

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Proyecto N° 1.04.16

**“ALUMBRADO PÚBLICO-SEGUIMIENTO
AUDITORÍAS ANTERIORES”**

Buenos Aires, 6 de septiembre de 2005

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Audidores Generales

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Vicente M. Brusca

Dr. Rubén A. Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa A. Prada

CÓDIGO DEL PROYECTO:

1.04.16

NOMBRE:

“Alumbrado Público-Seguimiento de auditorías anteriores”.

PERÍODO BAJO EXAMEN:

Año 2003.

OBJETO: Seguimiento de observaciones y recomendaciones de informes anteriores aprobados por el Colegio de Auditores de la AGCBA.

EQUIPO DESIGNADO:

Dra. Alejandra González (Supervisora)

OBJETIVO: Controlar el cumplimiento de las recomendaciones de informes anteriores aprobados por el Colegio de Auditores.

UNIDAD EJECUTORA: Dirección General de Alumbrado Público - Dirección General Adjunta de Alumbrado Público.

SECRETARÍA:

Secretaría de Obras y Servicios Públicos¹.

¹ Desde el 11/12/2003 por imperio del Decreto N° 2696-GCBA-2003, se denomina Secretaría de Infraestructura y Planeamiento.

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, febrero de 2005
Destinatario	Colegio de Auditores de la A.G.C.B.A.
Código del Proyecto	1.04.16
Denominación del Proyecto	Alumbrado Público – Seguimiento auditorías anteriores
Informes sobre los que se efectuó el seguimiento	“Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas” - Año 1998 “Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas” - Año 1999
Organismo Auditado	Dirección General Adjunta de Alumbrado Público
Objetivo del seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en ocasión de las auditorías legales, técnicas, financieras y de gestión realizadas en la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público respecto de los ejercicios presupuestarios 1998 y 1999.
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se seleccionaron observaciones de los informes citados, susceptibles de efectuar, en referencia a ellas, una verificación de eventuales acciones correctivas encaradas por el organismo. ➤ El 25% de las observaciones y recomendaciones describen cuestiones específicas acotadas a los expedientes relevados oportunamente o de escasa significatividad que no resultan susceptibles de seguimiento.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	07-09-04 al 07-12-04
Aclaraciones previas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A los efectos de evaluar las decisiones adoptadas y las acciones encaradas por el organismo, se utilizaron los siguientes criterios: El progreso es satisfactorio: Las acciones encaradas por el organismo responden en forma adecuada a las observaciones efectuadas. El progreso es incipiente: Se han adoptado algunas decisiones en línea con las observaciones efectuadas, aunque el proceso deberá ser continuado en el futuro. El progreso no es satisfactorio: El organismo no ha dado respuesta a las observaciones efectuadas. ➤ La DGAAP fue objeto de auditorías recurrentes

	<p>desde 1998 hasta el presente. Este seguimiento se limita a los dos informes finales que fueron aprobados y recibidos por el organismo con suficiente antelación a efectos de tomar nota de su contenido.</p>
<p>Comentarios principales</p>	<p>➤ El progreso ha sido satisfactorio en los siguientes casos previamente observados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratar obras nuevas por renglones <i>no cotizados</i> por la empresa Mantelectric I.C.I.S.A. • Se registran las obras nuevas y remodelaciones en listados. • Incumplimiento del artículo 49 y 77.5 del Pliego de Bases y Condiciones “Vicios en la emisión de las Órdenes de Servicio”. • En las Actas de Recorrido, donde debe figurar un valor de índice de calidad, no se especifican las calles recorridas, ni el conteo o estimación de luminarias encendidas o apagadas, es decir no se cuantifican las variables determinantes del <i>Índice de calidad del Servicio</i>. • Incluir en las Actas de Recorrido nocturno/diurno la discriminación de arterias y avenidas relevadas, no es posible determinar si se cumple el artículo 69.11. • Las altas y bajas de luminarias acumuladas del mes no se presentan desglosadas de las altas y bajas acumuladas al mes anterior, en los certificados mensuales presentados por los contratistas. • En las Actas de Recorrido no se cuantifican las variables determinantes del Índice de calidad del Servicio; ni se especifican las calles recorridas. • No incluyen en las Actas de Recorrido nocturno/diurno la discriminación de arterias y avenidas relevadas. • No obran copias de los certificados de las obras ejecutadas por la empresa Mantelectric. • Presentan tachaduras y enmiendas sin salvar los certificados de las empresas Ilubaires y Lesko. • El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la ejecución de trabajos de remodelación de alumbrado público en Ciudad Universitaria², tratándose de predios ajenos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sin constatar la existencia de instrumentos jurídicos que

	<p>sustenten su obligación de ejecutarlos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Centro de Recepción de Documentos de la Dirección General de Contaduría General recibe certificados de obra que presentan falta de firma autorizante de la Jefa de Departamento Cómputos y Certificación Contractual -DGAP-y, tachaduras, correcciones manuales y enmiendas sin salvar. • En las carpetas de pago correspondientes a facturas cuyos montos fueron modificados a raíz de correcciones en los certificados, no se adjunta la Nota de Crédito correspondiente que instrumenta tal modificación <p>➤ El progreso es incipiente en los siguientes casos previamente observados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La comunicación oficial entre la Administración y la adjudicataria no se efectúa en todos los casos a través de los libros previstos en el Pliego de Bases y Condiciones. • Obras contratadas a través de un mecanismo establecido en el pliego de la licitación pública n° 93/97 que es violatorio al régimen de contrataciones de la Ciudad. • El Departamento de Cumplimiento y Certificación, el Departamento de Inspección (de la Dirección General de Alumbrado Público) y la Dirección General de Contaduría General archivan la documentación relevante de acuerdo a sus funciones, verificándose que la misma se halla dispersa -no se encuentra integrada en un mismo cuerpo- y posee una denominación y número de registro diferente según las distintas áreas; las actuaciones se presentan de manera desordenada. • La nota que origina los trabajos de obras nuevas, remodelaciones, traslados, no se encuentra agregada en las actuaciones. • Existencia de procedimientos y modos alternativos de comunicación entre las partes, al margen de los Libros de Órdenes de Servicio y Comunicaciones de Empresa. • Las Disposiciones o Resoluciones que aprueban la ejecución de las obras citan incorrectamente u omiten citar la normativa aplicable al momento de su dictado en cuanto a las competencias de los funcionarios para ordenar la ejecución de obras nuevas y los montos comprometidos.
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Se han verificado correcciones y /o tachaduras sin salvar, firmas sin aclaración del profesional interviniente y falta de registro de hora de emisión y recepción, en algunas de las órdenes de Servicios auditadas. ➤ El progreso no ha sido satisfactorio, por lo que se mantienen las siguientes observaciones: <ul style="list-style-type: none"> • No se ha planificado adecuadamente el desarrollo de las obras, según su objeto y sistema de contratación. • No se han impuesto penalidades aún cuando el Pliego de Bases y Condiciones prescribe su aplicación (artículos 54 y 55). • La contratación del seguro de responsabilidad civil no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 60.3, apartado 1 del Pliego de Bases y Condiciones. • No se agilizaron los mecanismos de control y aprobación de las pólizas de seguro presentadas por las adjudicatarias. • El ámbito de control a cargo de la Dirección General de Servicios Públicos correspondiente a la Inspección de los trabajos que deben efectuar las adjudicatarias, resulta deficiente. • No existen registros por parte de la adjudicataria ni de la Dirección General de Servicios Públicos, del relevamiento e inventario del material removido en las obras de remodelación. • No existe control sobre el cumplimiento de la periodicidad establecida en el artículo 69.10 y en el Anexo XV “Periodicidad de las Operaciones”, ambos del Pliego de Bases y Condiciones, para el mantenimiento preventivo. • Tardanza en la confección y entrega del inventario de luminarias existentes, y la insuficiencia del registro y control de las obras nuevas impiden conocer si durante el Período de garantía. • No existen manuales operativos o de procedimiento específicos para el área. • No existe un relevamiento e inventario del material removido en las obras de remodelación, lo que denota falta de control. • Los recursos técnicos (principalmente programas informáticos) y humanos (principalmente profesionales en inspección) empleados continúan siendo insuficientes en relación a la
--	--

	<p>envergadura del contrato, con el consiguiente desorden administrativo, de programación y relevamiento técnico verificado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los trabajos de obras nuevas, traslados y remodelaciones, en los que se verifica la sustitución de materiales incluidos en el precario del Anexo VIII del PBC, la Administración no fundamenta debidamente en los actos administrativos donde ordena la ejecución de los mismos, las razones que, desde el punto de vista de la calidad de los insumos, de la técnica aplicada y la equivalencia de precios, permitan justificar la adopción de tal criterio según lo establece el Decreto 1510/97 de Procedimientos Administrativos, art. 7. • El Departamento de Inspección y Cómputos no ha exigido a Ilubaires SA y a Lesko SA el cumplimiento de los términos del artículo 76.1 del Pliego de Bases y Condiciones (“Equipamiento de una Estación de Actualización de Datos del Inventario”). • No se le requiere a la adjudicataria la constitución de la Garantía de Contrato por las contrataciones de obras nuevas. • En las facturas se observaron atrasos en los pagos respecto de lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.
<p>Conclusiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las situaciones observadas en los informes previos objeto de este seguimiento han tenido una evolución satisfactoria en el 37% de los casos y se advierte una mejora incipiente en el 20% de los casos. ➤ Aquellas situaciones cuya evolución no ha sido satisfactoria (43% de los casos), se concentran en la etapa de ejecución y control de las obras realizadas por terceros, donde el organismo debe optimizar su funcionamiento. ➤ Es importante señalar que en períodos más recientes a los que fueron objeto de este seguimiento, esta AGCBA ha observado otras situaciones de apartamiento al régimen vigente en materia de contratación de obra pública, como es la contratación por aplicación del Decreto 1370/01.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO Nº 1.04.16**

**Señor
Presidente de la Legislatura de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman**

Introducción

En uso de las facultades conferidas por la Ley Nº 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 Dirección General de Obras Públicas, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos con el objeto que a continuación se detalla.

1. Objeto

Decisiones adoptadas y acciones encaradas por la Dirección General de Alumbrado Público durante el año 2003 respecto de las observaciones y recomendaciones expresadas por esta Auditoría en Informes anteriores.

2. Objetivo

Controlar el grado de cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en ocasión de las auditorías legales, técnicas, financieras y de gestión realizadas en la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público.

3. Alcance

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por Ley Nº 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aplicando los siguientes procedimientos de Auditoría:

- a) Reconocimiento de informes de auditorías anteriores.
- b) Selección de los informes de auditoría anteriores objeto de seguimiento.
- c) Selección de las observaciones y recomendaciones de los informes objeto de seguimiento a fin de verificar si se han implantado acciones correctivas por parte del organismo.
- d) Requerimiento a la Dirección General de Alumbrado Público para que informe sobre eventuales acciones correctivas encaradas a posteriori de tomar conocimiento de los informes AGCBA, sobre los desvíos e incumplimientos señalados.

- e) Análisis general de la información general proporcionada por la Dirección General Alumbrado Público
- f) Entrevistas con responsables de las áreas que conforman el organismo.

Durante el año 2004 se auditaron en la Dirección General de Alumbrado Público los siguientes Proyectos: N° 1.04.13. "Mantenimiento de alumbrado público por terceros", Auditoría Legal, Técnica, Financiera y Gestión, Período 2003 y N° 1.04.14 "Optimización del alumbrado público por terceros", Auditoría Legal, Técnica, Financiera y Gestión, Período 2003", cuya documentación, información y procedimientos de auditoría fueron tenidos en cuenta como instrumentos de apoyo de los informes objeto de seguimiento del presente informe.

Fueron objeto de seguimiento, las observaciones y recomendaciones realizadas por la AGCBA, que resultaron pertinentes en función de la fecha de aprobación de los informes finales por parte del Colegio de Auditores y la recepción de los mismos por el ente auditado. En principio los informes correspondientes son:

- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.03.0.99**, "Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas", Auditoría Legal, Técnica y Financiera, Período 1998. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 2 de noviembre de 2000. Informe N° 47 publicado en www.agcba.gov.ar.
- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.03.0.99**, "Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas", Auditoría Legal, Técnica y Financiera, Período 1999. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 26 de junio de 2001. Informe N° 114 publicado en www.agcba.gov.ar.

Respecto del resto de los informes finales realizados, los mismos cuentan con la imposibilidad material, por parte del ente auditado, de instrumentar las recomendaciones oportunamente indicadas, ya que la aprobación por parte del Colegio de Auditores ocurrió durante el ejercicio 2003, objeto de auditoría del presente informe. No obstante, en los casos que corresponde se indica la existencia de situaciones similares observadas en dichos informes finales, los cuales fueron tenidos en cuenta al momento de realizar el presente estudio.

Se detalla a continuación los informes de auditoría que han complementado el análisis realizado:

- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.04.01.00**, "Contrataciones de alumbrado público", Auditoría Legal, Técnica y Financiera, Período 2000. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 12 de febrero de 2003. Informe N° 220 publicado en www.agcba.gov.ar.
- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.06.02.02**, "Alumbrado por administración", Auditoría de gestión, Período 2000. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 16 de abril de 2003. Informe N° 244 publicado en www.agcba.gov.ar.

- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.06.01.01**, “Contrataciones del servicio de alumbrado público por administración”, Auditoría Legal, Técnica y Financiera, Período 2000. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 16 de abril de 2003. Informe N° 251 publicado en www.agcba.gov.ar
- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.04.02.02.02**, “Provisión de alumbrado público”, Auditoría de gestión, Período 2001. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 4 de noviembre de 2003. Informe N° 332 publicado en www.agcba.gov.ar
- **Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.04.01.01.02**, “Provisión de alumbrado público”, Auditoría Legal, Técnica y Financiera, Período 2001. Fecha de aprobación por el Colegio de Auditores: 11 de noviembre de 2003. Informe N° 337 publicado en www.agcba.gov.ar

En este sentido, cabe mencionar, que del análisis en los informes objeto de seguimiento:

- Las observaciones y recomendaciones fueron agrupadas de acuerdo a su objeto y/o legislación aplicable.
- El 25%³ de las observaciones y recomendaciones describen cuestiones específicas acotadas a los expedientes relevados oportunamente o de escasa significatividad que no resultan susceptibles de seguimiento.

La labor de auditoría se llevó a cabo en el período comprendido entre el 07/09/2004 y el 07/12/2004.

4. Limitaciones al Alcance

La tarea realizada en el marco de la presente auditoría se ha visto limitada en los aspectos que se detallan:

4.1. Del informe final sobre el Proyecto N° 1.03.0.99 (Período 1998/1999), “Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas”:

4.1.1.

Observación Original N° 4.4.c.54.: En las Actas de Recorrido, donde debe figurar un valor de índice de calidad, no se especifican las calles recorridas, ni

³

Período	Cantidad	No susceptibles	%
	de Observaciones	de seguimiento	
1998	23	7	30,43%
1999	29	6	20,69%
Total	52	13	25,00%

⁴ Similar situación Observación 28 Informe Final 1.04.01.00

el conteo o estimación de luminarias encendidas o apagadas, es decir no se cuantifican las variables determinantes del *Índice de calidad del Servicio* (artículo 68.4 del Pliego de Bases y Condiciones): lámparas encendidas en horario diurno, lámparas apagadas en horario nocturno y cantidad total de luminarias de la subzona. De esta forma, *es imposible evaluar y controlar objetivamente el desempeño de la Contratista*.

El informe de la repartición sobre la metodología empleada, sólo ha hecho referencia a *borradores* de planilla de relevamiento de campo de los cuales no se conservan evidencias para el período bajo revisión y describe un procedimiento genérico, sin indicar cantidad de inspectores intervinientes, ni adjuntar planilla de trabajo de campo que documenten los relevamientos parciales de cada inspector. Al respecto, la información recibida corresponde a borradores de recorridos nocturnos que el inspector adjunta a un croquis de la misma y a un descriptivo de la metodología empleada para definir la recorrida más conveniente.

Recomendación Original Nº 5.4.c.5. y 5.4.c.7. “in fine”: “Para futuras contrataciones, la administración debe establecer en el pliego de bases y condiciones los datos que deben contener las actas de recorrido a los efectos del control”.

Comentarios de la Auditoría 4.1.1.: Atento que a la fecha del cierre de este informe no se concretó el llamado a una nueva licitación -sin perjuicio de haberse iniciado el proceso-, no se ha podido verificar que en el Pliego de Bases y condiciones se haya previsto que los datos que deben contener las actas de recorrido a los efectos del control.

4.1.2.

Observación Original Nº 4.4.c.6.: No existe control sobre el cumplimiento de la periodicidad establecida en el artículo 69.10 y en el Anexo XV “Periodicidad de las Operaciones”, ambos del Pliego de Bases y Condiciones, para el mantenimiento preventivo. Es decir, no existe un diagrama de barras que componga los procedimientos ejecutados comparados con las operaciones inicialmente proyectadas.

Recomendación Original Nº 5.4.c.6.: Efectuar un gráfico (diagrama de barras) donde se represente las tareas de mantenimiento preventivo efectivamente ejecutadas según cada período y sea posible compararlas con las operaciones periódicas de mantenimiento preventivo planificadas según lo obrante en el Pliego de Bases y Condiciones (Anexo XV).

Comentarios de la Auditoría 4.1.2.: Toda vez que el art. 69.10 y el Anexo XV del Pliego de Bases y Condiciones fue modificado por el Acta Acuerdo celebrado entre GCBA y las Contratistas con fecha 15/07/2002, por la cual al respecto se acordó eliminar total o parcialmente los trabajos y tareas de Mantenimiento Preventivo, no se efectuó el examen en estos casos.

4.1.3.

Observación Original Nº 4.4.c.8.: La documentación relativa a la ejecución de los trabajos de Pintado de las Instalaciones (artículo 71.3 del Pliego de Bases y

Condiciones) debe ser observada, toda vez que ha sido suministrada por la contratista (formando parte de una base de datos), sin respaldo de la Inspección y careciendo de las firmas correspondientes en todas las hojas que la componen. (papel de trabajo n°5 legajo técnico).

Recomendación Original N° 5.4.c.8.: Debe refrendarse y firmarse toda documentación suministrada por la adjudicataria y recepcionada por la Administración.

Comentarios de la Auditoría N° 4.1.3.

Cabe señalar que el artículo 71.3 “Pintado de las instalaciones” dentro del Capítulo XVI – “Del reacondicionamiento”, correspondiente al Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública N° 93/97, establece que “Durante los cuatro años de vigencia del contrato, la contratista deberá pintar las instalaciones a su cargo”. Atento a que la contratación derivada de dicha Licitación Pública fue suscripta el 27/12/1997 por cuatro años, con opción a uno más adicional, y continúa siendo prestado desde hace más de seis años, esta disposición no ha quedado operativa, destacando que esa prestación no fue particularmente incluida en la renegociación de los contratos suscriptas con las contratistas a través de las Actas Acuerdo del 15/07/2002⁵.

4.1.4.

Observación Original N° 5.14.: No se ha constatado la existencia un *estudio técnico* que demuestre que las acciones sobre las lámparas, equipos auxiliares y artefactos (elementos cambiados durante las Repotenciones) involucren un 40% del costo unitario de mantenimiento. Tampoco fue posible comprobar la existencia de un estudio semejante para las obras nuevas que no producen un aumento del parque total de luminarias.

Recomendación Original N° 6.14.: Realizar un estudio técnico que establezca, en forma precisa, que porcentaje debe ser descontado del mantenimiento preventivo y correctivo cobrado por las empresas prestadoras del servicio, durante el período de ejecución de obras de repotenciación de instalaciones existentes o de ejecución de obra nueva -siempre que éstas no produzcan un aumento del parque total de luminarias determinado en el inventario básico de cada una de las zonas- y durante el período de garantía de ejecución de obra.

Comentarios de la Auditoría 4.1.4:

En el período 2003 no se realizaron requerimientos de estudios técnicos.

⁵ Las tareas de pintura que fueron incluidas en dichas Actas acuerdo y que corresponden al artículo 69, fueron eliminadas en su totalidad -salvo orden del GCBA por acto fundado-, a saber: repintado de luminarias (artículo 69.2), y repintado de columnas (artículo 69.4).

5. Aclaraciones Previas

5.1. No se puede eludir destacar, la falta de colaboración del ente auditado en cuanto a que no contestó, ni acompañó en tiempo y forma oportuna⁶ ningún tipo de documentación ni información⁷ solicitada reiteradamente por esta AGCBA por escrito a la Dirección General de Alumbrado Público, -y con copia en estos casos a efectos que intervenga su superior, el Secretario de Infraestructura y Planeamiento- a efectos de conocer que tipo de acciones correctivas realizaron en función de las observaciones y recomendaciones de auditorías anteriores, acompañando oportunamente un anexo con el detalle. Cabe destacar que el requerimiento de la AGCBA fue efectuada en virtud de la competencia surgida de la Ley N° 70 y en los términos de la Ley N° 325.

5.2. A los efectos de evaluar las decisiones adoptadas y las acciones encaradas por el organismo, respecto a las observaciones formuladas por esta AGCBA en los informes finales **Proyecto N° 1.03.0.99** “Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas; y el **Proyecto N° 1.03.0.99**, “Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas”,

- ✓ **El progreso es satisfactorio:** las acciones encaradas y las decisiones adoptadas hasta el momento por el organismo responden en forma adecuada a las observaciones y recomendaciones efectuadas.
- ✓ **El progreso es incipiente:** Se han adoptado algunas decisiones en línea con las observaciones y recomendaciones efectuadas, aunque el proceso deberá ser continuado en el futuro.
- ✓ **El progreso no es satisfactorio:** el organismo no ha dado respuesta a las observaciones y recomendaciones efectuadas.

6. Seguimiento de Observaciones

6.1 Del informe final sobre el Proyecto N° 1.03.0.99, “Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas” Período 1998:

⁶ La DGAAP contestó extemporáneamente el requerimiento mediante Informe N° 4160-DGAPUB-2004 de fecha 15/12/2004 y recibida por el equipo de auditoría el 16/12/2004 a las 17 hs., habiendo ya elevado el informe preliminar pertinente. No obstante esta A.G.C.B.A. analizó la información, fundamentos y documentación respaldatoria requerida y estableció que la misma no fue proporcionada en forma íntegra y suficiente, por lo que no pudo ser tenida en cuenta en todos los casos como evidencia suficiente para modificar los comentarios de la auditoría formulados en el presente informe.

⁷ Nota AGCBA N° 3782/2004, de fecha 26.10.2004, recibida por el organismo en 02.11.04.

^{1°} Reiteración: Nota AGCBA N° 4050/2004 de fecha 12.11.04 dirigida al Ing. Norberto Cattaneo, Director General de Alumbrado Público, recibida por el organismo en 17.11.04.

^{2°} Reiteración: Nota AGCBA N° 4254 /2004 dirigida a Dr. Roberto Feletti, Secretario de Infraestructura y Planeamiento del GCBA de fecha 22.11.04, recibida el 26.11.04.

Observación 1 (Original N° 4.1.): No se ha planificado adecuadamente el desarrollo de las obras, según su objeto y sistema de contratación.

Recomendación 1 (Original N° 5.1.): Evaluar y aplicar la totalidad de la información disponible por parte del organismo a efectos de planificar adecuadamente el desarrollo de las obras, según su objeto y sistema de contratación (obras nuevas–locación de obras/régimen legal Ley 13064).

Comentarios de la Auditoría 1:

El progreso no es satisfactorio

Se determina que al momento de planificar las obras, éstas no se clasifican según su objeto, y que el sistema de contratación de las mismas se determina al momento de definirse su realización durante el período de ejecución presupuestaria.

Observación 2 (Original N° 4.4.a.1.): La Administración procede a contratar obras nuevas por renglones *no cotizados* por la empresa Mantelectric I.C.I.S.A.¹⁰

Recomendación 2 (Original N° 5.4.a.1.): Respetar el principio de igualdad de los oferentes que debe regir en todo proceso licitatorio, dictando los actos administrativos pertinentes para dejar sin efecto, cuando corresponda, la contratación de ítems no cotizados y promover una nueva contratación en su caso.

Comentarios de la Auditoría 2:

El progreso es satisfactorio

No se constató la contratación de obras de optimización del alumbrado público por renglones no cotizados por las empresas adjudicatarias de la Licitación Pública 93/97..

Observación 3 (Original N° 4.4.a.2.): El registro de obras nuevas, que surge de la base de datos de la Dirección General de Alumbrado, no permite un adecuado control de aquellas, debido a que dicha base no explicita claramente, entre otras cosas, denominación y ubicación de la obra.

⁸ Similar situación Observación 1 Informe Final 1.04.01.00; 1 a 4 Informe Final 1.06.02.02; 4 y 22 Informe Final 1.06.01.01 y 77 Informe Final 1.04.01.01.02.

⁹ Similar situación Observación 14 Informe Final 1.04.01.00

¹⁰ El Procurador General entendió que “hubiera correspondido dictar el acto administrativo que dejara sin efecto la contratación en cuanto a los renglones no cotizados por la empresa, debiendo haberse promovido una nueva contratación por esos rubros, pues ello implica violar ‘el principio de igualdad que debe regir todo procedimiento licitatorio’”.

Recomendación 3 (Original N° 5.4.a.2. y 5.4.c.9.) : Crear un registro de obras nuevas mediante una base de datos que establezca a priori el modo de nombrarlas y toda otra información necesaria para una adecuada planificación, ejecución y control.

Comentarios de la Auditoría 3:

El progreso es satisfactorio

La Dirección General Adjunta de Alumbrado Público a través de la Dirección de Programación y Control registra las obras nuevas y remodelaciones en listados que contemplan las recomendaciones emitidas por la AGCBA.

Observación 4 (Original N° 4.4.b.1.)¹¹: No se han impuesto penalidades aún cuando el Pliego de Bases y Condiciones prescribe su aplicación (artículos 54 y 55), tal es el caso de:

- Incumplimiento de las Órdenes de Servicio. Para este caso puntual, la repartición informa mediante nota CR2469-DGAP-00 (punto d) que: en la Orden de Servicio N° 7 (15/04/98), Orden de Servicio N° 23 (22/05/98), Orden de Servicio N° 41 (16/07/98) y Orden de Servicio N° 77 (24/09/98) la inspección requiere a la contratista la entrega del inventario de luminarias (artículo 76), que debió presentarse entre el plazo que se extiende desde la firma del contrato (05/12/1997) y el inicio del servicio (01/02/1998). La contratista hace entrega del inventario recién en fecha 25/09/98 mediante Comunicación N° 67 (Papel de Trabajo n° 5 Legajo Técnico).
- La contratista Mantelectric ICISA no ajustó su proceder a las disposiciones del pliego en lo referente al plazo de entrega de la documentación prevista en el artículo 46 del Pliego: como requisito previo a la iniciación de los trabajos: *“Dicha documentación deberá presentarse por duplicado formando un juego completo, dentro de los cinco (5) días corridos a partir de la fecha del Contrato”*. Habiéndose firmado el contrato en fecha 5 diciembre de 1997, y comenzando a ejecutarse las *prestaciones contratadas a partir del 1º de febrero de 1998*”; Sin embargo se constata que la empresa entrega la documentación requerida en el artículo precitado, nueve (9) días después de iniciado el servicio mediante Comunicación n° 6 (ver Papel de Trabajo n° 5 Legajo Técnico).

Recomendación 4 (Original N° 5.4.b.1.): Aplicar efectivamente las sanciones previstas en el artículo pertinente del pliego (artículo 55 punto 27 “Incumplimiento de órdenes de servicio” y punto 36, “Otros- Cualquier otra deficiencia no especificada”).

Comentarios de la Auditoría 4:

El progreso no es satisfactorio

¹¹ Similar situación Observación 18 y 32 Informe Final 1.04.01.00 y 13 y 61 Informe Final 1.04.01.01.02

Del análisis efectuado a la documentación de obra provista por el Departamento de Inspección y Cómputos, se verificó que el ente auditado no adoptó las medidas pertinentes para aplicar las sanciones que el Pliego de Bases y Condiciones lo habilita a imponer.

Observación 5 (Original N° 4.4.b.2.): En las Pólizas de Seguro presentadas por la adjudicataria, se incluye como “co-asegurado” al GCBA, cuando el pliego exige “Un endoso extendiendo la cobertura al GCBA como beneficiaria del seguro de la misma cobertura respecto de la responsabilidad civil atribuible a la ejecución de cualquier trabajo enunciado en este contrato”

Recomendación 5 (Original N° 5.4.b.2.): Ajustar estrictamente la contratación del seguro de responsabilidad civil a lo dispuesto en el artículo 60.3, apartado 1 del Pliego de Bases y Condiciones.

Comentarios de la Auditoría 5:

El progreso no es satisfactorio

De la revisión practicada a la documentación referida a los Seguros, se concluye que el mismo no adoptó las medidas pertinentes recomendadas por la AGCBA.

Observación 6 (Original N° 4.4.b.3.): Respecto al artículo 60.3. del Pliego de Bases y Condiciones, relativo al “Seguro de Responsabilidad Civil”, se verifica que el trámite para la aprobación de las pólizas de seguro presentadas por la empresa adjudicataria insumió ocho meses, con los riesgos que ello implica para la Administración. (Ver Papel de Trabajo n° 5 del Legajo Técnico)

Recomendación 6 (Original N° 5.4.c.1.): La administración debe agilizar los mecanismos de control y aprobación de las pólizas de seguro presentadas por las adjudicatarias.

Comentarios de la Auditoría 6:

El progreso no es satisfactorio

No consta que la Administración haya llevado a cabo el trámite para la aprobación de las pólizas de seguro presentadas por la empresa adjudicataria.

Observación 7 (Original N° 4.4.c.2.)¹²: El ámbito de control a cargo de la Dirección General de Servicios Públicos correspondiente a la Inspección de los trabajos que deben efectuar las adjudicatarias, resulta deficiente.¹³

Recomendación 7 (Original N° 5.4.c.2.): Para la inspección de las obras y tareas, determinar procedimientos y rutinas a cumplir, de base estadística y proyectiva, de manera que permitan controlar eficazmente la ejecución del

¹² Similar situación Observación 27 Informe Final 1.04.01.00

¹³ Se consideran los recursos humanos en función de la cantidad de profesionales asignados a la inspección, y los recursos técnicos en relación a los programas informáticos que permitan componer la totalidad de la información y documentación en un seguimiento actualizado de los contratos.

contrato, garantizando el cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones.

Comentarios de la Auditoría 7:

El progreso no es satisfactorio

Se mantienen debilidades en el ámbito de control del ente auditado referidas a las tareas y trabajos de inspección de obra, toda vez que resultan insuficientes los recursos humanos y técnicos.

Observación 8 (Original N° 4.4.c.2.): No existen registros por parte de la adjudicataria ni de la Dirección General de Servicios Públicos, del relevamiento e inventario del material removido en las obras de remodelación, lo que denota falta de control y debida custodia del patrimonio de la Administración (artículo 1.3 del Pliego de Bases y Condiciones)

Recomendación 8 (Original N° 5.4.c.2.): Efectuar inventario del material removido en las obras de remodelación, dejando constancia del lugar donde se encuentran depositados, por ser el mismo propiedad del GCBA.

Comentarios de la Auditoría 8:

El progreso no es satisfactorio

No se ha realizado un inventario del material removido en las obras de remodelación, dejando constancia del lugar donde se encuentran depositados.

Observación 9 (Original N° 4.4.c.3.)¹⁴: Incumplimiento del artículo 49 y 77.5 del Pliego de Bases y Condiciones “Vicios en la emisión de las Órdenes de Servicio”, verificadas en la existencia de tachaduras sin salvar, firmas sin aclaración del profesional interviniente, falta de registro de hora de emisión y recepción de las mismas.¹⁵ (Papel de trabajo n°6 Legajo Técnico).

Recomendación 9 (Original N° 5.4.c.3): Evitar vicios en la emisión de las Órdenes de Servicio, salvando las tachaduras que se produzcan, aclarando las firmas, consignando adecuadamente las fechas y horas de emisión y recepción.

Comentarios de la Auditoría 9:

El progreso es satisfactorio

Del análisis de la documentación entregada por la repartición auditada se infiere que se produjeron mejoras en la confección de las Órdenes de Servicio.

¹⁴ Similar situación Observación 21 Informe Final 1.04.01.00 y Observaciones 54, 56 y 60 Informe Final 1.04.01.01.02

¹⁵ En lo relacionado con la hora, la misma no se consigna en la emisión ni en la recepción; además en varias de ellas no se colocó ni siquiera la fecha de emisión.

Observación 10 (Original N° 4.4.c.4.): La comunicación oficial entre la Administración y la adjudicataria no se efectúa en todos los casos a través de los libros previstos en el Pliego de Bases y Condiciones (Libro de Órdenes de Servicio y Libro de Comunicaciones de Empresa, artículos 49 y 77.5). Por Orden de Servicio n° 64 del 9 de septiembre de 1.998 se pide a la contratista que adelante los trabajos de una obra en la calle Arzobispo Espinosa, sin la existencia previa de una orden de servicio que solicitara dicha obra. Asimismo, mediante tres Comunicaciones de Empresa, la adjudicataria informa a la inspección sobre la finalización de obras nuevas, cuya notificación y presupuestos nunca habían sido peticionados mediante Orden de Servicio (Papel de Trabajo n° 6 del Legajo Técnico).

Recomendación 10 (Original N° 5.4.c.4.): A los fines de la comunicación entre las partes se recomienda atenerse estrictamente a las disposiciones del pliego de bases y condiciones, siendo que el medio idóneo de toda comunicación son los libros de Órdenes de Servicio y Libro de Comunicados de empresa, los cuales forman parte de los documentos del contrato.

Comentarios de la Auditoría 10:

El progreso es incipiente

A raíz de la documentación analizada se determina que para la ejecución de las obras la comunicación oficial entre las partes resulta deficiente y casi inexistente, no así en lo relativo al mantenimiento correctivo donde la comunicación es razonable.

Observación 11 (Original N° 4.4.c.5.)¹⁶: En las Actas de Recorrido, donde debe figurar un valor de índice de calidad, no se especifican las calles recorridas, ni el conteo o estimación de luminarias encendidas o apagadas, es decir no se cuantifican las variables determinantes del *Índice de calidad del Servicio* (artículo 68.4 del Pliego de Bases y Condiciones): lámparas encendidas en horario diurno, lámparas apagadas en horario nocturno y cantidad total de luminarias de la subzona. De esta forma, *es imposible evaluar y controlar objetivamente el desempeño de la Contratista.*

El informe de la repartición sobre la metodología empleada, sólo ha hecho referencia a *borradores* de planilla de relevamiento de campo de los cuales no se conservan evidencias para el período bajo revisión y describe un procedimiento genérico, sin indicar cantidad de inspectores intervinientes, ni adjuntar planilla de trabajo de campo que documenten los relevamientos parciales de cada inspector. Al respecto, la información recibida corresponde a borradores de recorridos nocturnos que el inspector adjunta a un croquis de la misma y a un descriptivo de la metodología empleada para definir la recorrida más conveniente (Papel de Trabajo N° 11 del legajo técnico).

Recomendación 11 (Original N° 5.4.c.5. y 5.4.c.7.): Dejar constancia en las Actas de Recorrido de las *calles recorridas*, del conteo de *lámparas encendidas*

¹⁶ Similar situación Observación 6 Informe Final 1.04.02.02.02

en horario diurno y *lámparas apagadas* en horario nocturno, y llevar registro de las correspondientes planillas de trabajo de campo, para poder determinar el Índice de Calidad de Servicio y el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 69.11. Para *futuras* contrataciones, la administración debe establecer en el pliego de bases y condiciones los datos que deben contener las actas de recorrido a los efectos del control.

Comentarios de la Auditoría 11:

El progreso es satisfactorio

El ente auditado instrumentó medidas conducentes que le permitieron cumplir con la recomendación de la AGCBA en cuanto asentar las constancias pertinentes en las Actas de Recorrido y en llevar registro de las planillas de trabajo de campo, para poder determinar el índice de Calidad de Servicio y lo estipulado en el artículo 69.11. En lo que respecta a futuras contrataciones, nos remitimos a lo expuesto en el título 4. “Limitaciones al Alcance” del presente informe de auditoría.

Observación 12 (Original Nº 4.4.c.6.): No existe control sobre el cumplimiento de la periodicidad establecida en el artículo 69.10 y en el Anexo XV “Periodicidad de las Operaciones”, ambos del Pliego de Bases y Condiciones, para el mantenimiento preventivo. Es decir, no existe un diagrama de barras que componga los procedimientos ejecutados comparados con las operaciones inicialmente proyectadas.

Recomendación 12 (Original Nº 5.4.c.6.): Efectuar un gráfico (diagrama de barras) donde se represente las tareas de mantenimiento preventivo efectivamente ejecutadas según cada período y sea posible compararlas con las operaciones periódicas de mantenimiento preventivo planificadas según lo obrante en el Pliego de Bases y Condiciones (Anexo XV).

Comentarios de la Auditoría 12:

El progreso no es satisfactorio

Atento a que el art. 69.10 y el Anexo XV del Pliego de Bases y Condiciones fue modificado por el Acta Acuerdo celebrado entre GCBA y las Contratistas con fecha 15/07/2002, por la cual se acordó eliminar total o parcialmente los trabajos y tareas de Mantenimiento Preventivo, el examen se realizó sobre los controles correspondientes a las ejecuciones parciales, es decir, al momento de realizar las tareas de mantenimiento correctivo, sobre: limpieza de luminarias, repintado de luminarias, limpieza y repaso de elementos menores y de comando y limpieza de interruptores, determinando que no consta en la documentación respaldatoria que se hayan efectuado los controles.

Observación 13 (Original Nº 4.4.c.7.): Al no incluir las Actas de Recorrido nocturno/diurno la discriminación de arterias y avenidas relevadas, no es posible determinar si se cumple el artículo 69.11. *Recorridas semanales*, del

pliego licitatorio, que remite al Anexo XVI, donde obra una tabla que consigna la cantidad de recorridas para cada tipo de arteria o espacio (avenidas, calles tránsito intenso, calles y espacios verdes).

Recomendación 13 (Original N° 5.4.c.5. y 5.4.c.7.): Dejar constancia en las Actas de Recorrido de las *calles recorridas*, del conteo de *lámparas encendidas* en horario diurno y *lámparas apagadas* en horario nocturno, y llevar registro de las correspondientes planillas de trabajo de campo, para poder determinar el Índice de Calidad de Servicio y el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 69.11. Para *futuras* contrataciones, la administración debe establecer en el pliego de bases y condiciones los datos que deben contener las actas de recorrido a los efectos del control.

Comentarios de la Auditoría 13:

El progreso es satisfactorio

Se fundamenta en la revisión practicada a las Actas de Recorrido donde la repartición demostró haber puesto en práctica la recomendación efectuada por la AGCBA, salvo en lo que respecta a futuras contrataciones a cuyos efectos nos remitimos a lo expuesto en el título 4. "Limitaciones al Alcance" del presente informe de auditoría.

Observación 14 (Original N° 4.4.c.9.)¹⁷: La tardanza en la confección y entrega del inventario de luminarias existentes, y la insuficiencia del registro y control de las obras nuevas impiden conocer si durante el Período de garantía (artículo 70.4. del Pliego) que se extiende desde la recepción provisoria (artículo 70.5.del Pliego) hasta la recepción definitiva de los trabajos (artículo 70.6 del Pliego), las instalaciones afectadas han quedado efectivamente a cargo del contratista y no se hayan contabilizado en la cantidad certificada por el mantenimiento correctivo y preventivo.

Recomendación 14 (Original N° 5.4.c.9.): Mejorar el registro y control de obras nuevas, para su cotejo con el inventario de luminarias, a fin de la correcta determinación de las instalaciones afectadas que han quedado efectivamente a cargo del contratista durante el plazo de garantía -corrido desde la recepción provisoria hasta la recepción definitiva-, para la debida certificación del canon mensual por el mantenimiento preventivo y correctivo.

Comentarios de la Auditoría 14:

El progreso no es satisfactorio

A la fecha de redacción del presente informe no constan las Actas Acuerdo que debe firmar el GCBA con las Contratistas Mantelectric ICISA, Siemens SA e Ilubaires SA que permitan determinar la cantidad de luminarias que conforman

¹⁷ Similar situación Observación 7 Informe Final 1.04.02.02.02

el Inventario de Instalaciones de Alumbrado Público de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, aunque el ente auditado haya mejorado el registro de las obras nuevas, el incumplimiento a lo estipulado por el Pliego de Bases y Condiciones no permite corroborar la recomendación efectuada por esta AGCBA en el sentido de facilitar el cotejo de las obras nuevas con el inventario de instalaciones a fin de la correcta determinación de las instalaciones afectadas que han quedado efectivamente a cargo del contratista durante el plazo de garantía -corrido desde la recepción provisoria hasta la recepción definitiva-, para la debida certificación del canon mensual por el mantenimiento preventivo y correctivo

6.2 Del Proyecto Nº 1.03.0.99, “Mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y obras nuevas” Período 1999:

Observación 15 (Original Nº 5.2.): La totalidad de las obras nuevas de iluminación, que representan el 74% del monto certificado objeto de la auditoría, han sido contratadas a través de un mecanismo establecido en el pliego de la licitación pública nº 93/97 que es violatorio al régimen de contrataciones de la Ciudad. El Capítulo XV del Pliego de Bases y Condiciones (PBC) de la licitación pública nº 93/97, que trata de las “obras, traslados y remodelaciones”, resulta en sí mismo un régimen especial ajeno a la naturaleza de la contratación y resulta una declaración unilateral de la Administración ya que establece, en su artículo 70, que ésta “podrá resolver sobre la ejecución de trabajos ajenos... a solo juicio del GCBA, y sin que ello genere derechos a las Empresas Contratistas”, utilizando las facilidades que se reserva mediante ese régimen.

Recomendación 15 (Original Nº 6.2.): Licitarse separadamente bajo el régimen de obra pública a las denominadas en el pliego de licitación “obras nuevas, traslados, remodelaciones y repotenciaciones” (en cap.XV, art. 70, segunda y tercera opción del segundo párrafo, Anexo VIII y otros artículos), hasta tanto no se substancie una nueva licitación. En oportunidad de formular un nuevo llamado a licitación, reformular los nuevos pliegos de bases y condiciones, atendiendo a la especificidad de su objeto, su relación con el régimen legal y con el sistema de contratación a adoptar.

Comentarios de la Auditoría 15:

El progreso es incipiente

La totalidad de las obras de optimización del alumbrado público ejecutadas durante el ejercicio auditado, fueron contratadas únicamente por el régimen establecido en el artículo 70, “De las obras Nuevas, Traslados y Remodelaciones”, puntos 2º y 3º¹⁸, del Pliego de Bases y Condiciones de la

18 Artículo 70 “De las obras, traslados y remodelaciones”: “Eventualmente, y de acuerdo a las necesidades que se presenten durante la vigencia del Contrato, el GCBA podrá resolver la ejecución de trabajos ajenos a la naturaleza de este contrato. A solo juicio del GCBA, y sin que ello genere derechos a las Empresas Contratistas del servicio de mantenimiento, las obras podrán ser concretadas recurriendo a:

Licitación Pública N° 93/97 y también mediante las disposiciones del Decreto 1370/2001. No obstante, en el mismo período, se sustanció un único proceso de licitación pública para la contratación de obras de mejora al sistema de alumbrado público –Licitación Pública N° 136/2003-, que se inició en el mes de abril y culminó con la firma de los contratos el 28 de enero de 2004 (razón por la cual no pudo comenzar a ejecutarse hasta el 1° de marzo de 2004, fecha de inicio de las tareas)

Observación 16 (Original N° 5.6.)¹⁹: El Departamento de Cumplimiento y Certificación, el Departamento de Inspección (de la Dirección General de Alumbrado Público) y la Dirección General de Contaduría General archivan la documentación relevante de acuerdo a sus funciones, verificándose que la misma se halla dispersa -no se encuentra integrada en un mismo cuerpo- y posee una denominación y número de registro diferente según las distintas áreas; las actuaciones se presentan de manera desordenada (se mezclan anexos, cuerpos y antecedentes sin un aparente criterio de orden).

Recomendación 16 (Original N° 6.6. y 6.8.): La Dirección General de Alumbrado Público debería arbitrar los medios necesarios para ordenar la confección de un expediente o legajo que contenga la totalidad de la documentación original de cada obra con una numeración identificatoria única, desde el inicio hasta el fin del cursograma establecido.

Comentarios de la Auditoría 16:

El progreso es incipiente

La Dirección General Adjunta de Alumbrado Público está arbitrando los medios necesarios para ordenar la confección de un expediente o legajo que contenga la totalidad de la documentación original de cada obra con una numeración identificatoria única, desde el inicio hasta el fin del circuito de trámite establecido dentro de su incumbencia.

Observación 17 (Original N° 5.7.)²⁰: No existen manuales operativos o de procedimiento específicos para el área.

Recomendación 17 (Original N° 6.7.): Elaborar manuales de procedimiento específicos de las actividades regulares de la Dirección respecto a la administración de contratos con terceros.

Comentarios de la Auditoría 17:

1°.- Recursos propios del Gobierno de la Ciudad, es decir, por Administración.

2°.- Encomendándolos a la contratista en cuya zona se realizarán las tareas, a los valores de su precario.

3°.- Encomendarlos a una de las contratistas de las restantes 3 (tres) zonas de mantenimiento; el GCBA, podrá proponer a la contratista de la zona donde se ejecutarán las obras, realizarla a los valores del precario de otra zona.

4°.- Efectuar un llamado a licitación pública o concurso de precios, según el caso.

5°.- Por una combinación de cualquiera de las alternativas anteriores”.

19 Similar situación Observaciones 14 y 26 Informe Final 1.06.01.01

20 Similar situación Observación 1 Informe Final 1.04.02.02.02 y Observación 78 Informe Final 1.04.01.01.02

El progreso no es satisfactorio

El organismo auditado no posee manuales de procedimiento específicos de las actividades regulares de la Dirección respecto a la administración de contratos con terceros.

Observación 18 (Original N° 5.8.): La nota que origina los trabajos de obras nuevas, remodelaciones, traslados, no se encuentra agregada en las actuaciones. Esta falencia se ha verificado en el 50% del total de obras auditadas para Ilubaires y en el 15% para Lesko.

Recomendación 18 (Original N° 6.6. y 6.8.): La Dirección General de Alumbrado Público debería arbitrar los medios necesarios para ordenar la confección de un expediente o legajo que contenga la totalidad de la documentación original de cada obra con una numeración identificatoria única, desde el inicio hasta el fin del cursograma establecido.

Comentarios de la Auditoría 18:

El progreso es incipiente

Analizada la documentación referida a la tramitación de las obras nuevas, remodelaciones, traslados, etc., entregada por el ente auditado, se determina por un lado, que el mismo ha adoptado las medidas pertinentes que permiten concluir que en términos generales los expedientes o legajos se encuentran ordenados y con la documentación original de cada obra, y por otro lado, que no se ha dado cumplimiento a la recomendación de que cada obra posea una numeración identificatoria única desde el inicio hasta el fin del circuito de trámite establecido.

Observación 19 (Original N° 5.9.)²¹: Existencia de procedimientos y modos alternativos de comunicación entre las partes, al margen de los Libros de Órdenes de Servicio y Comunicaciones de Empresa.²²

Recomendación 19 (Original N° 6.9.): A los fines de la comunicación entre las partes se recomienda atenerse estrictamente a las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones, siendo que el medio idóneo de toda comunicación son los libros de Órdenes de Servicio y Libro de Comunicados de Empresa, los cuales forman parte de los documentos del contrato.

Comentarios de la Auditoría 19:

El progreso es incipiente

A raíz de la documentación analizada se determina que para la ejecución de las obras la comunicación oficial entre las partes resulta deficiente casi

²¹ Similar situación Observación 22 Informe Final 1.04.01.00

²² Por ejemplo: comunicaciones vía fax que luego se adjuntan a las ordenes de servicio o comunicaciones de empresa, pero que no enumeran ni describen los temas motivo de la comunicación.

inexistente, no así en lo relativo al mantenimiento correctivo donde la comunicación es razonable.

Observación 20 (Original N° 5.10.)²³: No existe un relevamiento e inventario del material removido en las obras de remodelación, lo que denota falta de control, debida custodia y aprovechamiento del patrimonio de la Administración ya que en algunos casos, se trata de artefactos en funcionamiento que se han retirado por repotenciaciones y/o cambios tecnológicos.

Recomendación 20 (Original N° 6.10.): Efectuar el inventario del material removido en las obras de remodelación, dejando constancia del lugar donde se encuentran depositados, por ser el mismo propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Comentarios de la Auditoría 20:

El progreso no es satisfactorio

No se ha realizado un inventario del material removido en las obras de remodelación, dejando constancia del lugar donde se encuentran depositados.

Observación 21 (Original N° 5.11.): Si bien el control de la Dirección General a cargo del programa, correspondiente a la Inspección de los trabajos que deben efectuar las adjudicatarias, ha revelado mejoras respecto de lo auditado para el año 1998, los recursos técnicos (principalmente programas informáticos) y humanos (principalmente profesionales en inspección) empleados continúan siendo insuficientes en relación a la envergadura del contrato, con el consiguiente desorden administrativo, de programación y relevamiento técnico verificado.²⁴

Recomendación 21 (Original N° 6.11.): Para la inspección de las obras y tareas, determinar procedimientos y rutinas e incorporar tecnología, de manera que permitan controlar eficazmente la ejecución del contrato, garantizando el cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones.

Comentarios de la Auditoría 21:

El progreso no es satisfactorio

Se mantienen debilidades en el ámbito de control del ente auditado referidas a las tareas y trabajos de inspección de obra, toda vez que resultan insuficientes los recursos humanos y técnicos.

Observación 22 (Original N° 5.15.): Las Disposiciones o Resoluciones que

²³ Similar situación Observación 28 Informe Final 1.06.01.01 y Observaciones 20 y 35 Informe Final 1.04.01.00

²⁴ Idem

aprueban la ejecución de las obras citan incorrectamente u omiten citar la normativa aplicable al momento de su dictado en cuanto a las competencias de los funcionarios para ordenar la ejecución de obras nuevas y los montos comprometidos. Esto se verifica, del total de obras auditadas, en un 15% para la empresa Ilubaires y un 35% para Lesko

Recomendación 22 (Original N° 6.15.): En la elaboración de las normas (Disposiciones o Resoluciones) que aprueban la ejecución de las obras, citar con exactitud la normativa aplicable al momento de su dictado en cuanto a las competencias de los funcionarios para ordenar la ejecución de obras nuevas y los montos comprometidos.

Comentarios de la Auditoría 22:

El progreso es incipiente.

Si bien se hace correcta referencia a que las obras se contratan por el mecanismo establecido en el artículo 70 punto 3²⁵ del Pliego de Bases y Condiciones, y que los precios de las tareas a contratar surgen del preciarío del Anexo VIII reacomodado de conformidad con las Actas Acuerdo suscriptas el 23 de junio de 2003, no se citan las normas vigentes en la Ciudad de Buenos Aires relativas a las competencias de los funcionarios de acuerdo al monto, salvo en la norma que efectúa el llamado a Licitación Pública N° 136/2003, que cita correctamente toda la normativa aplicable.

Observación 23 (Original N° 5.16.): En los trabajos de obras nuevas, traslados y remodelaciones, en los que se verifica la sustitución de materiales incluidos en el preciarío del Anexo VIII del PBC, la Administración no fundamenta debidamente en los actos administrativos donde ordena la ejecución de los mismos, las razones que, desde el punto de vista de la calidad de los insumos, de la técnica aplicada y la equivalencia de precios, permitan justificar la adopción de tal criterio según lo establece el Decreto 1510/97 de Procedimientos Administrativos, art. 7.

Recomendación 23 (Original N° 6.16.): Fundamentar adecuadamente en la norma que aprueba la ejecución de obras que incluyan cambio de materiales

25 Artículo 70 "De las obras, traslados y remodelaciones": "Eventualmente, y de acuerdo a las necesidades que se presenten durante la vigencia del Contrato, el GCBA podrá resolver la ejecución de trabajos ajenos a la naturaleza de este contrato. A solo juicio del GCBA, y sin que ello genere derechos a las Empresas Contratistas del servicio de mantenimiento, las obras podrán ser concretadas recurriendo a:

- 1°.- Recursos propios del Gobierno de la Ciudad, es decir, por Administración.
- 2°.- Encomendándolos a la contratista en cuya zona se realizarán las tareas, a los valores de su preciarío.
- 3°.- Encomendarlos a una de las contratistas de las restantes 3 (tres) zonas de mantenimiento; el GCBA, podrá proponer a la contratista de la zona donde se ejecutarán las obras, realizarla a los valores del preciarío de otra zona.
- 4°.- Efectuar un llamado a licitación pública o concurso de precios, según el caso.
- 5°.- Por una combinación de cualquiera de las alternativas anteriores".

por equivalencia de ítems, las razones que, desde el punto de vista de la calidad de los insumos, de la técnica aplicada y la equivalencia de precios, permitan justificar desde el ángulo legal, la adopción de tal criterio.

Comentarios de la Auditoría 23:

El progreso no es satisfactorio

De acuerdo a lo que surge del relevamiento de las obras contratadas durante el año 2003 por Licitación Pública N° 93/97, en todos aquellos trabajos integrantes de la muestra en los que se efectuaron sustituciones o equivalencias de ítems, no se emitieron los informes técnicos que lo justifiquen debidamente. Por lo tanto, continúa verificándose falta de fundamentación técnica.

Observación 24 (Original N° 5.17.): El Departamento de Inspección y Cómputos no ha exigido a Ilubaires SA y a Lesko SA el cumplimiento de los términos del artículo 76.1 del Pliego de Bases y Condiciones (“Equipamiento de una Estación de Actualización de Datos del Inventario”) en lo que respecta a la provisión por parte de la Contratista de una Estación de Actualización del Inventario y el Programa GIS de información geográfica, y la correspondiente carga de datos.

Recomendación 24 (Original N° 6.17.): El Departamento de Inspección y Cómputos deberá exigir a las contratistas el cumplimiento de los términos del artículo 76.1 del Pliego de Bases y Condiciones (“Equipamiento de una Estación de Actualización de Datos del Inventario”).

Comentarios de la Auditoría 24:

El progreso no es satisfactorio

Del relevamiento “in situ” en el Departamento de Inspección y de la visita a los obradores se determina que no se encuentra en poder del GCBA un “Equipamiento de una Estación de Actualización de Datos del Inventario”, por lo tanto se concluye que la Inspección no solicitó a las contratistas cumplimentar con lo exigido en el Art. 76.1 del Pliego de Bases y Condiciones

Observación 25 (Original N° 5.18.): Se han verificado correcciones y /o tachaduras sin salvar, firmas sin aclaración del profesional interviniente y falta de registro de hora de emisión y recepción, en algunas de las órdenes de Servicios auditadas. Estos casos, que alcanzan a un 10% de las órdenes de servicio analizadas correspondientes a Ilubaires S.A. y aproximadamente un 5% de las correspondientes a Lesko S.A., representan el incumplimiento del artículo 49 “De la inspección del servicio y los medios de comunicación entre partes” y 77.5 “Ordenes de Servicio” del Pliego de Bases y Condiciones.

Recomendación 25 (Original N° 6.18.): Cumplir con lo exigido en los artículos 49 “De la inspección del servicio y los medios de comunicación entre partes” y

77.5 “Ordenes de Servicio” del Pliego de Bases y Condiciones, evitando incurrir en vicios en la emisión de las Órdenes de Servicio, salvando las tachaduras que se produzcan, aclarando las firmas y consignando adecuadamente las fechas y horas de emisión y recepción.

Comentarios de la Auditoría 25:

El progreso es incipiente

Respecto de la comunicación entre las partes, a partir de la documentación analizada se determina que para la ejecución de las obras la comunicación oficial entre las partes resulta deficiente casi inexistente, no así en lo relativo al mantenimiento correctivo donde la comunicación es razonable.

Observación 26 (Original N° 5.19.): Las altas y bajas de luminarias acumuladas del mes no se presentan desglosadas de las altas y bajas acumuladas al mes anterior, en los certificados mensuales presentados por los contratistas.

Recomendación 26 (Original N° 6.19.): Las altas y bajas retroactivas de luminarias deberían registrarse, en los certificados presentados por los contratistas, en ítems aparte de las altas y bajas del mes.

Comentarios de la Auditoría 26:

El progreso es satisfactorio

Las altas y bajas retroactivas de luminarias se registran, en los certificados presentados por los contratistas, en ítems separados de las altas y bajas del mes correspondiente.

Observación 27 (Original N° 5.20.): En las Actas de Recorrido no se cuantifican las variables determinantes del Índice de calidad del Servicio; ni se especifican las calles recorridas, impidiendo la evaluación y control objetivo del desempeño de la contratista.²⁶

Recomendación 27 (Original N° 6.20.y 6.21.): Dejar constancia en las Actas de Recorrido de las calles recorridas, del conteo de lámparas encendidas en horario diurno y lámparas apagadas en horario nocturno, y llevar registro de las correspondientes planillas de trabajo de campo, para poder determinar el Índice de Calidad de Servicio y el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 69.11.”Recorridas Semanales”. Para *futuras contrataciones*, establecer en el pliego de bases y condiciones los datos que deben contener las actas de recorrido a los efectos del control y evaluación de desempeño.

²⁶ Artículo 68.4 del Pliego de Bases y Condiciones “Índice de calidad del servicio- Tolerancia”: lámparas encendidas en horario diurno, lámparas apagadas en horario nocturno y cantidad total de luminarias de la subzona. Op.cit.

Comentarios de la Auditoría 27:

El progreso es satisfactorio

Se basa en la revisión practicada a las Actas de Recorrido donde la repartición demostró haber puesto en práctica la recomendación efectuada por la AGCBA. En lo que respecta a futuras contrataciones a cuyos efectos nos remitimos a lo expuesto en el título 4. “Limitaciones al Alcance” del presente informe de auditoría.

Observación 28 (Original N° 5.21.): Al no incluir las Actas de Recorrido nocturno/diurno la discriminación de arterias y avenidas relevadas, la Administración no puede determinar si se cumple el artículo 69.11. “Recorridos semanales”, del pliego licitatorio.²⁷

Recomendación 28 (Original N° 6.20.y 6.21.): Dejar constancia en las Actas de Recorrido de las calles recorridas, del conteo de lámparas encendidas en horario diurno y lámparas apagadas en horario nocturno, y llevar registro de las correspondientes planillas de trabajo de campo, para poder determinar el Índice de Calidad de Servicio y el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 69.11.”Recorridos Semanales”. Para futuras contrataciones, establecer en el pliego de bases y condiciones los datos que deben contener las actas de recorrido a los efectos del control y evaluación de desempeño.

Comentarios de la Auditoría 28:

El progreso es satisfactorio

Se funda en la revisión practicada a las Actas de Recorrido donde la repartición demostró haber puesto en práctica la recomendación efectuada por la AGCBA. En lo que respecta a futuras contrataciones a cuyos efectos nos remitimos a lo expuesto en el título 4 “Limitaciones al Alcance” del presente informe de auditoría.

Observación 29 (Original N° 5.22.): No obran copias de los certificados de las obras ejecutadas por la empresa Mantelectric aprobadas por Disposiciones Nros. 075/99 y 243/99, ni en las carpetas de los Departamentos de Inspección y Cómputos y de Cumplimiento y Certificación Contractual, ni en la Dirección General de Contaduría General.

Recomendación 29 (Original N° 6.22.): Archivar y conservar adecuadamente toda la documentación relativa a las obras aprobadas y ejecutadas, evitando la pérdida de la misma, y asegurar mecanismos que permitan la reconstrucción de las piezas faltantes.

Comentarios de la Auditoría 29:

27 El artículo remite al Anexo XVI del Pliego de Bases y Condiciones, donde obra una tabla que consigna la cantidad de recorridos para cada tipo de arteria o espacio (avenidas, calles tránsito intenso, calles y espacios verdes).Op.cit., p.19.

El progreso es satisfactorio

La Administración arbitró los medios necesarios que permitieron archivar y conservar la documentación relativa a las obras aprobadas y ejecutadas.

Observación 30 (Original N° 5.23.): Presentan tachaduras y enmiendas sin salvar el 42% de los certificados de la empresa Ilubaires examinados y el 24% de la empresa Lesko.²⁸

Recomendación 30 (Original N° 6.23.): Evitar incurrir en desprolijidades en los certificados y documentación en general, absteniéndose de tacharlos y enmendarlos sin salvarlos

Comentarios de la Auditoría 30:

El progreso es satisfactorio

Se constató por parte del ente auditado mayor prolijidad en los certificados y documentación en general, absteniéndose de tacharlos y enmendarlos sin salvarlos.

Observación 31 (Original N° 5.24.): No se le requiere a la adjudicataria la constitución de la Garantía de Contrato por las contrataciones de obras nuevas.²⁹

Recomendación 31 (Original N° 6.24.): Exigir a las contratistas la constitución de la Garantía de Adjudicación para las contrataciones de obras nuevas y ampliaciones.

Comentarios de la Auditoría 31:

El progreso no es satisfactorio

La Administración no exige a las contratistas la constitución de la Garantía de Adjudicación para las contrataciones de obras nuevas y ampliaciones que se rigen por el procedimiento de la Licitación Pública 93/97.

Observación 32 (Original N° 5.26.)³⁰: El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la ejecución de trabajos de remodelación de alumbrado público en Ciudad Universitaria³¹, tratándose de predios ajenos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sin constatarse la existencia de instrumentos jurídicos que sustenten su obligación de ejecutarlos.

²⁸ Se observa que el 50% de los certificados auditados, certifican más de una obra ejecutada

²⁹ Ibidem, p.16

³⁰ Similar situación Observación 13 Informe Final 1.06.01.01

³¹ Etapa B, Sector Pabellón I, Resolución 125 SSSP-99; Etapa E Sector estacionamiento Pabellón 2 y 3, Resolución 126 SSSP-99; y Etapa D Sector Acceso Central, Resolución 129 SSSP-99, realizados por Ilubaires SA.

Recomendación 32 (Original Nº 6.25.y 6.26.): Abstenerse de aprobar la ejecución de obras para las cuales no se encuentre legalmente obligado.

Comentarios de la Auditoría 32:

El progreso es satisfactorio

Durante el período auditado el GCBA no aprobó la ejecución de obras para las cuales no se encontraba legalmente obligado.

Observación 33 (Original Nº 5.27.)³²: El Centro de Recepción de Documentos de la Dirección General de Contaduría General recibe certificados de obra que presentan en un 12% de los casos falta de firma autorizante de la Jefa de Departamento Cómputos y Certificación Contractual -DGAP- y, en un 31% tachaduras, correcciones manuales y enmiendas sin salvar; en estas condiciones, posteriormente la Dirección de Liquidaciones de la Dirección General de Contaduría General emite las Ordenes de Pago correspondientes.

Recomendación 33 (Original Nº 6.27.): Controlar la formalidad de los Certificados de Obra, no aprobándolos en caso de encontrar anomalías e interrumpiendo el circuito administrativo de los mismos hasta su corrección y firma.

Comentarios de la Auditoría 33:

El progreso es satisfactorio

Se constató por parte del ente auditado mayor exigencia en la prolijidad de los certificados, absteniéndose de aprobarlos con tachaduras y enmiendas sin salvar.

Observación 34 (Original Nº 5.28.)³³: En el 9% de las facturas se observaron atrasos en los pagos respecto de lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.³⁴ Estos atrasos, sin embargo, no significaron un perjuicio al Gobierno de la Ciudad.

Recomendación 34 (Original Nº 6.28.): Proceder al pago de las facturas a los contratistas dentro de los plazos establecidos.

Comentarios de la Auditoría 34:

El progreso es no satisfactorio

³² Similar situación Observaciones 51 y 55 28 Informe Final 1.04.01.00

³³ Similar situaciones Observación 49 Informe Final 1.04.01.00; Observación 16 Informe Final 1.06.01.01 y Observación 74 Informe Final 1.04.01.01.02

³⁴ Artículo 59 "Mora en los pagos" : superior a los 45 días de la fecha límite establecida para el pago.

Del 97,73 % de las carpetas auditadas se verificó mora en el pago según lo establece el Art. 57³⁵ del pliego de bases y condiciones de la licitación N° 93 /97 y el Decreto 5720/72 Art. 61 inciso 11036.

Observación 35 (Original N° 5.29.)³⁷: En el 90% de las carpetas de pago correspondientes a facturas cuyos montos fueron modificados a raíz de correcciones en los certificados, no se adjunta la Nota de Crédito correspondiente que instrumenta tal modificación

Recomendación 35 (Original N° 6.29.): En caso de corresponder algún descuento por precios y/o cantidades mal facturados, exigir a la Contratista que adjunte la Nota de Crédito correspondiente a la factura de que se trate.

Comentarios de la Auditoría 35:

El progreso satisfactorio

En los casos que era necesario algún descuento por precios y/o cantidades mal facturadas, se encontraba adjuntada la respectiva Nota de Crédito.

7. Recomendaciones

De acuerdo con lo dictaminado por la Dirección General de Asuntos Legales de esta Auditoría General³⁸, es de destacar que las debilidades planteadas sobre la ejecución y control de las obras realizadas por terceros, así como en sus procedimientos de contratación, persisten. En este sentido debe tenerse en cuenta que los Dictámenes DLEGALES N° 42/03 y DLEGALES N° 45/05 recomendaron la instrucción de actuaciones en sede administrativa con el alcance previsto en el inc. K) del Art. 136 de la Ley 70 por cuestiones relacionadas a iguales causales.

Teniendo en cuenta de que no se haya tenido constancia que se hayan establecido las responsabilidades mencionadas y que este informe versa sobre un seguimiento de auditorías anteriores efectuadas sobre los ejercicios 1998 y 1999, esta instancia considera subsistentes los supuestos para reiterar el inicio

35 Art. 57: "...el pago de los servicios será efectuado por el GCBA dentro de los 30 (treinta) días corridos contados desde la fecha de presentación de la factura".

36 El Decreto Reglamentario 5720/72 establece en el Art. 61 inc. 110 "Salvo que en las cláusulas particulares y como caso de excepción se establezcan formas especiales de pago, este se efectuara dentro del plazo de 30 días. Cualquiera sea la forma establecida para efectuar los pagos, los plazos se comenzarán a contar a partir del día siguiente al que se produzca la conformidad definitiva de acuerdo a lo estipulado en el inc. 102, salvo casos de excepción justificados. Si las facturas fueran presentadas con posterioridad a la fecha de conformidad definitiva, el plazo para el pago será computado desde la presentación de las mismas. El término fijado se interrumpirá si existieran observaciones sobre la documentación pertinente u otros trámites a cumplir imputables al acreedor. Las cláusulas que se incluyan en las ofertas por "pago contado", "pago a treinta días", "pago a treinta días fecha de entrega de mercaderías o de presentación de facturas" o similares se considerarán como aceptación del plazo establecido en el primer párrafo. Cuando en las cláusulas particulares se prevea el "pago contra entrega" se entenderá que el pago debe efectuarse después de operada la conformidad definitiva de la recepción.)

37 Similar situación Observación 50 Informe Final 1.04.01.00 y Observación 19 Informe Final 1.06.01.01

38 Dictamen DGLEGALES N° 93/05, del 30 de agosto de 2005

de acciones administrativas pertinentes con el ya mencionado alcance del inc. K) del Art. 136 de la ley 70. Asimismo se decide remitir copia del dictamen a la Procuradora General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los efectos que estime corresponder.

8. Conclusión

Las situaciones observadas en los informes previos objeto de este seguimiento han tenido una evolución satisfactoria en el 37% de los casos y se advierte una mejora incipiente en el 20% de los casos.

Es dable comentar que aquellas situaciones cuya evolución no ha sido satisfactoria en opinión de esta AGCBA (43% de los casos), se concentran en la etapa de ejecución y control de las obras realizadas por terceros, donde el organismo debe optimizar su funcionamiento.

No puede obviarse un comentario adicional sobre el cumplimiento de las normas referidas a la modalidad de las contrataciones, dado que, en períodos más recientes a los que han sido objeto de este seguimiento, esta AGCBA ha observado situaciones de apartamiento al régimen vigente aplicable a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 13.064 y normas complementarias y subsidiarias): el organismo ha realizado contrataciones sin proceder a licitar tal como lo establece dicho régimen, sino utilizando una norma (Dec.1370/01) que de ninguna manera sustituye a aquél sino sólo establece niveles de autorización para determinados montos de gasto; así como por el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública 93/97, es decir, encomendado los trabajos a la contratista en cuya zona se realizarán las tareas a valores de su preciarío (punto 2º), o a los valores del preciarío de la contratista de otra zona (punto 3º).