

# **INFORME FINAL DE AUDITORÍA Con informe ejecutivo**

**Nombre del Proyecto: Obras en Áreas Verdes  
Recreativas**

**Número de Proyecto: 1.07.09**

Buenos Aires, abril de 2008

# **AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal**

## **Presidenta**

Dra. Sandra Bergenfeld

## **Auditores Generales**

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

**Código del proyecto:**

1.07.09

**Nombre:**

Obras en Áreas Verdes Recreativas

**Objeto:**

Contrataciones, compras y gastos del SPP 100

**Objetivo:**

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago. Auditoría legal, financiera y de gestión.

**Programa Presupuestario:**

100 – Obras en Áreas Verdes Recreativas

**Unidad ejecutora:**

Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Producción

**Período bajo examen:**

Año 2006

**Equipo designado:**

Directores de Proyecto: Dr. Miguel Ángel Mato, Dr. Eduardo Jauregui  
 Auditores Supervisores Coordinadores: Arq. Claudio Scavone, Dr. Pablo Lestingi  
 Auditor Supervisor Lic. Carlos A. Castro

<b>Jur. 65 (Sec. de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable) – UE 334 (Subs. Medio Ambiente) - SPP 100</b>				
<b>Jur. 33 (Min. de Medio Ambiente) UE 734 (DGTAYL) – SPP 65100</b>				
<b>Jur. 33 (Min. de Medio Ambiente) – UE 939 (D. G. Gest. Amb.) – SPP 65100</b>				
<b>Jur. 34 (Min. Espacio Público) – UE 738 (D. G. Esp. Verdes) – SPP 65100</b>				
	<b>Incisos</b>	<b>Sancionado</b>	<b>Vigente</b>	<b>Devengado</b>
<b>1</b>	<b>Gastos en Personal</b>	0	0	0
<b>2</b>	<b>Bienes de Consumo</b>	16.000	11.956	11.954
<b>3</b>	<b>Servicios no Personales</b>	1.201.000	1.234.372	1.216.570
<b>4</b>	<b>Bienes de Uso</b>	42.134.000	31.188.610	23.922.338
<b>5</b>	<b>Transferencias</b>	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>43.351.000</b>	<b>32.434.938</b>	<b>25.150.862</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión Año 2006 (Server AGCBA)

## Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Abril de 2008			
Código del Proyecto	1.07.09			
Denominación del Proyecto	Obras en Áreas Verdes Recreativas			
Período examinado	Año 2006			
Programas auditados	Servicio Público Primario 100 y 65100 – Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Producción – Jurisdicción 33			
Unidad Ejecutora	Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Producción			
Objetivo de la auditoría	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	100 y 65100	32.434.938	25.150.862	76%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA), aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	01/06/07 al 10/08/07			
Limitaciones al alcance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Dirección General de Contaduría, dependiente del Ministerio de Hacienda no ha suministrado el listado de transacciones correspondiente al Programa auditado.</li> <li>• La Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda no ha suministrado la información solicitada respecto de los ajustes presupuestarios realizados al programa auditado.</li> <li>• No fue puesta a disposición documentación referida a la Addenda Primera de la Obra Parque de Los Andes – Expediente N° 27302/04.</li> <li>• No se pusieron a disposición los libros de Órdenes de Servicio y Notas de Pedido de la Obra Plaza de la Asunción - Expediente N° 62594/04 – Lic. Púb. N° 2/05. Contratista: Casa Macchi SA</li> </ul>			
Aclaraciones previas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El SPP bajo análisis durante el período auditado fue administrado por distintas unidades ejecutoras: 1.Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable - Subsecretaría de Medio Ambiente - Unidad de Proyectos Especiales (UPE), 2.Ministerio de Medio Ambiente – Dirección General Técnica, Legal y Administrativa, 3.Ministerio de Medio Ambiente – Dirección General de Gestión Ambiental, 4.Ministerio de Espacio Público – Dirección General</li> </ul>			

	<p>de Espacios Verdes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El dictado de la Ley de Ministerios y su Decreto Reglamentario N° 350/06 y sus modificatorios tuvo como consecuencia una reestructuración presupuestaria para reasignar los créditos según la nueva estructura orgánica funcional. El SPP 100 que dependía de la Jurisdicción 65 (Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable) – Unidad ejecutora 334 (Subsecretaría de Medio Ambiente) pasó a ser SPP 65100 de la Jurisdicción 33 (Ministerio de Medio Ambiente – Unidad Ejecutora 734 (Dirección General Técnico, Administrativa y Legal). Posteriormente pasó a la Jurisdicción 33 (Min. de Medio Ambiente) – Unidad Ejecutora 939 (Dirección General de Gestión Ambiental) y, por último, a la Jurisdicción 34 (Ministerio de Espacio Público) – Unidad Ejecutora 738 (Dirección General de Espacios Verdes).</li> <li>• Del relevamiento realizado surgió la existencia de una Addenda por la cual se conviene que se lleven a cabo trabajos que no fueron previstos en el proyecto original, tratándose de una modificación contractual en los términos del Art. 30 de la Ley N° 13064. Estos trabajos implican un monto total de \$ 423.223,64</li> <li>• El objeto del presente examen no fue auditado anteriormente por esta AGCBA. No obstante, el Proyecto 1.05.12 hace referencia a obras realizadas en los términos del Decreto 1392/04, analizado en el punto c) de las Aclaraciones Previas del presente Informe.</li> </ul>
<p>Observaciones principales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se verifica el apartamiento de la normativa aplicable en la CABA en materia de ejecutar obras o realizar contrataciones de obra pública . Se llama a contratación a través de un procedimiento especial reglado por el decreto 1392/04 que recoge normativa de la Ley de Obras Públicas N° 13064 y del Decreto 8828/78 y sus modificatorios (Obra Menor) pero que constituye un claro apartamiento a las normativa prevista en contrataciones de obra pública.</li> <li>• No surge del Decreto 1392/04 delegación expresa hacia la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Secretaria de Hacienda y Finanzas para efectuar los llamados y el acto de apertura, sino que indica que dicha área centralizará la realización de los Actos de Apertura de Ofertas y la pertinente tramitación administrativa . Los llamados a Licitación Pública de las tres obras auditadas fueron realizadas por la Dirección General de Compras y Contrataciones.</li> <li>• El objeto de la contratación no se encuentra definido con claridad en ninguno de los Pliegos ni en las Circulares sin Consulta de las obras de la muestra.</li> <li>• El Decreto dispone la intervención de varios organismos de distintas Jurisdicciones durante todo el proceso (DG de Compras y Contrataciones, UPE, DG Técnica Administrativa y Legal, Subsecretaría de</li> </ul>

	<p>Medio Ambiente, Comisión Especial de Preadjudicación, Comisión Especial de Recepción) que intervienen en el proceso lo cual debilita el control interno y dispersa la responsabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El PCG no determina el plazo que debe correr entre la firma de la Contrata y la iniciación de los trabajos, lo cual implica que no existe obligación para la Administración de dar celeridad al inicio de las obras, lo cual atentaría contra la planificación y, en estos casos en particular, y la urgencia de realización de las mismas.</li> </ul> <p><b>Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Parque de los Andes Sectores I y II. Expte. N° 27302/04 – Lic. Púb. N° 203/04. Contratista: Salvatori SA - Monto del Contrato: \$ 2.366.677,96</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Addenda Primera puesta a disposición del equipo auditor no registraba fecha de suscripción y no se encontraba agregada al Expediente que tramitó la Licitación. No consta la documentación que justifique la celebración de la misma.</li> <li>• Se comprobó dispendio jurisdiccional en virtud de haberse cursado 232 invitaciones a firmas por distintos medios de comunicación (fax, llamados telefónicos), lo cual no garantiza necesariamente la transparencia y concurrencia que estos procesos deben tener.</li> <li>• El informe de preadjudicación no contiene los debidos fundamentos, técnicos legales y jurídicos por los cuales se eligió adjudicar a Salvatori S.A. Parques y Jardines. Solo invoca que se han estudiado los antecedentes técnicos y jurídicos.</li> <li>• La contrata no contiene todos los elementos jurídicos requeridos normativamente. En este caso se verificó que la misma no contiene la fecha ni el plazo para el inicio de los trabajos.</li> <li>• La afectación preventiva es posterior a la solicitud de pedido incumpliendo el Art. 54 de la Ley N° 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto N° 1000.</li> <li>• La UPE modificó por Orden de Servicio N° 7 los artículos 2.3.18 “Libro de Órdenes de Servicio (1.6.24)” y 2.3.19 “Libro de Notas de Pedido (1.6.25)” del PCP, estableciendo que el esquema de comunicaciones escritas entre la empresa y el comitente, órdenes de servicio y notas de pedido, se llevaría mediante formularios modelo realizados en hojas sueltas numeradas.</li> <li>• Se observaron diversas deficiencias de construcción, terminación y/o mantenimiento las cuales implican falta de cumplimiento de las cláusulas establecidas en el PCP, PET y Circulares sin Consulta respectivos.</li> </ul> <p><b>Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Plaza de la Asunción. Expte. N° 62594/04 – Lic. Púb. N° 2/05. Contratista: Casa Macchi SA – Monto del Contrato \$ 612.000,00</b></p>
--	---

- La obra costó un 20,95% más de lo presupuestado , de acuerdo con lo aprobado por Resolución 955-SPTYDS-05, no encontrándose en el informe de preadjudicación los fundamentos técnicos jurídicos y contables que avalen la conveniencia de aceptar esta oferta y por consiguiente el incremento presupuestario.
- La urgencia invocada en el Decreto 1392/04 se encuentra desvirtuada dado que el llamado a Licitación se realizó el 15/12/04 iniciándose las obras el 27/03/06, habiendo transcurrido 467 días corridos.
- Por Circular sin consulta N° 74 Bis se elimina el ítem “Mantenimiento del Espacio Verde” sin que consten la razonabilidad o justificación de su eliminación. Cabe señalar que el estado de la Parquización de la Plaza no es óptimo, según se expone en el Punto “Parquización” de la Observación N° 24 del presente Informe, máxime si se tiene en cuenta que la obra finalizó el 26/04/07.
- Se observaron diversas deficiencias de construcción, terminación y/o mantenimiento las cuales implican falta de cumplimiento de las cláusulas establecidas en el PCP, PÉT y Circulares sin Consulta respectivos

**Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Plaza 1° de Mayo. Expte. 53378/04 – Lic. Púb. N° 185/04. Contratista: Protel Servicios SA – Monto del Contrato: \$ 533.450,15**

- La obra se adjudicó por un total \$ 533.450,15 o sea \$ 78.867,15 más que lo presupuestado oficialmente que alcanzaba a la suma de \$ 454.583,00 no surgiendo del expediente la aprobación de la ampliación presupuestaria.
- El informe de preadjudicación obrante no contiene fundamentación jurídica contable y técnica plasmada en informes o que corran por anexo
- Se aprobó una modificación de obra junto con la aprobación del gasto por Dec. 1370/01 por la suma de \$ 7567,50 que hubiera meritado una contratación directa o licitación privada conforme lo dispone la Ley 13064.
- No consta documentación que justifique los trabajos para el retiro, traslado y replantación de los 92 álamos, mencionados en la Observación 28 del presente Informe, dado que no surge de las Circulares sin Consulta N° 45 a 48 cuál es el proyecto de Parquización para la Plaza y si dichos álamos se encontraban dentro del proyecto
- Se observaron diversas deficiencias de construcción, terminación y/o mantenimiento las cuales implican falta de cumplimiento de las cláusulas establecidas en el PCP, PÉT y Circulares sin Consulta respectivos.
- Se observó la incorrecta definición del SPP auditado como “instrumental” en tanto que se trata de un SPP claramente “final”. El SPP auditado fue definido como

	<p>“Instrumental”, es decir que esta destinado a satisfacer una necesidad o problema interno de la Administración y presupuestariamente no se le asigna meta física.</p>
Recomendación	<p>De acuerdo a lo decidido por el Colegio de Auditores en su sesión del 9 de abril de 2008, de conformidad con lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen N° 35/08<sup>1</sup>, resuelve recomendar el inicio de acciones administrativas para un eventual deslinde de responsabilidades. Ello, en el entendimiento que de la promoción de dichas acciones pueden surgir elementos que ameriten instar la vía judicial.</p>
Conclusiones	<p>El SPP auditado ha sido dedicado casi con exclusividad a la realización de obra pública en diversos espacios verdes de la Ciudad, con la finalidad de recuperar espacios públicos que mostraban un alto deterioro y degradación. Para ello se estableció un mecanismo de excepción a la Ley de Obra Pública N° 13064, mecanismo que la misma Ley ya contemplaba, el cual abrevia los plazos para la contratación de obras dada la urgencia y prioridad que la misma norma de excepción declara. En el desarrollo del presente examen se ha realizado un análisis crítico de la aplicación de mecanismos de excepción para la contratación de Obra Pública.</p> <p>Las obras que se auditaron presentaron, en general, una serie de falencias originadas en trabajos mal realizados, alteraciones de los proyectos, falta de mantenimiento y, en general, incumplimientos al PCP y al PET respectivo. Se observó que los mecanismos de comunicación entre la inspección y la contratista no se ajustó a lo establecido en el PCP, verificándose que se produjeron modificaciones de proyecto, atrasos de obra, etc. que no quedaron debidamente justificados y documentados.</p> <p>Por último, el tiempo transcurrido entre los llamados a Licitación Pública y la terminación de las obras, por su extensión, desvirtuó la necesidad de la aplicación de un mecanismo de excepción a la Ley de Obra Pública cuyo fundamento era darle celeridad al mejoramiento de los espacios verdes que presentaban deterioro.</p>
Implicancias	<p>Lo expuesto indica dificultad en alcanzar un grado razonable de eficacia, eficiencia y economía en las misiones asignadas a la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Producción.</p>

<sup>1</sup> Dictamen DGLegales N° 35/08 de fecha 28 de marzo de 2008.

## Informe Final de Auditoría

Proyecto N° 1.07.09

### DESTINATARIO

Presidenta  
Legislatura  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Lic. Gabriela Michetti  
S / D

### INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por la Ley N° 70, artículos 132 y 136 de la Ciudad de Buenos Aires, relacionadas con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a efectuar un examen en el ámbito de la actual Dirección General de Gestión Ambiental (DGGGA) dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente.

#### 1. OBJETIVO

Examinar la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de obras a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago. Auditoría legal, financiera y de gestión.

#### 2. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA), aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los objetivos determinados por la Comisión de Supervisión de Obras en su reunión del 02/07/07, aplicando los siguientes procedimientos de Auditoría:

- a) Recopilación y análisis de las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones y normativa referidos al objeto de la auditoría.
- b) Recopilación y análisis de Informes de Auditoría anteriores de la AGCBA y de las Unidades de Auditoría Interna.
- c) Análisis del presupuesto: anteproyecto, sanción, modificaciones presupuestarias y ejecución de las distintas etapas del gasto de los Incisos 2 a 5 de los Servicios Públicos Primarios (SPP) 100 y 65100
- d) Relevamiento y análisis de la certificación devengada.
- e) Relevamiento y análisis de la documentación puesta a disposición (certificados, actas de medición, libros técnicos, etc.)

- f) Relevamiento y análisis de los Expedientes relacionados con los procesos de compras y contrataciones del SSP.
- g) Relevamiento y análisis de los expedientes de pago.
- h) Control de la legalidad de las compras, contrataciones y obras realizadas durante el período auditado.
- i) Análisis de las respuestas de las Notas, Cuestionarios y Documentación de respaldo suministradas por el organismo.
- j) Entrevistas con responsables de las áreas involucradas.
- k) Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- l) Comprobaciones matemáticas
- m) Relevamiento ocular y fotográfico de las obras de la muestra llevado a cabo el 26/07/07.

El trabajo de campo se desarrolló entre el 01/06/07 y el 10/08/07.

### **Muestra de auditoría**

La confección de la muestra de auditoría se encuentra limitada por las razones expuestas en el Punto a) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe. En consecuencia, con la finalidad de construir un universo de análisis se recabó información respecto de las Obras Públicas afectadas al SPP auditado a la Subsecretaría de Medio Ambiente, a la Dirección General de Inversión Pública y Planeamiento y a la Dirección General de Contaduría, obteniéndose el listado que se expone en el Cuadro 1:

Expediente	Plaza	Monto de Obra <sup>2</sup>
27301/04	Parque Centenario	\$ 13.720.868,24
34029/04	Provisión e instalación de rejas y portones en espacio verdes	\$ 859.051,05
15515/01	Instalación modular de juegos en 37 patios de juegos	\$ 453.043,99
53378/04	Remodelación Plaza 1° de Mayo	\$ 524.335,04
62592/04	Plaza Arenales	\$ 459.442,40
56328/04	Plaza Almirante Brown	\$ 731.771,31
3605/05	Reparación de la Plaza Colón	\$ 7.243.063,97
22834/04	Construcción EV calle Darwin y Av. Córdoba	\$ 331.215,15
62594/04	Plaza de la Asunción	\$ 612.000,00
62570/04	Plaza Ejército de Los Andes	\$ 1.026.170,50
62590/04	Puesta en valor Plaza Irlanda	\$ 4.356.375,56
27302/04	Remodelación Parque Los Andes Sector I y II	\$ 2.854.801,01
56327/04	Plaza Vélez Sarsfield	\$ 626.727,68
62565/04	Plaza Nueva Pompeya	\$ 423.681,68
<b>Total</b>		<b>\$ 34.222.547,58</b>

**Cuadro 1 – Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los distintos Organismos mencionados.**

En función de los recursos asignados para esta Auditoría se procedió a seleccionar tres obras para realizar el análisis legal, financiero, técnico y de gestión, lo cual implica que no se trata de una muestra representativa. A continuación se detallan las obras seleccionadas:

- 1. Obra Parque de los Andes Sectores I y II.** Expte. N° 27302/04 – Lic. Púb. N° 203/04. Contratista: Salvatori SA - Monto del Contrato: \$ 2.366.677,96. Plazo Contractual de Obra: 150 días hábiles.
- 2. Obra Plaza de la Asunción.** Expte. N° 62594/04 – Lic. Púb. N° 2/05. Contratista: Casa Macchi SA – Monto del Contrato \$ 612.000,00. Plazo Contractual de Obra: 75 días hábiles.
- 3. Obra Plaza 1° de Mayo.** Expte. 53378/04 – Lic. Púb. N° 185/04. Contratista: Protel Servicios SA – Monto del Contrato: \$ 533.450,15. Plazo Contractual de Obra: 70 días hábiles. -

Con relación a las compras y contrataciones realizadas en el SPP auditado las mismas no pudieron ser auditadas por las razones expuestas en el punto c) de las Aclaraciones Previas del presente Informe.

<sup>2</sup> Estos valores son los reconstruidos en función de la información relevada no pudiéndose conciliar los mismos por las razones expuestas en los Puntos a) y b) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

### 3. LIMITACIONES AL ALCANCE

- a) La Dirección General de Contaduría (DGC), dependiente del Ministerio de Hacienda no suministra el listado de transacciones correspondiente al Programa auditado, ejercicio presupuestario año 2005, “(...) por carecer de una opción del sistema SIGAF que permita agrupar la información por transacciones (...)”. Por lo tanto, no pudo accederse al universo de las transacciones devengadas, liquidadas y pagadas del Programa auditado. Ello impide realizar el análisis de la Cuenta de Inversión dado que no se pueden conciliar los totales globales de la misma con la información obtenida en el Organismo.

Por otra parte, cabe señalar que el SPP fue administrado por 4 Unidades Ejecutoras distintas, lo cual dificultó la conciliación de la información obtenida, circunstancia que, sumada a la Limitación al Alcance indicada en el párrafo anterior, genera un importante grado de incertidumbre respecto del universo a auditar.

No obstante, a partir de información suministrada por distintos Organismos<sup>3</sup> se conformó un listado de contrataciones a partir del cual se seleccionaron a algunos casos para realizar el análisis legal y contable respectivo, no constituyendo, en consecuencia, una muestra representativa.

- b) La Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (OGEPU) dependiente del Ministerio de Hacienda no suministra información respecto de las modificaciones presupuestarias dado que se mantiene la situación expuesta oportunamente en cuanto a que “(...) al no haber desarrollado el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) un listado de ajustes por norma aprobatoria tal como el que brindaba el SISER, se ha dejado de disponer por sistema de información que permita discernir de manera fehaciente los montos en que se incrementan o reducen las partidas de los distintos programas así como las normas por las cuales se aprueban tales movimientos”. Ello impide realizar el análisis de la Cuenta de Inversión en cuanto a la determinación del Crédito Vigente dado que no se pueden conciliar los totales globales del mismo, a lo cual debe sumarse la dificultad adicional de que el SPP auditado estuvo administrado por cuatro Unidades Ejecutoras diferentes, tal como se señaló anteriormente.
- c) No fue puesta a disposición documentación referida a la Addenda Primera de la Obra Parque de Los Andes – Expediente N° 27302/04.
- d) No se pusieron a disposición los libros de Órdenes de Servicio y Notas de Pedido de la Obra Plaza de la Asunción - Expediente N° 62594/04 – Lic. Púb. N° 2/05. Contratista: Casa Macchi SA

<sup>3</sup> Ver Punto Muestra de Auditoría del Alcance del presente Informe

#### 4. ACLARACIONES PREVIAS

##### a) Estructura Orgánico Funcional

El SPP bajo análisis durante el período auditado fue administrado por distintas unidades ejecutoras:

1. Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable - Subsecretaría de Medio Ambiente -Unidad de Proyectos Especiales (UPE)
2. Ministerio de Medio Ambiente – Dirección General Técnica, Legal y Administrativa
3. Ministerio de Medio Ambiente – Dirección General de Gestión Ambiental
4. Ministerio de Espacio Público – Dirección General de Espacios Verdes

Debido a que la OGEPU no puede suministrar la información respecto a las modificaciones presupuestarias que se produjeron durante el año 2006, en razón de lo expuesto en el punto b) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe, no resulta posible determinar durante que lapso cada jurisdicción administró el SPP auditado. Por lo tanto, no se pudo determinar cual fue la estructura orgánica mediante la cual se administró el SPP auditado.

Puede apreciarse en el Cuadro 2 del Punto b) de las Aclaraciones Previas del presente Informe que el 87,75% del presupuesto asignado a los SPP 100 y 65100 fue devengado por la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal (DGTAL) del Ministerio de Medio Ambiente. No obstante, la gestión de las obras, proyecto e inspección, fue llevada a cabo por la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) creada por la Dec. 415/04<sup>4</sup>. Esta UPE<sup>5</sup>, dependiente de la Ex Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable(SPTyDS) concentraba la definición técnica de los proyectos de obra, la confección de los pliegos, el control de su ejecución, la dirección y la certificación de las obras que lleve a cabo la citada Secretaría. Luego del dictado de la Ley de Ministerios N° 1925 continuó funcionando dependiente del Ministerio de Medio Ambiente aunque dividida, informalmente, en dos áreas: una de proyectos y otra de fiscalización. Posteriormente, sin poder precisarse fechas, el SPP pasó a depender de la Dirección General de Gestión Ambiental.

<sup>4</sup> BOCBA 1909

<sup>5</sup> Su funcionamiento fue reglamentado por Res. N° 91-SPTYDS-05 la cual no se encuentra publicada en el BOCBA.

## b) Ejecución Presupuestaria Año 2006

El dictado de la Ley de Ministerios y su Decreto Reglamentario N° 350/06 y sus modificatorios tuvo como consecuencia una reestructuración presupuestaria para reasignar los créditos según la nueva estructura orgánica funcional. El SPP 100 que dependía de la Jurisdicción 65 (Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable) – Unidad ejecutora 334 (Subsecretaría de Medio Ambiente) pasó a ser SPP 65100 de la Jurisdicción 33 (Ministerio de Medio Ambiente – Unidad Ejecutora 734 (Dirección General Técnico, Administrativa y Legal). Posteriormente pasó a la Jurisdicción 33 (Min. de Medio Ambiente) – Unidad Ejecutora 939 (Dirección General de Gestión Ambiental) y, por último, a la Jurisdicción 34 (Ministerio de Espacio Público) – Unidad Ejecutora 738 (Dirección General de Espacios Verdes).<sup>6</sup>

A los efectos de este análisis, y por las razones expuestas en el Punto b) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe, se procedió a agrupar en el SPP 65100 los créditos ejecutados durante el año 2006, independientemente de la Jurisdicción a la que estuvo asignado. En el Cuadro 2 se expone esta información:

<b>Jur. 65 (Sec. de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable) – UE 334 (Subs. Medio Ambiente) - SPP 100</b>				
<b>Jur. 33 (Min. de Medio Ambiente) UE 734 (DGTAyL) – SPP 65100</b>				
<b>Jur. 33 (Min. de Medio Ambiente) – UE 939 (D. G. Gest. Amb.) – SPP 65100</b>				
<b>Jur. 34 (Min. Espacio Público) – UE 738 (D. G. Esp. Verdes) – SPP 65100</b>				
	<b>Incisos</b>	<b>Sancionado</b>	<b>Vigente</b>	<b>Devengado</b>
<b>1</b>	<b>Gastos en Personal</b>	0	0	0
<b>2</b>	<b>Bienes de Consumo</b>	16.000	11.956	11.954
<b>3</b>	<b>Servicios no Personales</b>	1.201.000	1.234.372	1.216.570
<b>4</b>	<b>Bienes de Uso</b>	42.134.000	31.188.610	23.922.338
<b>5</b>	<b>Transferencias</b>	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>43.351.000</b>	<b>32.434.938</b>	<b>25.150.862</b>

**Cuadro 2 - Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión Año 2006 (Server AGCBA)**

En el Anexo II del presente Informe se desagrega la misma información para cada Jurisdicción y Unidad Ejecutora.

En el Cuadro 3 se refleja horizontalmente el porcentaje de participación de cada Jurisdicción y Unidad Ejecutora en la ejecución del SPP auditado, en tanto que el porcentaje vertical indica la aplicación del gasto a cada uno de los incisos.

<sup>6</sup> Ver segundo párrafo del Punto a) de las Aclaraciones Previas del presente Informe.

Inciso	Crédito Devengado en pesos					Total	%
	Jur. 65 - UE 334-SPP 100	Jur. 33 - UE 734-SPP 65100	Jur. 33 - UE 939-SPP 65100	Jur. 34 - UE 738-SPP 65100			
1	0	0	0	0	0	0,00	
2	0	0	11.954	0	11.954	0,05	
3	5.600	943.200	267.770	0	1.216.570	4,84	
4	59.175	21.126.227	1.725.213	1.011.723	23.922.338	95,12	
5	0	0	0		0	0,00	
<b>Total</b>	<b>64.775</b>	<b>22.069.427</b>	<b>2.004.937</b>	<b>1.011.723</b>	<b>25.150.862</b>	<b>100,00</b>	
<b>% por UE</b>	<b>0,26</b>	<b>87,75</b>	<b>7,97</b>	<b>4,02</b>	<b>100,00</b>		

**Cuadro 3 - Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión Año 2006 (Server AGCBA)**

El SPP 100, según su descripción<sup>7</sup>, es un Programa de carácter Instrumental y, por lo tanto, sin metas físicas dado que carece de producto final<sup>8</sup>. Se trata de un programa nuevo incorporado en el Presupuesto 2006 y “(...) está concebido para optimizar los recursos disponibles para la ejecución de tareas de puesta en valor de plazas, grandes espacios verdes y otros espacios recreativos como los parques polideportivos, patios de juegos, etc.”. Por otra parte, su creación se justifica dada “(...) la cantidad de actores intervinientes en el proceso (...) y la gran cantidad de proyectos en etapa de diseño y/o ejecución – cercano a la centena- se hace dispensable una instancia de articulación y coordinación de la aplicación de recursos”.

Cabe señalar que, no obstante que el SPP tiene carácter instrumental, el 95,12%<sup>9</sup> del gasto devengado correspondió al Inciso 4.2.2. “Bienes de Uso – Construcción en Bienes de Dominio Público”, productos finales externos cuantificables y, por lo tanto, susceptible de asignársele metas físicas.

**c) Decreto N° 1392/04 - “Obras de refacción, Remodelación y Acondicionamiento de los Espacios Verdes y Zonas Circundantes y Adyacentes de la CABA”**

Mediante el dictado del Decreto N° 1392/04<sup>10</sup> se:

- a. Declara la urgencia y prioridad de “(...) la refacción, remodelación y acondicionamiento de los espacios verdes y zonas circundantes y adyacentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...”<sup>11</sup>. Cabe señalar que no se determina ni aclara el ámbito de las “zonas circundantes y adyacentes de la CABA”<sup>12</sup>. Los espacios verdes comprendidos en este Decreto se indican en un Anexo integrante del

<sup>7</sup> Versión Presupuesto 2006 existente en el Server de la AGCBA

<sup>8</sup> Informe N° 09-275-DGOPYP-07

<sup>9</sup> Ver Cuadro 2 del presente Informe.

<sup>10</sup> BOCBA 2002

<sup>11</sup> Art. 1° del Decreto N° 1392/04.

<sup>12</sup> Cabe señalar que esta denominación amplia habilita la posibilidad de realizar obras fuera de los predios de los espacios verdes.

mismo<sup>13</sup>.

- b. Habilita un procedimiento de excepción por el que se abrevian los plazos para la contratación de las obras de los espacios verdes incluidos en el Decreto.<sup>14</sup>
- c. Centraliza la realización de los Actos de Apertura de Ofertas y la pertinente tramitación administrativa en la Dirección General de Compras y Contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Gestión Operativa de la Secretaría de Hacienda y Finanzas.<sup>15</sup>
- d. Crea la Comisión Especial de Preadjudicaciones a cargo de la recepción y contestación de las consultas vinculadas con la documentación licitatoria y de la preadjudicación de las obras a realizarse.<sup>16</sup>
- e. Aprueba los Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Particulares y el Pliego de Especificaciones Técnicas para las “Obras de refacción, Remodelación y Acondicionamiento de los Espacios Verdes y Zonas Circundantes y Adyacentes de la CABA”.<sup>17</sup>
- f. Delega en el Secretario de Producción, Turismo y Desarrollo sustentable la facultad de emitir circulares ampliatorias y/o modificatorias sobre el Pliego de Especificaciones Técnicas Generales y sus Anexos, en tanto no se modifiquen los términos de los Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Particulares.<sup>18</sup>
- g. Crea la Comisión Especial de Recepción de Obras para la recepción provisional y definitiva, en los términos de la Ley de Obras Públicas N° 13.064, de las obras a realizarse.<sup>19</sup>
- h. Delega en el Secretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable la competencia para adjudicar las contrataciones de las licitadas mediante este Decreto, en las condiciones establecidas por el Decreto N° 8.828/78 (Obra Menor), modificado por Decreto N° 608-GCABA-98 y por Decreto N° 624-GCABA-03<sup>20</sup>.
- i. Delega en el Secretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable la potestad de reglamentar el régimen de excepción establecido mediante el presente Decreto.<sup>21</sup>

El Decreto fundamenta su dictado en<sup>22</sup>:

- j. Los informes y estudios técnicos elaborados por organismos

<sup>13</sup> En el Anexo I del presente Informe se transcribe el listado de los espacios verdes incluidos en el Decreto N° 1392/04.

<sup>14</sup> Art. 2° del Decreto N° 1392/04.

<sup>15</sup> Art. 4° del Decreto N° 1392/04.

<sup>16</sup> Art. 5° del Decreto N° 1392/04.

<sup>17</sup> Art. 6° del Decreto N° 1392/04.

<sup>18</sup> Art. 7° del Decreto N° 1392/04.

<sup>19</sup> Art. 8° del Decreto N° 1392/04.

<sup>20</sup> Art. 9° del Decreto N° 1392/04.

<sup>21</sup> Art. 10° del Decreto N° 1392/04.

<sup>22</sup> Considerandos del Decreto N° 1392/04

dependientes de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable que “(...) dan cuenta del deficiente estado en que se encuentran los espacios verdes de la CABA y acreditan la existencia de una situación de deterioro que conlleva consecuentes riesgos ciertos para los bienes y salud de las personas”.

- k. Los informes de otros organismos del GCABA que expresan “(...) la necesidad de proceder, en forma urgente, a la ejecución de los trabajos necesarios con el objeto de corregir las deficiencias detectadas en los espacios verdes de la Ciudad, toda vez que los mismos revisten un carácter prioritario y urgente”.
- l. La degradación de los espacios verdes por la “(...) concurrencia de circunstancias vinculadas a su ocupación ilegal, con los consiguientes efectos perjudiciales que se proyectan sobre su refacción, acondicionamiento, mantenimiento, higiene y salubridad (...) y (...) la reiteración de actos delictivos y de vandalismo que, al afectar bienes del dominio público, han agravado el estado estructural y de conservación de los espacios verdes de la Ciudad.”
- m. La necesidad de tomar medidas urgentes y concretas destinadas a paliar dicho estado de situación.
- n. La aplicación del Inc. c) del artículo 9º de la Ley Nº 13.064 que habilita la aplicación de una modalidad abreviada del proceso licitatorio conservando los aspectos esenciales del procedimiento licitatorio ordinario, más concretamente en lo que respecta al principio de concurrencia.

Los Pliegos de los llamados a Licitación Pública de cada uno de las obras estuvieron constituidos por el Pliego de Condiciones Generales (PCG), el Pliego de Condiciones Particulares (PCP) y un Pliego de Especificaciones Técnicas (PET) aprobado por el Dec. 1392/04. Para cada uno de los llamados se emitieron Circulares sin Consulta las cuales establecieron el Objeto, el Presupuesto Oficial, el Plazo, la Capacidad de Contratación y otra serie de aclaraciones y/o modificaciones al PCP y al PET.

Por último, el PCG establece un mecanismo de Redeterminación de Precios basado en el Dec. Nº 2119/03 que establece la “Metodología de Redeterminación de Precios de Contratos de Obra Pública” de acuerdo con las pautas dispuestas por el DNU Nº 2/03.

**d) Addenda Primera – Obra Parque de los Andes – Expediente Nº 27302/04**

Del relevamiento realizado surgió la existencia de una Addenda por la cual se conviene que se lleven a cabo trabajos que no fueron previstos en el proyecto original, tratándose de una modificación contractual en los términos del Art. 30 de la Ley Nº 13064. Estos trabajos implican un monto total de \$ 423.223,64. Si bien originalmente, se previó reconocer

los mismos como un adicional de obra en los términos del Art. 9º Inc. b) de la Ley N° 13.064, un informe de la inspección de la obra advierte de que se trata de alteraciones del proyecto original, avalando la aplicación del Art. 30 mencionado, y no de trabajos indispensables para considerarlo un adicional de obra en los términos del Art. 9º Inc. b). Por otra parte, se aprobó un adicional de obra, Certificado Adicional N° 1, por un importe de \$ 139.170,79. La Addenda Primera y el Certificado Adicional N° 1 suman \$ 561.382,28. En total la obra certificó por un monto de \$ 2.928.060,24 (23,7% más del monto adjudicado).

Por último, cabe señalar que el análisis de la Addenda Primera se encuentra limitado por las razones expuestas en el Punto d) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

#### **e) Auditorías anteriores**

El objeto del presente examen no fue auditado anteriormente por esta AGCBA. No obstante, el Proyecto 1.05.12<sup>23</sup> hace referencia a obras realizadas en los términos del Decreto 1392/04, analizado en el punto c) de las Aclaraciones Previas del presente Informe.

---

<sup>23</sup> Proyecto Auditoría 1.05.12 – “Dirección General de Espacios Verdes – Ejercicio 2004”. Aprobado por el Colegio de Auditores el 18/10/2006. Publicado en [www.agcba.gov.ar](http://www.agcba.gov.ar) como Informe Final N° 696

## 5. OBSERVACIONES

### Legales al Decreto 1392/04<sup>24</sup> y a los Pliegos en general.

1. Se verifica el apartamiento de la normativa aplicable en la CABA en materia de ejecutar obras o realizar contrataciones de obra pública<sup>25</sup>. Se llama a contratación a través de un procedimiento especial reglado por el decreto 1392/04 que recoge normativa de la Ley de Obras Públicas N° 13064 y del Decreto 8828/78 y sus modificatorios (Obra Menor) pero que constituye un claro apartamiento a las normativa prevista en contrataciones de obra pública.

En efecto, regla en la Ciudad de Buenos Aires en materia de obras públicas la que surge de la Cláusula Transitoria Tercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dispone que hasta tanto no se dicte una ley que regule el sistema de contrataciones de la CABA se aplicará la Ley 13064. Esta ley contiene en su Art. 9 Inc. c) excepciones para los casos en que existan razones de urgencia o emergencia, con lo cual no era necesario el dictado de un decreto como el 1392/04 para habilitar el procedimiento de excepción.

2. No surge del Decreto 1392/04 delegación expresa hacia la Dirección General de Compras y Contrataciones de la Secretaria de Hacienda y Finanzas para efectuar los llamados y el acto de apertura, sino que indica que dicha área centralizará la realización de los Actos de Apertura de Ofertas y la pertinente tramitación administrativa<sup>26</sup>. Los llamados a Licitación Pública de las tres obras auditadas fueron realizadas por la Dirección General de Compras y Contrataciones.
3. El objeto de la contratación no se encuentra definido con claridad en ninguno de los Pliegos ni en las Circulares sin Consulta de las obras de la muestra. Resulta imprecisa la redacción en las Circulares en tanto establecen que “(...) la presente Licitación tiene por objeto contratar las tareas necesarias con la provisión de materiales y mano de obra (...)” para cada obra en particular<sup>27</sup>, sin precisar si se trata de mejoramientos, remodelaciones u obras nuevas en algún sector de los espacios verdes afectados. La razón de determinar el tipo de tareas es que las mismas sean definidas y que no de lugar a la realización de cualquier obra o emprendimiento que no esté enmarcado presupuestariamente o contractualmente.
4. El Decreto dispone la intervención de varios organismos de distintas Jurisdicciones durante todo el proceso (DG de Compras y Contrataciones, UPE, DG Técnica Administrativa y Legal, Subsecretaría de Medio Ambiente, Comisión Especial de Preadjudicación, Comisión

<sup>24</sup> Ver Punto c) de las Aclaraciones Previas del presente Informe

<sup>25</sup> Esta cuestión ya fue observada por esta AGCBA en el Proyecto de Auditoría N° 1.05.12 – Observación N° 8.

<sup>26</sup> Ver Punto c) del Punto c) de las Aclaraciones Previas del presente Informe.

<sup>27</sup> Plaza 1° de Mayo (Circular sin Consulta N° 45 Art. 2.1.1.), Parque de Los Andes (Circular sin Consulta N° 1 Art. 2.1.1.) y Plaza Asunción (Circular sin Consulta N° 73 Art. 2.1.1.)

Especial de Recepción) que intervienen en el proceso lo cual debilita el control interno y dispersa la responsabilidad.

5. El PCG no determina el plazo que debe correr entre la firma de la Contrata y la iniciación de los trabajos, lo cual implica que no existe obligación para la Administración de dar celeridad al inicio de las obras, lo cual atentaría contra la planificación y, en estos casos en particular, y la urgencia de realización de las mismas. Si bien está estipulado que la Orden de Comienzo debe ser dada a la Contratista con tres días hábiles<sup>28</sup> de anticipación y las Circulares sin Consulta, de cada una de las obras examinadas, determinan los respectivos plazos contractuales de obra, en ninguno de estos se establece el plazo mencionado. En el Cuadro 4 se exponen la cantidad de días<sup>29</sup> transcurridos entre la firma de la contrata y el inicio de las obras:

Referencias	Fecha Firma Contrata (a)	Fecha Inicio de Obra (b)	Días transc. (b-a)
Parque de los Andes	23/05/2005	08/06/2005	16
Plaza de la Asunción	24/01/2006	27/03/2006	62
Plaza 1º de Mayo	14/03/2005	04/04/2005	21

Cuadro 4 – Fuente: Elaboración propia con datos de documentación contractual y técnica

**Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Parque de los Andes Sectores I y II. Expte. Nº 27302/04 – Lic. Púb. Nº 203/04. Contratista: Salvatori SA - Monto del Contrato: \$ 2.366.677,96.**

#### **Legales y Financieras**

6. La Addenda Primera puesta a disposición del equipo auditor no registraba fecha de suscripción y no se encontraba agregada al Expediente que tramitó la Licitación. No consta la documentación que justifique la celebración de la misma.
7. Se comprobó dispudio jurisdiccional en virtud de haberse cursado 232 invitaciones a firmas por distintos medios de comunicación (fax, llamados telefónicos), lo cual no garantiza necesariamente la transparencia y concurrencia que estos procesos deben tener. En efecto, retiraron pliegos y cotizaron solamente 9 empresas. Parece un numero excesivo de invitaciones a empresas que no fueron, además, notificadas por medio fehaciente a concurrir a la licitación, con lo cual podría señalarse que no son válidas dichas invitaciones, vulnerándose de tal modo el principio de concurrencia que debe regir la contrataciones en el derecho administrativo.
8. El informe de preadjudicación no contiene los debidos fundamentos, técnicos legales y jurídicos por los cuales se eligió adjudicar a Salvatori S.A. Parques y Jardines. Solo invoca que se han estudiado los antecedentes técnicos y jurídicos.

<sup>28</sup> Art. 1.6.1 del PCG

<sup>29</sup> expresado en días corridos

9. La contrata no contiene todos los elementos jurídicos requeridos normativamente. En este caso se verificó que la misma no contiene la fecha ni el plazo para el inicio de los trabajos.
10. La afectación preventiva es posterior a la solicitud de pedido<sup>30</sup> incumpliendo el Art. 54 de la Ley N° 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto N° 1000.
11. No surge de la compulsa del Expediente la agregación de la copia de la resolución 646-SMA-04 que designa la comisión de preadjudicación.
12. No obran en el expediente copias de venta de pliegos.

### **Técnicas**

13. La UPE modificó por Orden de Servicio N° 7 los artículos 2.3.18 “Libro de Órdenes de Servicio (1.6.24)” y 2.3.19 “Libro de Notas de Pedido (1.6.25)” del PCP, estableciendo que el esquema de comunicaciones escritas entre la empresa y el comitente, órdenes de servicio y notas de pedido, se llevaría mediante formularios modelo realizados en hojas sueltas numeradas. Esta medida altera la integridad e integralidad de la información toda vez que se reemplaza la utilización de un libro con hojas numeradas por triplicado y rubricado tal como lo establece el PCP. Del relevamiento de la información técnica puesta a disposición surge que:
  - No fueron puestas a disposición todas las órdenes de servicio y notas de pedidos, notándose faltantes en la correlatividad de las mismas
  - Existencia de otros libros de notas de pedido y de órdenes de servicio paralelos a los realizados mediante las hojas sueltas observadas. Como consecuencia de ello, se observó la existencia de distintas Notas de Pedido con el mismo número.
14. Se observaron diversas deficiencias de construcción, terminación y/o mantenimiento las cuales implican falta de cumplimiento de las cláusulas establecidas en el PCP, PET y Circulares sin Consulta respectivos, las cuales se sintetizan a continuación:
  - **Solados**
    - En el piso intertrabado se verificó la existencia de piezas que, si bien se encontraban colocadas correctamente, se hallaban rotas y agrietadas<sup>31</sup>.
    - Se observó deficiencias en la terminación del piso de cemento alisado blanco estucado, el cual se encontraba descascarado y

---

<sup>30</sup> En efecto se inicia por la Dirección de Espacios Verdes el 7-05-04 y la afectación preventiva es del 26-08-04.

<sup>31</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Fotos 1 y 2.

desprolijado en varias zonas<sup>32</sup>.

- Respecto de la colocación de granza y base de cascote se observó que la primera se encontraba en un menor espesor del estipulado y con impurezas, y en cuanto a la segunda se verificó su inexistencia<sup>33</sup>. En Circular sin consulta N° 3 se estipula que los espesores son de 4 y 10 cm respectivamente<sup>34</sup>.
- **Parquización:**
  - Se pudo apreciar que la Parquización en general presentaba un abandono de mantenimiento de antigua data.
  - En cuanto a los canteros se observó que la tierra se encuentra apelmazada, seca y agrietada<sup>35</sup>.
  - Se verificó que el césped y tepes<sup>36</sup> plantados no se encontraban en buen estado de mantenimiento presentando áreas raleadas y secas<sup>37</sup>.
- **Sistema de Riego**
  - Se verificó que el sistema de riego<sup>38</sup> no funciona. Esta circunstancia agrava el problema mencionado en el punto referido a la Parquización.
- **Equipamiento mobiliario**
  - El Mobiliario de Hormigón<sup>39</sup> no presentaba una superficie de terminación pareja<sup>40</sup>.

**Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Plaza de la Asunción. Expte. N° 62594/04 – Lic. Púb. N° 2/05. Contratista: Casa Macchi SA – Monto del Contrato \$ 612.000,00**

#### **Legales y Financieras**

15. La obra costó un 20,95% más de lo presupuestado<sup>41</sup>, de acuerdo con lo aprobado por Resolución 955-SPTYDS-05, no encontrándose en el informe de preadjudicación los fundamentos técnicos jurídicos y contables que avalen la conveniencia de aceptar esta oferta y por consiguiente el incremento presupuestario.
16. Se comprobó dispendio jurisdiccional en virtud de haberse cursado 125 invitaciones a firmas por distintos medios de comunicación (fax,

<sup>32</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Fotos 3 y 4.

<sup>33</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Foto 5.

<sup>34</sup> Art. 3.3 Solados del PET

<sup>35</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Fotos 6.

<sup>36</sup> Art. 3.9.2 PET “Reimplantación de la Cobertura de Césped”; Circulares sin Consulta N° 3 y N° 4 “Conservación de la Plantación”

<sup>37</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Fotos 7 y 8.

<sup>38</sup> Art. 3.12 PET “Riego”; Circular sin Consulta N° 3.

<sup>39</sup> Art. 3.6 PET, “Muestras” de la Circular sin Consulta N° 3.

<sup>40</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Foto 9.

<sup>41</sup> Presupuesto Oficial: \$ 506.000. Oferta Adjudicada: \$ 612.000.

llamados telefónicos), lo cual no garantiza necesariamente la transparencia y concurrencia que estos procesos deben tener. En efecto, retiraron pliegos 10 empresas de las cuales cotizaron solamente 7. Parece un número excesivo de invitaciones a empresas que no fueron, además, notificadas por medio fehaciente a concurrir a la licitación, con lo cual podría señalarse que no son válidas dichas invitaciones, vulnerándose de tal modo el principio de concurrencia que debe regir la contrataciones en el derecho administrativo.

17. La urgencia invocada en el Decreto 1392/04 se encuentra desvirtuada dado que el llamado a Licitación se realizó el 15/12/04 iniciándose las obras el 27/03/06, habiendo transcurrido 467 días corridos.
18. La afectación preventiva es posterior a la solicitud de pedido<sup>42</sup> incumpliendo el Art. 54 de la Ley N° 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto N° 1000.
19. No consta agregada la personería del representante de la empresa adjudicataria
20. No surge de la compulsa del expediente la agregación de la venta de pliegos.

#### **Técnicas**

21. Se observó una demora de siete meses entre el comienzo de los trabajos (27/03/06) y la presentación del primer certificado (octubre/06) no constando documentación que justifique la misma o informe respecto de las razones de la demora entre el inicio y el primer certificado<sup>43</sup>.
22. No consta documentación que avalen los atrasos de obra ocurridos. El plazo contractual de obra fue establecido en 75 días hábiles con fecha de inicio prevista para el 27/03/06. La obra tuvo Recepción Provisoria el 26/04/07 lo que constituye un total de aproximadamente 273 días hábiles (264% más de lo previsto)<sup>44</sup>.
23. Por Circular sin consulta N° 74 Bis se elimina el ítem “Mantenimiento del Espacio Verde” sin que consten la razonabilidad o justificación de su eliminación. Cabe señalar que el estado de la Parquización de la Plaza no es óptimo, según se expone en el Punto “Parquización” de la Observación N° 24 del presente Informe, máxime si se tiene en cuenta que la obra finalizó el 26/04/07.
24. Se observaron diversas deficiencias de construcción, terminación y/o mantenimiento las cuales implican falta de cumplimiento de las cláusulas establecidas en el PCP, PET y Circulares sin Consulta

---

<sup>42</sup> En efecto se inicia por la Dirección de Espacios Verdes el 7-05-04 y la afectación preventiva es del 26-08-04.

<sup>43</sup> Cabe señalar que en esta obra no fueron puestos a disposición los libros de Órdenes de Servicio ni los libros de Notas de Pedido. Ver Punto e) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

<sup>44</sup> Cabe señalar que en esta obra no fueron puestos a disposición los libros de Órdenes de Servicio ni los libros de Notas de Pedido. Ver Punto e) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

respectivos, las cuales se sintetizan a continuación:

- **Solados**

- Respecto de la colocación de granza y base de cascote, se observó que la primera se encontraba en un menor espesor del estipulado y con impurezas, y en cuanto a la segunda se verificó su inexistencia<sup>45</sup>.

- **Parquización:**

- Se pudo apreciar que la Parquización de la Plaza en general no presentaba un estado óptimo. Se verificó la escasez de arbustos, en general, respecto de la cantidad especificada en la Circular sin Consulta N° 74<sup>46</sup>.

- **Equipamiento mobiliario**

- Los bebederos de la plaza al momento de la inspección no funcionaban.

**Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Plaza 1º de Mayo. Expte. 53378/04 – Lic. Púb. N° 185/04. Contratista: Protel Servicios SA – Monto del Contrato: \$ 533.450,15**

**Legales y Financieras**

25. La obra se adjudicó por un total \$ 533.450,15 o sea \$ 78.867,15 más que lo presupuestado oficialmente que alcanzaba a la suma de \$ 454.583,00 no surgiendo del expediente la aprobación de la ampliación presupuestaria.
26. Se comprobó dispendio jurisdiccional en virtud de haberse cursado 214 invitaciones a firmas por distintos medios de comunicación (fax, llamados telefónicos), lo cual no garantiza necesariamente la transparencia y concurrencia que estos procesos deben tener. En efecto, retiraron pliegos y cotizaron solamente 9 empresas. Parece un número excesivo de invitaciones a empresas que no fueron, además, notificadas por medio fehaciente a concurrir a la licitación, con lo cual podría señalarse que no son válidas dichas invitaciones, vulnerándose de tal modo el principio de concurrencia que deben regir la contrataciones en el derecho administrativo.
27. El informe de preadjudicación obrante no contiene fundamentación jurídica contable y técnica plasmada en informes o que corran por anexo; sólo en el punto 2, que se refiere a la evaluación de las ofertas, menciona que se procedió a efectuar los análisis jurídico, técnico y contable con lo cual no se puede corroborar si realmente se trató de la oferta mas conveniente. Por otra parte, falta la firma de un integrante de

<sup>45</sup> Art. 3.5.6 PET “De granza cerámica”.

<sup>46</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Foto 10.

la comisión de preadjudicación.

- 28.** Se aprobó una modificación de obra<sup>47</sup> junto con la aprobación del gasto por Dec. 1370/01 por la suma de \$ 7567,50 que hubiera meritado una contratación directa o licitación privada conforme lo dispone la Ley 13064.

Se entiende que el decreto citado es un régimen que faculta a Ministros, Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales a la autorización y aprobación de pagos, que de ninguna manera exime a la administración de la aplicación de los procedimientos a seguir para las compras y contrataciones previstos en la Ley de Contabilidad (Dec.-Ley 23.354) y su decreto reglamentario (Dec. 5720/72) o en la Ley N° 13.064 (Obra Pública). No aplicar los procedimientos de compra y contratación establecidos implica que no se suscriban los instrumentos contractuales pertinentes, no se constituyan los fondos de garantía y/o reparo respectivos y la recepción de las obras, bienes y/o servicios no se ajusten a norma.

- 29.** La afectación preventiva es posterior a la solicitud de pedido incumpliendo el Art. 54 de la Ley N° 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto N° 1000<sup>48</sup>.
- 30.** No surge de la compulsión del expediente la agregación de la venta de pliegos.
- 31.** No consta agregada la personería del representante de la empresa adjudicataria.
- 32.** La contrata no contiene todos los elementos jurídicos requeridos (no contiene fecha de inicio de los trabajos).

### **Técnicas**

- 33.** La UPE modificó por Orden de Servicio N° 18 los artículos 2.3.18 “Libro de Órdenes de Servicio (1.6.24)” y 2.3.19 “Libro de Notas de Pedido (1.6.25)” del PCP estableciendo que el esquema de comunicaciones escritas entre la empresa y el comitente, órdenes de servicio y notas de pedido, se llevaría mediante formularios modelo realizados en hojas sueltas numeradas. Esta medida altera la integridad de la información toda vez que se deja de lado la utilización de un libro foliado por triplicado y rubricado tal como lo establece el PCP. Consecuencia de esta modificación, del relevamiento de la información surgió lo siguiente:
- No fueron puestas a disposición todas las órdenes de servicio y notas de pedidos, notándose faltantes en la correlatividad de las

<sup>47</sup> Aprobada por Resolución N° 98-SSMA-06. Se trata de gastos producidos por “(...) los trabajos de retiro, traslado y replantación de noventa y dos (92) álamos emplazados originalmente a lo largo de la línea medianera de la edificación que limita con la Plaza 1° de Mayo hasta su nueva ubicación en la plazoleta sita en la Avenida Coronel Roca, frente a la Plazoleta de los viveros (...)”

<sup>48</sup> En efecto, el expediente se inició el 31-08-04 y la afectación preventiva es de fecha 15-09-04.

mismas.

- Existencia de otros libros de notas de pedido y de órdenes de servicio paralelos a los realizados mediante las hojas sueltas observadas. Como consecuencia de ello, se observó la existencia de distintas Notas de Pedido con el mismo número.
- 34.** No consta documentación que avalen los atrasos de obra ocurridos. El plazo contractual de obra fue establecido en 70 días hábiles con fecha de inicio prevista para el 04/04/05. La obra tuvo Recepción Provisoria el 25/07/06, en la que se informa que la finalización de los trabajos fue el 30/09/05, lo que constituye un total de aproximadamente 144 días hábiles (106% más de lo previsto).
- 35.** El Acta de Recepción Provisoria firmada entre la Contratista y el GCBA el 25/07/06 certifica como fecha de terminación de los trabajos el 30/09/05. De acuerdo con el Art. 1.15.2 “Recepción Provisional **ver**” del PCG el plazo para la recepción provisoria de las obras es de 15 días a partir de la fecha finalización oficial de los trabajos, observándose en este caso una demora de diez meses.

En la misma Acta se realizan observaciones a la obra indicándosele a la Contratista que debe reparar las mismas en un plazo de 30 días, momento en que se firmará el Acta Definitiva. A la fecha de finalización del trabajo de campo no se había obtenido constancias de que se hubiese firmado el Acta Definitiva ni que la Contratista hubiese corregido las observaciones que se le hicieron a la obra.

- 36.** No consta documentación que justifique los trabajos para el retiro, traslado y replantación de los 92 álamos, mencionados en la Observación 28 del presente Informe, dado que no surge de las Circulares sin Consulta N° 45 a 48 cuál es el proyecto de Parquización para la Plaza y si dichos álamos se encontraban dentro del proyecto.
- 37.** Se observaron diversas deficiencias de construcción, terminación y/o mantenimiento las cuales implican falta de cumplimiento de las cláusulas establecidas en el PCP, PET y Circulares sin Consulta respectivos, las cuales se sintetizan a continuación:

• **Solados**

- Respecto de la colocación de granza y base de cascote, se observó que la primera se encontraba en un menor espesor del estipulado y con impurezas, y en cuanto a la segunda se verificó su inexistencia.

• **Parquización:**

- Se pudo apreciar que la Parquización en general presentaba falta de mantenimiento. Se verificó la escasez de arbustos, árboles y tutorados en general, los cuales figuran certificados por la empresa.
- En cuanto a los canteros se observó que la tierra se encuentra apelmazada, seca y agrietada denotando falta de

mantenimiento<sup>49</sup>.

- Césped y tepes: se verificó que el césped y tepes plantados<sup>50</sup> no se encontraban en buen estado de mantenimiento, presentando toda la plaza una superficie raleada y seca<sup>51</sup>.
- **Sistema de Riego**
  - Se verificó que el sistema no funciona, presentando un considerable estado de deterioro. Con respecto a la instalación<sup>52</sup>, la misma presenta las tuberías de PVC expuestas y sueltas, y los dispositivos de riego se encuentran demasiado expuestos debido a la escasez de tierra y césped<sup>53</sup>.
- **Equipamiento mobiliario**
  - Los bebederos no cumplen con las condiciones de pliego.

### Financiero-Contables

**38.** Se observó la incorrecta definición del SPP auditado como “instrumental” en tanto que se trata de un SPP claramente “final”. El SPP auditado fue definido como “Instrumental”, es decir que esta destinado a satisfacer una necesidad o problema interno de la Administración y presupuestariamente no se le asigna meta física<sup>54</sup>. Cabe señalar que el 96,16% de su Crédito Vigente, del cual se devengó el 76,70%, esta imputado al Inciso 4.2.2. “Bienes de Uso – Construcción en Bienes de Dominio Público”, siendo por lo tanto un Programa Final, dado que esta destinado a satisfacer una necesidad o problema externo a la Administración, en este caso la remodelación y renovación de plazas, producto que puede medirse cuantitativamente<sup>55</sup>.

Por lo tanto, no puede evaluarse en que grado el Organismo auditado ha gestionado adecuadamente el logro de las metas asignadas.

<sup>49</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Foto 10 y 11.

<sup>50</sup> Art. 3.9.2 PET “Reimplantación de la Cobertura de Césped”; Circulares sin Consulta N° 47 y N° 48 “Conservación de la Plantación”

<sup>51</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Fotos 10 y 11.

<sup>52</sup> Circular sin Consulta n° 47 “Sistema de Riego”

<sup>53</sup> Ver Anexo Fotográfico del presente Informe: Foto 17 y 18.

<sup>54</sup> Está situación fue corroborada con la OGEPU la cual informó que “(...) no hay metas físicas porque se trata de un programa instrumental.” Informe N° 09-275-DGOPYP-2007.

<sup>55</sup> Por ejemplo, cantidad de plazas remodeladas, m2 construidos o remodelados, etc.

## 6. RECOMENDACIONES

### Legales al Decreto 1392/04<sup>56</sup> y a los Pliegos en general.

1. La Jefatura de Gobierno se debe abstener de emitir normativa que exceptúe de la aplicación de la Ley de Obra Pública.
2. No corresponde recomendar dado que el Decreto ya no se encuentra vigente por caducidad.
3. Establecer el objeto de las contrataciones de modo que las obras y/o tareas sean definidas y que no de lugar a la realización de cualquier obra o emprendimiento que no esté enmarcado presupuestariamente o contractualmente.
4. No corresponde recomendar dado que el Decreto ya no se encuentra vigente por caducidad.
5. Determinar el plazo que debe correr entre la firma de la Contrata y la iniciación de los trabajos.

### Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Parque de los Andes Sectores I y II. Expte. N° 27302/04 – Lic. Púb. N° 203/04. Contratista: **Salvatori SA - Monto del Contrato: \$ 2.366.677,96.**

#### Legales y Financieras

6. No corresponde recomendar dado que no se tuvo a disposición la información respectiva por las razones expuestas en el Punto d) de las Limitaciones al Alcance.
7. Aplicar lo que establece la normativa vigente en cuanto a publicidad de los llamados a Licitación.
8. Basar los Informes de Preadjudicación con los debidos fundamentos técnicos legales y jurídicos.
9. Incluir en las contratas todos los elementos jurídicos requeridos normativamente.
10. Cumplir con el Art. 54 de la Ley N° 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto N° 1000.
11. Incluir o agregar en el Expediente todos los actos administrativos vinculados con el mismo.
12. Incluir en el Expediente toda la documentación que exigen los Pliegos

#### Técnicas

13. Aplicar los artículos del PCP evitando la modificación de los mismos en aspectos que afecten el control posterior de la evolución de las obras.
14. Ejercer las facultades de control e inspección que otorgan los Pliegos para exigir a las contratista la ejecución de los trabajos en

<sup>56</sup> Ver Punto c) de las Aclaraciones Previas del presente Informe

las condiciones, tiempo y forma determinadas contractualmente.

**Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Plaza de la Asunción. Expte. Nº 62594/04 – Lic. Púb. Nº 2/05. Contratista: Casa Macchi SA – Monto del Contrato \$ 612.000,00**

**Legales y Financieras**

15. Incluir en el Expediente la justificación del incremento del Presupuesto Oficial
16. Aplicar lo que establece la normativa vigente en cuanto a publicidad de los llamados a Licitación.
17. No corresponde recomendación
18. Cumplir con el Art. 54 de la Ley Nº 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto Nº 1000.
19. Incluir en el Expediente toda la documentación que exigen los Pliegos
20. Incluir en el Expediente toda la documentación que exigen los Pliegos

**Técnicas**

21. a 23. Incluir la documentación que justifique las modificaciones de pliegos y/o plazos de obra y emitir los respectivos actos administrativos
24. Ejercer las facultades de control e inspección que otorgan los Pliegos para exigir a las contratista la ejecución de los trabajos en las condiciones, tiempo y forma determinadas contractualmente.

**Legales, Financieras y Técnicas a la Obra Plaza 1º de Mayo. Expte. 53378/04 – Lic. Púb. Nº 185/04. Contratista: Protel Servicios SA – Monto del Contrato: \$ 533.450,15**

**Legales y Financieras**

25. Incluir en el Expediente la justificación del incremento del Presupuesto Oficial
26. Aplicar lo que establece la normativa vigente en cuanto a publicidad de los llamados a Licitación.
27. Basar los Informes de Preadjudicación con los debidos fundamentos técnicos legales y jurídicos.
28. Evitar la utilización de normativa de excepción para casos que se encuentran claramente normados por la Ley de Obra Pública
29. Cumplir con el Art. 54 de la Ley Nº 70, reglamentado por el Art. 31 del Decreto Nº 1000.
30. Incluir en el Expediente toda la documentación que exigen los Pliegos
31. Incluir en el Expediente toda la documentación que exigen los

### Pliegos

32. Incluir en las contratas todos los elementos jurídicos requeridos normativamente.

### Técnicas

33. Aplicar los artículos del PCP evitando la modificación de los mismos en aspectos que afecten el control posterior de la evolución de las obras.
34. No consta documentación que avalen los atrasos de obra ocurridos. El plazo contractual de obra fue establecido en 70 días hábiles con fecha de inicio prevista para el 04/04/05. La obra tuvo Recepción Provisoria el 25/07/06, en la que se informa que la finalización de los trabajos fue el 30/09/05, lo que constituye un total de aproximadamente 144 días hábiles (106% más de lo previsto).
35. y 36. Incluir la documentación que justifique las modificaciones de pliegos y/o plazos de obra y emitir los respectivos actos administrativos
37. Ejercer las facultades de control e inspección que otorgan los Pliegos para exigir a las contratista la ejecución de los trabajos en las condiciones, tiempo y forma determinadas contractualmente.

### Financiero-Contables

38. Definir adecuadamente los SPP de modo que reflejen su aporte en términos de producto físico cuantificable.

Por último:

De acuerdo a lo decidido por el Colegio de Auditores en su sesión del 9 de abril de 2008, de conformidad con lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen N° 35/08<sup>57</sup> resuelve recomendar el inicio de acciones administrativas para un eventual deslinde de responsabilidades. Ello, en el entendimiento que de la promoción de dichas acciones pueden surgir elementos que ameriten instar la vía judicial.

---

<sup>57</sup> Dictamen DGLegales N° 35/08 de fecha 28 de marzo de 2008.

## 7. CONCLUSIÓN

El SPP auditado ha sido dedicado casi con exclusividad a la realización de obra pública en diversos espacios verdes de la Ciudad, con la finalidad de recuperar espacios públicos que mostraban un alto deterioro y degradación. Para ello se estableció un mecanismo de excepción a la Ley de Obra Pública N° 13064, mecanismo que la misma Ley ya contemplaba, el cual abrevia los plazos para la contratación de obras dada la urgencia y prioridad que la misma norma de excepción declara. En el desarrollo del presente examen se ha realizado un análisis crítico de la aplicación de mecanismos de excepción para la contratación de Obra Pública.

Las obras que se auditaron presentaron, en general, una serie de falencias originadas en trabajos mal realizados, alteraciones de los proyectos, falta de mantenimiento y, en general, incumplimientos al PCP y al PET respectivo. Se observó que los mecanismos de comunicación entre la inspección y la contratista no se ajustó a lo establecido en el PCP, verificándose que se produjeron modificaciones de proyecto, atrasos de obra, etc. que no quedaron debidamente justificados y documentados.

Por último, el tiempo transcurrido entre los llamados a Licitación Pública y la terminación de las obras, por su extensión, desvirtuó la necesidad de la aplicación de un mecanismo de excepción a la Ley de Obra Pública cuyo fundamento era darle celeridad al mejoramiento de los espacios verdes que presentaban deterioro.

## Anexo I Listados Espacios Verdes Anexo Decreto N° 1392/04

Orden	Espacio Verde
1	Vicente López
2	1º de Mayo
3	Velazco Ibarra
4	Colombia
5	Almirante Brown
6	Díaz Vélez
7	Nueva Pompeya
8	Agustín Magaldi
9	Amadeo Sabattini
10	Irlanda
11	Vélez Sarfield
12	Simón Bolívar
13	Democracia
14	Ejército de los Andes
15	Arenales
16	Ricchieri
17	Vaccarezza
18	Los Andes
19	25 de Agosto
20	De la Asunción
21	Benito Nazar
22	Pedro Escudero – Parque Saavedra
23	Echeverría
24	Paseo de las Américas
25	San Miguel De Carioits
26	República de Bolivia
27	Parque del Centenario
28	Montserrat
29	Alemania
30	Mujica Lainez

<b>Orden</b>	<b>Espacio Verde</b>
31	Emilio Mitre
32	Aramburu
33	Roque Sáenz Peña
34	Palermo Viejo
35	Castelli
36	Sicardi
37	Bilisario Roldán

## Anexo II – Créditos Presupuestarios SPP 100 y 65100 Año 2006

Inciso	Jur. 65 – UE 334 –SPP 100		
	Sancionado	Vigente	Devengado
1	0	0	0
2	16.000	0	0
3	1.201.000	5.600	5.600
4	42.134.000	59.176	59.175
5	0	0	0
<b>Total</b>	<b>43.351.000</b>	<b>64.776</b>	<b>64.775</b>

Inciso	Jur. 33 – UE 734 –SPP 65100		
	Sancionado	Vigente	Devengado
1	0	0	0
2	0	0	0
3	0	957.800	943.200
4	0	27.367.978	21.126.227
5	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>28.325.778</b>	<b>22.069.427</b>

Inciso	Jur. 33 – UE 939 –SPP 65100		
	Sancionado	Vigente	Devengado
1	0	0	0
2	0	11.956	11.954
3	0	270.972	267.770
4	0	2.606.376	1.725.213
5	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>2.889.304</b>	<b>2.004.937</b>

Inciso	Jur. 34 – UE 738 –SPP 65100		
	Sancionado	Vigente	Devengado
1	0	0	0
2	0	0	0
3	0	0	0
4	0	1.155.080	1.011.723
5	0	0	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>1.155.080</b>	<b>1.011.723</b>