

5.3. Evaluación de las cuestiones presupuestarias relacionadas con las ejecuciones objeto de auditoría

El Municipio, solamente presentó a esta auditoría un Proyecto de Ordenanza Presupuestaria del año 2004, por la que se tiene por prorrogado de manera automática el Presupuesto 2003, de acuerdo a lo establecido en el art. 5, de la Ley de Contabilidad.

Sin embargo, debe mencionarse que, en virtud de lo establecido en el referido art.5, de la Ley de Contabilidad, esta prórroga no alcanza a los créditos sancionados por una sola vez cuya finalidad hubiera sido satisfecha, en este supuesto se encontrarían los créditos autorizados para la

ejecución de obras públicas, por lo que, si se hubieran concretado, el Municipio con presupuesto prorrogado, no podría ejecutar obras sin crédito disponible.

Observación

El Municipio ejecutó Obras Públicas durante el Ejercicio Financiero 2004, sin contar con los respectivos créditos autorizados.

5. Recomendaciones

5.1. En la Etapa Previa a la Apertura de Ofertas

5.1.1. Los Pliegos de Condiciones deben contemplar:

5.1.1.1. Presentación de Plan de Trabajos.

5.1.1.2. Curva de Inversiones, previo al inicio de ejecución de la obra.

5.1.1.3. Presentación del Certificado de Inscripción en el Registro General de Contratistas de la Provincia.

5.1.1.4. Presentación de Certificado de Capacidad de Contratación.

5.1.1.5. El Pliego de Especificaciones Técnicas deben definir las características técnicas de los ítems que componen cada rubro.

5.1.2. El Municipio deberá dar cumplimiento a los plazos de publicación establecidos en el artículo 24 de la Ley N° 6838, que resulta esencial en el proceso de contratación y contribuye al cumplimiento de los Principios Generales, que bajo pena de nulidad, establece el artículo 7, del mismo plexo normativo.

5.1.3. El Municipio deberá arbitrar las medidas necesarias para evitar errores de cálculo de los costos unitarios de los ítems de cada obra.

5.2. En la Etapa de Apertura de Ofertas

La documentación correspondiente debe contener el Formulario de Presupuesto final, con la mejora de oferta realizada, en caso de corresponder, detallando precios unitarios los de ítems de obra contratados, gastos generales y beneficios de la contratista.

5.3. En la Etapa de Ejecución

5.3.1. Controlar que el avance físico y económico de la obra, sea consecuente con lo establecido tanto, en el Plan de Trabajos, como en la Curva de Inversiones.

5.3.2. Los Certificados Parciales de Obra, deben consignar la cantidad física de los ítems ejecutados.

5.3.3. Los legajos de las Órdenes de Pago, deben contener toda la documentación respaldatoria, que permita conocer el origen e importe de lo que se paga.

5.3.3. Las piezas documentales de obra deben conformarse en un único expediente, con todas las actuaciones, por orden correlativo de incorporación, de acuerdo a lo dispuesto por el art. N° 133, de la Ley de Procedimientos Administrativos.

5.4. Indicadores de gestión

5.4.1. El Municipio deberá emitir los Presupuestos en tiempo y forma.

5.4.2. El Municipio deberá cumplir la normativa legal referida a la imposibilidad de comprometer gastos sin el respectivo Crédito Disponible.

5.4.3. El Municipio debe confeccionar el Presupuesto Anual y su Ejecución Presupuestaria, de manera que brinde información que permita evaluar su gestión.

5.4.4. El Municipio debería elaborar indicadores de gestión.

6. Opinión

De acuerdo a las tareas de auditoría realizadas y en relación a los objetivos propuestos, con respecto a las obras de 1)“Pavimentación de Avenida Rivadavia” y 2) “Pavimentación de Avenida Mariano Moreno”, de la Municipalidad de Aguaray, la Auditoría General de la Provincia opina que:

- a) La Información Financiera auditada correspondiente al Ejercicio Financiero 2004 y 2005, relacionada con las obras referidas, no presenta razonablemente la Situación Financiera, de conformidad con las Normas Generales y Particulares de Auditoría Externa del Sector Público Provincial, en los aspectos sustantivos.
- b) En la contratación y ejecución de las obras referidas, se ha incumplido la normativa aplicable, en los aspectos citados en el apartado de Observaciones.

- c) En cuanto a la gestión de las obras Pavimentación de Avenida Rivadavia y Avenida Mariano Moreno, esta Auditoría no puede emitir opinión sobre la eficiencia, economía y eficacia de las mismas, por las Limitaciones expuestas en el apartado respectivo. Sin perjuicio, de ello, conforme los indicadores elaborados por este órgano de control, las mismas son razonablemente eficiente y eficaz en los aspectos operativos y presupuestarios.
- d) Por último, teniendo en cuenta la importancia de las observaciones incluidas en el Punto 4 de este informe, denotan una situación de debilidad en el sistema de control interno, lo que puede dar lugar a que se propicien o concreten distintas irregularidades, en perjuicio del ente auditado.

7. Fecha de finalización de las tareas de Campo

Las tareas de campo se realizaron en el Municipio de Aguaray, desde el día 14/07/08 hasta el día 18/07/08, quedando limitada la responsabilidad de la Auditoría General de la Provincia, por hechos ocurridos con posterioridad a tal período y que pudieran tener influencia significativa en la información contenida en este informe.

8. Lugar y Fecha de Emisión

Se emite el presente Informe de Auditoría Definitivo, en la ciudad de Salta, a los doce días del mes de agosto del año dos mil nueve.

Ing. Flores – Cr Cardozo

SALTA, 20 de octubre de 2009

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 127

AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

VISTO lo tramitado en el Expediente N° 242-1902/08 y agregados 242-1045/04 y 242-1201/05 de la Auditoría General de la Provincia, caratulado Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad en la Municipalidad de Aguaray, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 169 de la Constitución Provincial pone a cargo de la Auditoría General de la Provincia el control externo posterior de la hacienda pública provincial y municipal, cualquiera fuera su modalidad de organización;

Que en cumplimiento del mandato constitucional, lo concordantemente dispuesto por la Ley N° 7.103 y de acuerdo a la normativa institucional vigente, se ha efectuado una Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad en la Municipalidad de Aguaray – Períodos: 2.004, 2.005, 2.006 y 2.007 que tuvo como objetivo: Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad de las Obras: 1) “Pavimentación de Avenida Rivadavia” y 2) Pavimentación de Avenida Mariano Moreno”;

Que la mencionada auditoría se encuentra incorporada al Programa de Acción Anual de Auditoría y Control de la Auditoría General de la Provincia – Año 2.008 aprobado por Resolución A.G.P.S. N° 15/08, correspondiendo la presente al Código 06-10-07;

Que con fecha 12 de agosto de 2.009 el Área de Control N° III emitió Informe Definitivo correspondiente a la Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad en la Municipalidad de Aguaray – Períodos 2.004, 2.005, 2.006 y 2.007;

Que el Informe de Auditoría Definitivo ha sido emitido de acuerdo al objeto estipulado, con los alcances y limitaciones que allí constan, habiéndose notificado oportunamente el Informe Provisorio al ente auditado;

Que con fecha 18 de setiembre de 2.009 se remitieron las presentes actuaciones a consideración del Sr. Auditor General Presidente;

RESOLUCIÓN CONJUNTA N° 127

Que en virtud de lo expuesto, corresponde dictar el instrumento de aprobación del Informe de Auditoría Definitivo, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 7.103 y por la Resolución N° 55/01 de la A.G.P.S.;

Por ello,

EL AUDITOR GENERAL PRESIDENTE Y EL AUDITOR GENERAL DEL ÁREA DE CONTROL N° III DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

RESUELVEN:

ARTÍCULO 1°.- APROBAR el Informe de Auditoría Definitivo emitido por el Área de Control N° III, correspondiente a la Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad en la Municipalidad de Aguaray – Períodos 2.004, 2.005, 2.006 y 2.007 que tuvo como objetivo Auditoría Financiera, de Gestión y de Legalidad de las Obras: 1) “Pavimentación de Avenida Rivadavia” y 2) Pavimentación de Avenida Mariano Moreno”; obrante de fs. 55 a 75 del Expediente N° 242-1902/08.

ARTÍCULO 2°.- NOTIFICAR a través del Área respectiva, el Informe de Auditoría Definitivo y la presente Resolución Conjunta, de conformidad con lo establecido por la Resolución A.G.P.S. N° 55/01.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese, publíquese, cumplido, archívese.

Cr. Murtaore - Dr. Torino