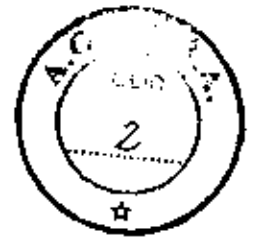




INFORME FINAL DE AUDITORIA

**OBRAS DE MANTENIMIENTO
URBANO
PROYECTO N° 1.06.0.00**

Bueno Aires, Febrero de 2001



AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 piso 5° Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales

Dr. Jorge Argüello

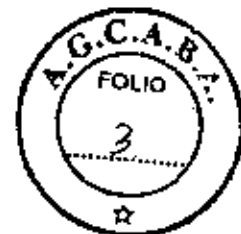
Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. José María Pazos

Lic. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra



Código del proyecto:

1.06.0.00

Nombre:

Mantenimiento Urbano
Auditoría legal técnica y financiera.

Objeto:

Controlar los aspectos legales y técnicos de los contratos de obras públicas y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

Alcance:

Verificar selectivamente la adecuación legal y técnica de los procesos de contratación y sobre la base de pruebas selectivas determinadas en función de técnicas muestrales parametrizadas de acuerdo a los resultados de la previa evaluación del sistema de control interno, controlar el ajuste de las erogaciones a las cláusulas contractuales y a la normativa vigente en los aspectos referentes a su liquidación y pago

Duración del Proyecto:

Desde el 15 de Abril del 2000 hasta el 31 de Agosto de 2000.

Período bajo examen:

Año 1998

Fecha de Presentación:

20 de Diciembre de 2000

Equipo designado:

Lic. Alejandro F. Lamadrid (Director de Proyecto)

Dra. Marta Boykens (Auditora supervisora) Arq. Luis Alberto Rey (Auditor supervisor)

Cont. Miguel Papandrea

Dra. Valeria Donnantuoni

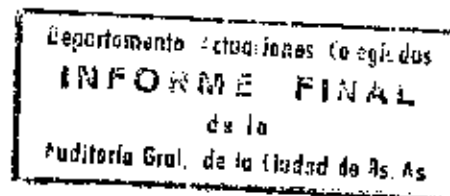
Dra. Susana Castagna

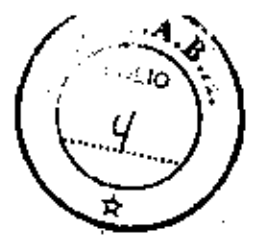
Arq. María Alejandra Olivarez

Ing. Gustavo Pagnani

Srta. Celeste Hernando

Sr. Juan Pelitti





Informe de Auditoría Proyecto N° 1.01.0.00

DESTINATARIO

Señora Presidenta
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. María Cecilia Felgueras

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la ley n° 70, artículos 131, 132 y 136, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, efectuó procedimientos de auditoría en el programa presupuestario n° 25, denominado *Mantenimiento Urbano*, recaído en órbita de la jurisdicción n° 30, Secretaría de Producción y Servicios (actualmente Secretaría de Obras y Servicios Públicos), siendo su unidad ejecutora la Dirección General de Obras Públicas, según la denominación de la estructura en el período bajo estudio.

1. OBJETO DE LA AUDITORIA.

Controlar los aspectos legales y técnicos de los contratos de obras públicas y el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

2.1. Definición del alcance.

Verificar selectivamente la adecuación legal y técnica de los procesos de contratación y sobre la base de pruebas selectivas determinadas en función de técnicas muestrales parametrizadas de acuerdo a los resultados de la previa evaluación del sistema de control interno, controlar el ajuste de las erogaciones a las cláusulas contractuales y normativa vigente en los aspectos referentes a su liquidación y pago.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por ley 325/99.

Departamento de Ejecución y Control
INFORME FINAL
de la
Auditoría Genl. de la Ciudad de Bs. As.



Las tareas propias del objeto de examen han sido desarrolladas entre el 15 de abril y 31 de agosto de 2000.

2.2. Limitaciones al alcance.

- En cuanto a los expedientes n° 13.645/98 (Impermeabilización Azotea Edificio Mercado del Plata -Apiancor S.R.L.) y 52.751/98 (Construcción Espacio de Tango en Plaza España -Metálica S.R.L.), la Dirección General de Obras Públicas, luego de una búsqueda infructuosa en dicho organismo, solicita al Sr. Contador General que arbitre los medios a fin de poder publicar la búsqueda mediante Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue analizada la documentación contable relativa a certificados de obra y sus órdenes de pago respectivas.
- Ante el requerimiento de la AGCBA del expediente n° 89.124/97 (Reparación Integral de veredas, licitación pública n° 001/98), no se pudo tomar vista del mismo en razón de su extravío. La Dirección General de Obras Públicas dispone su búsqueda por edicto publicado en las ediciones del Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 958 a 960 del mes de junio de 2.000. No se ha evaluado, en consecuencia, el proceso y pliego licitatorio y sus antecedentes, limitándose por lo tanto la auditoría a la ejecución de dichas licitaciones privadas.
- No se pudo verificar la totalidad de las ofertas presentadas en la licitación de las obras relativas a Puente Peatonal La Pampa (expediente n° 25.759/97); Remodelación Paseo Costanera Norte - Primera Etapa (expediente n° 58.752/97), Reparación Mansión Olivera (expediente n° 73.687/97) y Recuperación del Parque Lezama (expediente n° 25.527/98) -representativas del 15,27% del total de la muestra auditada-, por no haber sido agregadas en las actuaciones correspondientes.

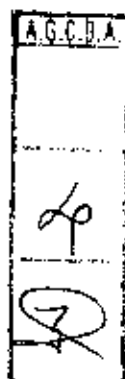
3. METODOLOGÍA APLICADA

3.1. Muestra seleccionada

El gasto devengado durante el año 1.998 en concepto de mantenimiento urbano ascendió a \$ 17.741.144,63. -, y corresponde a un universo de 57 contratos celebrados durante el período bajo revisión (1.998).

Se tuvo presente para la selección de la muestra la importancia económica de los contratos. Del total de 19 contratos seleccionados en un principio (representativa del 34,6% del total), se analizaron 16 de ellos dadas las razones apuntadas en el ítem 2.2 "Limitaciones al alcance". Sin perjuicio de

Informe Final
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.





ello, se ha auditado el 100% de las carpetas contables de pagos correspondientes a los 19 contratos integrantes de la muestra.

La muestra seleccionada correspondió a las obras que se procede a detallar en el cuadro siguiente, según el objeto de obra:

PARTE
4
3

Departamento Administrativo de Planeación
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gen. de la Ciudad de Bogotá



CONTRA TISTA	EXYTE.	OBJETO	IMPORTE FACTURAS	SIST. DE CONTRAT.	LICITACIÓN
Grupo 1 Reparación integral de aceras y colocación de rampas					
VIALTEK S.R.L.	85.244/98	Reparación de aceras zona 3	97.988	Unidad de Medida	Privada
VIALTEK S.R.L.	85.247/98	Reparación de aceras zona 5	97.995	Unidad de Medida	Privada
JORSAN S.A.	85.248/98	Reparación aceras zona 6	97.992	Unidad de Medida	Privada
GRAPE CONST	85.251/98	Reparación aceras zona 10	97.982	Unidad de Medida	Privada
TALKER S.A.	85.254/98	Reparación aceras zona 14	94.329	Unidad de Medida	Privada
MERITAR S.A.	85.255/98	Reparación aceras zona 2 sur	94.326	Unidad de Medida	Privada
TECNE FIDIAS S.A.	85.257/98	Reparación aceras zona 1	117.600	Unidad de Medida	Privada
QUEIXALOS S.A.	85.485/98	Veredas asfálticas zona 6	97.989	Unidad de Medida	Privada
SUREC S.A.	85.780/98	Rampas Discapacitados z.4	117.025	Unidad de Medida	Privada
SUREC S.A.	85.783/98	Rampas Discapacitados z.2	116.553	Unidad de Medida	Privada
FAICSA S.A.	85.921/98	Demarcación Horizontal	70.000	Unidad de Medida	Privada
RAFFO Y MAZIERES	88.124/97	Reparación aceras zona 10	336.982	n/d	n/d
			1.436.720		
Grupo 2 Pavimento, fresado y recapado					
GAVAL S.A.	47.306/98	Recapado y Pavimentación	1.800.000	Unidad de Medida	Pública
Grupo 3 Hormigón armado					
COVICSA S.A.	25.759/97	Puente Peatonal Pampa	467.818	Ajuste Alzado	Pública
Grupo 4 Remodelación y recuperación de espacios públicos					
APLIANCOR SRL	13.645/98	Impermeab. Azotea Edif. del Plata	82.710	n/d	n/d
OREL S.A.	25.527/98	Recuperación Parque Lezama	152.268	Ajuste Alzado	Privada
METALICA S.R.L.	52.751/98	Espacio de Tango Plaza España	110.042	n/d	n/d
PALECO S.A.	58.752/97	Remodelac. Paseo Costanera Norte	897.990	Ajuste Alzado	Pública
OREL S.A.	73.687/97	Mansión Olivera	1.190.925	Ajuste Alzado	Pública
			2.433.935		
TOTAL (muestra seleccionada)			6138473		
SUBTOTAL (muestra auditada)			6608759		

AGCDA
A
3

Departamento de los Impuestos y Aduanas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gen. de la Ciudad de Bs. As.



Teniendo presente los contratos seleccionados, se procedió a analizar las facturas correspondientes a los certificados presentados por las contratistas, así como el circuito de las certificaciones.

3.2.-Notas Cursadas.

A fin de recabar la información pertinente, a los efectos de realizar las tareas de Auditoría, se cursaron notas y cuestionarios a las autoridades competentes.

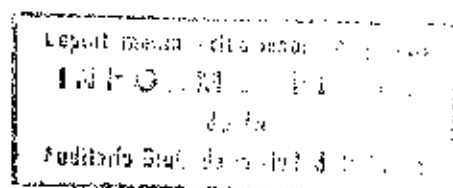
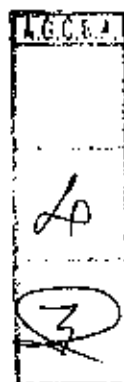
3.3.-Entrevistas.

Durante la realización de la presente Auditoría se entrevistó al Director General de Obras Públicas, Jefe de Departamento de Inspección de Obras, Jefe de Departamento de Abastecimiento y Administración, Jefe del Departamento Estudios, Proyectos, Pliegos y Especificaciones Técnicas; y Jefe del Departamento Despacho.

3.4.-Documentación analizada.

La documentación analizada para cumplimentar el objeto de la presente Auditoría ha sido agrupada en los siguientes ítems:

- ✓ Expedientes mediante los cuales tramitaron los procesos licitatorios en un total de diecinueve (19), de los cuales pudieron ser analizados dieciséis (16) por las limitaciones expresadas en el punto 2.2 del presente informe. Se verificaron además las ofertas presentadas. Asimismo se analizaron todos los expedientes que se encuentran enunciados en el Anexo I, punto I.1 Documentación analizada.
- ✓ Planos y Planillas de Mediciones parciales, realizadas por la Inspección de Obra, en las obras menores (ver anexo II punto II.1).
- ✓ Libro de Órdenes de Servicio.
- ✓ Libro de Comunicaciones.
- ✓ Certificados y facturas (ver Anexo III punto III.12 y Anexo IV cuadro nº 3).



4. ACLARACIONES PREVIAS

4.1. Introducción: Descripción general del programa.

El programa bajo revisión tiene por objeto "el mantenimiento correctivo de las calles y avenidas de la Ciudad mediante la celebración de contratos con terceros. Contempla el fresado y la repavimentación de calles y avenidas, la construcción y mantenimiento de pavimentos rígidos, la demarcación horizontal, la construcción de rampas para discapacitados y obras complementarias en puentes y túneles que permitan mejorar el tránsito de la Ciudad" (según "Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Programa Plurianual de Inversiones 1998/2000, Tomo 2).

De la síntesis que antecede, surge con evidencia la diversidad de objetos involucrados en el programa, por lo cual, a los efectos de una mejor sistematización de los temas a tratar en el presente informe, resulta de utilidad clasificar los contratos por objeto de obra, a saber: a) Grupo 1: "Reparación de aceras y construcción de rampas para personas con necesidades especiales"; b) Grupo 2: "De pavimento (fresado y recapado)"; c) Grupo 3: "Construcción de obras de hormigón armado"; d) Grupo 4: "Remodelación y recuperación de espacios públicos".

Las obras ejecutadas por un monto de hasta \$ 100.000.-, se denominan "Obras menores".

4.2. Marco normativo

El régimen legal aplicable a las licitaciones auditadas es el previsto por la ley de Obras Públicas N° 13.064, disponiendo la propia Administración que: "todo cuanto no esté previsto en las presentes bases será resuelto de acuerdo con las disposiciones de la Ley Nacional de Obras Públicas n° 13.064, el régimen de Contrataciones del Estado, Decreto Ley 23.354/56 y Decreto PEN 5720/72, y Los Principios Generales del Derecho Administrativo.

Asimismo, se ha efectuado un relevamiento de la normativa aplicable en cuanto a las competencias y montos dictadas por el Gobierno Ciudad de Buenos Aires.

4.3 Aspectos legales de las licitaciones auditadas

Se han compulsado dieciséis expedientes, de los cuales, doce tramitaron mediante licitación privada y cuatro lo hicieron por licitación pública. Las obras han sido contratadas mediante los sistemas de ajuste alzado (que implica convenir un precio global previo e invariable) y de unidad de medida (a través del cual, el comitente ejecuta los trabajos por unidades o piezas de obras por un precio unitario determinado).

Departamento - Licitaciones Compras
INFORME FINAL
da la
Auditoría Sml. de la Ciudad de Bs. As.

4670
Lp
3

Respecto de las dos obras de provisión y colocación de rampas para personas con necesidades especiales (Zonas 2 y 4, expedientes n° 85.783/98 y 85.780/98, respectivamente) auditadas, la Administración adjudicó ambas contrataciones a la empresa Surec S.A; las empresas que habían ofertado el precio ponderado más bajo fueron las empresas Vialtek S.R.L, en zona 4, y Copercom en zona 2.

Acerca de estas mismas obras, se tuvo acceso en el organismo al Informe n° 78/99, efectuado por el Departamento de Control y Auditoría de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, practicado a raíz de anomalías detectadas por la Administración a través de la realización de una auditoría interna a cargo de la dependencia mencionada.

4.4.- Estructura orgánico funcional del ente auditado.

Al respecto, resulta medular lo dispuesto por decreto 12/96, siendo su antecedente el Decreto 1.711/94, en las cuestiones de objetivos y responsabilidades primarias de los primeros niveles, y el decreto 4/95, en los aspectos atinentes a la organización misma y responsabilidades primarias de los niveles siguientes.

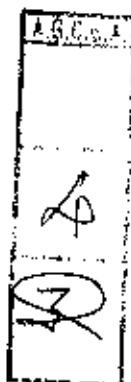
De la Secretaría de Producción y Servicios, depende la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, siendo el objetivo de esta última: "Implementar la política de prestación de servicios esenciales y administrar y regular la ejecución de obra pública necesaria para el mantenimiento de la infraestructura urbana." (Capítulo II del decreto 1.711/94).

De la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos depende la Dirección General de Obras Públicas -que es la Unidad Ejecutora del Programa-. Su responsabilidad primaria está diseñada en el Capítulo II del decreto 1.711/94 y consiste en: "Realizar proyectos y documentación técnica para obras nuevas, remodelaciones y mantenimiento de la infraestructura vial y equipamiento, administrando el uso de la misma y garantizando el mantenimiento adecuado en materia de repavimentación, recapado, bacheo, construcción y/o reparación de cercas, aceras y drenajes".

De la Dirección General citada dependen 6 (seis) Direcciones a saber: la Dirección de Pavimentos y Aceras, Dirección de Obras Especiales, Dirección de Coordinación de tareas en vía pública, Recursos y Patrimonio, Dirección de Logística y Dirección de Actividades Industriales.

4.5. Aspectos técnicos.

Departamento de Obras Públicas
DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS
de la
Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires





Para analizar los aspectos técnicos, se tuvieron en cuenta los Pliegos de Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas.

El Pliego de Condiciones Particulares establece los lineamientos generales comunes a todas las obras, en tanto que el Pliego de Especificaciones Técnicas tiene como finalidad "dar el lineamiento de las especificaciones de aplicación para la construcción y/o tareas que integren las obras a realizarse. Se estipulan las condiciones y relación en que debe desenvolverse el contratista en lo que se refiere a la realización y marcha de los trabajos que se especifican y a las instrucciones, supervisión y/o aprobación que deba requerir la Inspección de obra para su ejercicio".

Para efectuar el análisis técnico de las obras auditadas, se clasificaron las mismas en cuatro grupos según el objeto, a saber:

Grupo 1- Reparación integral de aceras y colocación de rampas (unidad de medida).

Del total de 12 contratos correspondientes a este grupo seleccionados inicialmente, se analizaron seis contratos de obras menores (monto inferior a \$ 100.000) correspondientes a:

Expediente n° 85.244/98; "Reparación Integral de aceras, zona 3", empresa Vialtek,

Expediente n° 85.247/98 "Reparación Integral de aceras, zona 5", empresa Vialtek,

Expediente n° 85.921/98 "Demarcación Horizontal, zona 4 ", empresa Faicsa,

Expediente n° 85.251/98 "Reparación integral de veredas, zona 10", empresa Grape Constructora,

Expediente n° 85.485/98. "Veredas asfálticas, zona 6", empresa Queixalos,

Expediente n° 85.257 "Reparación aceras zona 1", empresa Tecnefidias.

Grupo 2.- De pavimento, fresado y recapado (unidad de medida).

Durante el período 1998 se realizó una sola obra de mantenimiento, fresado y recapado que corresponde a la empresa Gavial S.A., expediente n° 47.306/98.

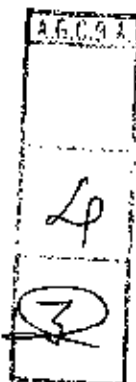
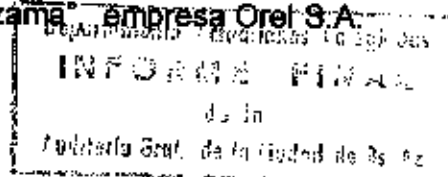
Grupo 3- Obras de Hormigón Armado (ajuste alzado).

La única obra de este tipo ejecutada durante el período auditado es la correspondiente al Puente Peatonal Pampa, adjudicada a la empresa Covicsa S.A. y tramitada mediante expediente n° 25.759/97.

Grupo 4- Remodelación y recuperación de Espacios Públicos (ajuste alzado).

Del total de 5 contratos del grupo, se analizaron tres correspondientes a:

Expediente n° 25.527/98 "Recuperación Parque Lezama", empresa Orel S.A.





Expediente nº 73.687/97 "Recuperación y remodelación Mansión Olivera", Empresa Orel S.A.

Expediente nº 56.752/97 "Construcción Camino de Sirga, Costanera Norte-Primera Etapa", empresa Paleco S.A.

De la planificación de las obras

Las obras ejecutadas por el sistema de unidad de medida, se basan en la licitación de diversos ítems de un inventario de obra prefijado, debiendo los oferentes proponer precios unitarios para cada uno de ellos, sin determinar a priori donde se van a ejecutar esos trabajos. En estos casos el procedimiento de adjudicación se realiza, salvada la instancia de antecedentes y capacidad técnico legal de los oferentes, mediante una *ecuación polinómica*. Dicha fórmula se aplica a los precios unitarios de todos los ítems cotizados, afectándolos con un factor ponderador para luego de sumado, llegar a un valor final.

En particular con relación a veredas, las obras menores ejecutadas por el sistema de unidad de medida se licitan por zonas correspondientes a los Centros de Gestión y Participación. En ningún caso existe un cómputo previo de lo que se va a ejecutar ni el detalle de las veredas a reparar. Su especificación se materializa recién con las órdenes de servicio.

Para realizar el análisis correspondiente entre el procedimiento de adjudicación (proyectado) y lo realmente resultante de la ejecución del contrato (ejecutado), se redujo la muestra a cuatro contratos ejecutados por el sistema de unidad de medida en los que se realiza la adjudicación por aplicación de la fórmula de referencia.

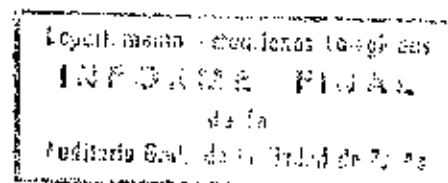
En cuanto a las obras ejecutadas por el sistema de ajuste alzado, las mismas se licitan con un proyecto y cómputo previo determinado que en la mayoría de los casos ejecuta la repartición (ver anexo II Aspectos Técnicos).

4.6. Aspectos contables.

Los procedimientos realizados sobre la muestra seleccionada consistieron en lo siguiente:

- comprobaciones matemáticas.
- revisiones conceptuales.
- comprobación de información relacionada con los contratos.
- examen de documentos importantes.

Teniendo presente los contratos seleccionados, se procedió a analizar las facturas correspondientes a los certificados presentados por los contratistas, así como el circuito de las certificaciones.





5. OBSERVACIONES

a. Observaciones Generales

5.1. Falta de planificación que implica, con relación a las obras contratadas bajo el sistema de unidad de medida, que la Administración no ha contado con un cómputo previo indicativo del volumen de la obra a ejecutar.

Asimismo, en las licitaciones de provisión y colocación de rampas para personas con necesidades especiales (exp. 85780/98, 85783/98), en la obra de fresado y recapado de pavimentos (exp. 47306/98) y en la obra de reparación de aceras (exp. 85244/98 y 85247/98), el análisis de las cantidades efectivamente ejecutadas para cada uno de los ítems de obra, difiere – sensiblemente, en algunos casos – de la incidencia que dichos ítems tienen en la fórmula polinómica de adjudicación.

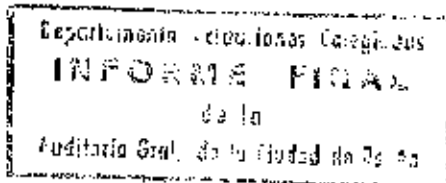
5.2. No constan en los Libros de Ordenes de Servicio los resultados de los ensayos de materiales solicitados en los Pliegos de Condiciones Particulares.

De los procesos licitatorios:

5.3.1. Se observa que el 70% de los expedientes no han sido llevados de acuerdo a alguna de las pautas establecidas en el Capítulo II, puntos 82/98, del Manual para la Confección de la Documentación Administrativa (M.G.1) y artículo 29 del decreto 1.510/97 de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires. Las fallas verificadas son: la compaginación de las actuaciones excede ampliamente de los doscientos folios; desprendimiento de folios de la compaginación; desgloses de documentación que adolecen del debido detalle de la actuación desglosada; fecha incompleta (no se llena el blanco correspondiente al día); las actuaciones son refoliadas en diversas oportunidades, tachándose la numeración previa sin dejar constancia de ello, lo que dificulta conocer cuál es el número de folio que efectivamente corresponde.

5.3.2. Las ofertas no adjudicadas no se hallan agregadas en los respectivos expedientes licitatorios, salvo las relativas a obras menores, en los cuales se ha glosado la totalidad de las ofertas presentadas (documentación de licitación).

5.3.3. De los dieciséis procesos licitatorios auditados, se verifica un desvío en el circuito informado por el Departamento de Administración de la Dirección de Recursos y Patrimonio, que prescribe que, con anterioridad al pase de las actuaciones a la Comisión de Precalificación, el expediente debe ser girado a la Dirección General de Obras Públicas para la elaboración de un informe técnico de las propuestas, informe éste que ha sido omitido en todos los casos.



5.3.4. En los expedientes n° 56.752/97 "Remodelación Paseo Costanera Norte etapa I"; 25.759/97 "Puente Peatonal La Pampa"; 47.306/98 "Recapado y Pavimentación"; 85.255/98 "Reparación Integral de Aceras Zona 2 Sur"; 85.248/98 "Reparación Integral de Aceras en Zona 6"; 85.247/98 "Reparación Integral de Aceras en Zona 5"; 85.254/98 "Reparación Integral de Veredas en Zona 14" -representativos del 20% del total de la muestra auditada, y mediante los cuales tramitan los procesos licitatorios respectivos-, se ha constatado la falta de presentación por parte de las contratistas de la documentación exigida por los Pliegos, particularmente en cuanto a las constancias de inscripción en los organismos de recaudación impositiva, de Seguridad Social y Previsión Social, y en el Registro de Empresas de la Secretaría de Producción y Servicios.

5.3.5. La Administración no exterioriza un mismo criterio en cuanto a la evaluación de los requisitos que las oferentes deben cumplir para precalificar, con lo cual no se puede aseverar que en todos los casos se haya resguardado la necesaria igualdad de los proponentes. Así, del análisis de los distintos contratos, se advierte que en una licitación pública (expediente n° 47.306/98 "Recapado y Pavimentación") se adjudica a la empresa que cotiza el precio más bajo (Gavial S.A.), aún cuando no había presentado el certificado fiscal para contratar, y en cambio, en el expediente n° 85.257/98 ("Reparación Integral de veredas en zona 1"), bajo idéntica circunstancia se deja fuera de competencia a la empresa que cotizó el precio más bajo (Decor Lomas S.R.L.).

De los aspectos contables:

5.4. Se observa que la Contaduría General procede al pago de las facturas correspondientes sin efectuar un acabado control de la documentación exigida por el Pliego de Bases y Condiciones Particulares en el punto 2.13.15. referido a las constancias de pagos previsionales e Ingresos Brutos. Se ha constatado la presentación por parte de las contratistas de pagos que no corresponden al período de certificado: pagos previsionales en el 53% del total de la muestra y pagos por Impuesto a los Ingresos Brutos, en el 45%.

b. Observaciones Particulares

Grupo 1- REPARACIÓN INTEGRAL DE ACERAS.- COLOCACIÓN DE RAMPAS PARA PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES, ejecutadas por el sistema de unidad de medida.

5.5. Expediente N° 85.921/98 Obra Menor: Demarcación Horizontal en aceras. Empresa Faicsa.

Expediente N° 85.921/98
Informe Final
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.

Incumplimiento del punto 2.6.1 "Calidad de los materiales y trabajo", del Pliego de Condiciones Particulares respecto del ensayo sobre la pintura acrílica a utilizarse en la obra, que fuera realizado por la empresa proveedora de pintura, en lugar del Laboratorio de Ensayos de Materiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o aquél que éste designe.

5.6.1. Expediente N° 85.485/98. Veredas asfálticas Zona 6. Queixalos S.A.

Se ha impartido la orden de comienzo de los trabajos por orden de servicio N° 1 de fecha 27 de noviembre de 1998 con anterioridad a la fecha de firma del contrato, suscripto el 30 de noviembre de 1998. El Pliego de Bases y Condiciones establece que dicha orden de inicio, se dará dentro de los diez días posteriores a la firma del contrato.

5.6.2. Sobre el mismo expediente, incumplimiento de lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones Generales en el punto 1.6.2 "Garantía de la adjudicación", que exige la constitución de la garantía de adjudicación dentro de un plazo de 5 días hábiles de notificada la misma. No surge constancia en el expediente de la entrega y recepción de dicha garantía, habiéndose suscripto el contrato con fecha 30 de noviembre de 1998.

5.7. Expediente N° 85.244/98. Obra Menor . Reparación Integral de aceras. Zona 3. Empresa Vialtek SRL.

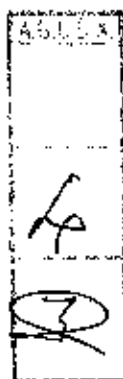
Inexistencia de control de la obra toda vez que las órdenes de servicio impartidas sólo están referidas al listado de veredas en las que se ejecutarán las tareas y al nombre de los profesionales a cargo de la inspección. No se asienta en el Libro de Órdenes de Servicio el resultado de los ensayos de materiales, ni de la marcha de la obra.

5.8.1. Expedientes N° 85.780/98 y 85.783/98 "Trabajos de provisión y colocación de rampas para personas con necesidades especiales en zona 2 y 4. Surec S.A.

La empresa Surec S.A. resultó adjudicataria -en ambas zonas- aún cuando su precio ponderado no fue el menor. La Administración fundamenta la adjudicación a la empresa Surec, aplicando un criterio discrecional que modifica las pautas fijadas en el pliego, con el argumento de que la oferente que cotizó el precio más bajo, desvirtuó la fórmula para ello (Vialtek en zona 4 -Acta n° 108- ; y Copercom en zona 2 -Acta n° 107).

5.8.2. Sobre los mismos trabajos, el informe N° 78/99 (nota del 28/10/99) realizado por el Departamento de Control y Auditoría dependiente de la Dirección General Técnica Administrativa y Legal, formula las siguientes observaciones:

- a) "Su construcción no responde a las exigencias establecidas en el ítem 3.2 del Pliego de Especificaciones Técnicas, en cuanto a resistencia, durabilidad, resistencia de la pintura, y medidas mínimas exigidas, etc."



Departamento de Control y Auditoría
INFORME FINAL
de la
Auditoría Genl. de la Ciudad de Buenos Aires

b) "Se denota una ausencia de supervisión técnica según se indica en el ítem 2.4.3' del Pliego de Condiciones Particulares, que corrigiera 'un situ' (sic) durante la etapa de obra, pues siendo de reciente construcción hay un gran porcentaje de rampas de apariencia deterioradas".

c) "Queda manifiesta la duplicidad (o más) de unidades o inexistencia de la obra en otros casos (...) debiendo establecerse el grado de responsabilidad que les compete, a cada una de las partes que rubrican en estos casos las actas de medición emitidas."

En la Zona nº 2, sobre un total de 260 rampas certificadas, se han ejecutado 236, existiendo 18 rampas ejecutadas y no certificadas, así como 41 de ellas certificadas y no ejecutadas. En Zona nº 4, sobre un total de 264 rampas ejecutadas, 261 fueron certificadas; existiendo 14 rampas ejecutadas y no certificadas, y 11 certificadas y no ejecutadas.

Posteriormente el Director General Técnico Administrativo y Legal de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos (nota del 18.01.00) señala que de dicho informe "surge una evidente falta de control hacia la contratista, responsabilidad que cabe al Departamento de Inspección de Obras", como también que "resulta inadmisibles la certificación de obra existente".

Grupo 2- OBRAS DE PAVIMENTO. FRESADO Y RECAPADO, ejecutadas por el sistema de unidad de medida.

Expediente nº 47.308/98. Mantenimiento de pavimentos, fresado y recapado.

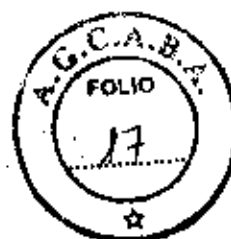
5.9.1. Incumplimiento de lo dispuesto en la resolución 39/98 (que ordena someter a consideración del Secretario de Producción y Servicios todas las encomiendas que deban realizarse a empresas contratistas de obras y servicios pertenecientes a su área), modificada por artículo primero de la Resolución SPyS nº 475/98 - vigentes a la fecha de dictado de la Disposición nº 539 DGOP -98 mediante la que se aprueba una ampliación de obra-, en tanto que este acto administrativo excede el marco de competencia fijado por la Resolución mencionada ut supra.

5.9.2. La Directora General de la Dirección General de Obras Públicas por Disposición N 539- DGOP-98 de fecha 14 de diciembre de 1998 dispone la ampliación de la obra de la que es adjudicataria Gavial S.A. en la suma de \$300.000.- sin fundamento técnico ni jurídico que avale la ampliación dispuesta.

5.9.3. Incumplimiento del artículo 1.5.4 del Pliego de Condiciones Generales ("Documentos incorporados al contrato") en cuanto no se labró el Acta de Inicio

INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Santa Fe

A.C.C.A.B.A.



de la obra pese a que integra la documentación contractual. Se verificó la existencia de la orden de comienzo de los trabajos materializada mediante Orden de Servicio n° 1 de fecha 26 de octubre de 1.998.

5.9.4. Si bien los materiales extraídos del fresado -granitos, granitulos y cordones de granito- quedan en poder del GCBA, la inspección no indicó por Orden de Servicio su lugar de destino, tal como indica el punto 2.8.5. del Pliego de Condiciones Particulares ("Materiales y Objetos Provenientes de Excavaciones y Demoliciones").

5.9.5. Se certifican trabajos realizados en el período 4/1/99 al 11/1/99 (Partes Diarios N 60 al 67) en el certificado del mes de diciembre de 1998, es decir con anterioridad a la fecha efectiva de ejecución de dichos trabajos.

5.9.6. Los partes diarios no cumplen con lo solicitado en el Pliego de Condiciones Particulares en el numeral 2.8.12 "Partes Diarios", que ordena la confección con los siguientes datos: cantidad de personal afectado a las tareas clasificados por especialidad; equipos e implementos utilizados; tareas realizadas en el día; contienen únicamente la identificación de la calle y la tarea que allí se realiza.

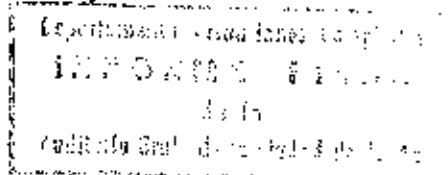
Grupo 3 CONSTRUCCIONES DE HORMIGÓN ARMADO.

Expediente n° 25.759/98. Puente Peatonal Pampa.

5.10.1. Incumplimiento del artículo 4° de la Ley 13.064 en tanto se autoriza el llamado a licitación sin la aprobación previa del proyecto a ejecutarse, verificándose la existencia en el expediente sólo de un croquis preliminar que por sus características no reviste la calidad de "proyecto" exigida legalmente.

5.10.2. El Pliego exige a los oferentes la presentación, junto con sus ofertas, del proyecto de la obra, sin que el objeto de la licitación incluya un concurso de proyectos, sino tan sólo su ejecución. El artículo 2.1.2 del Pliego de Condiciones Particulares, limita el objeto a "la adjudicación y contratación de la ejecución de las obras...", mientras que el artículo 3.9 "Documentos del Proyecto", en el acápite 3.9.1 -ambos de la Memoria Descriptiva- establece los requisitos que, como mínimo, deberá contener el proyecto.

5.10.3. La Memoria Descriptiva del Pliego exige que los accesos al puente peatonal se construyan en Mampostería, y la oferente Covicsa S.A. las oferta en hormigón, por lo que antes de la pre-adjudicación la Administración le solicita el compromiso de su construcción conforme a lo requerido en el Pliego. Sin embargo, la Administración permite -mediante Disposición N° 319 DGOP-98, de fecha 21/07/98- que dichos accesos se construyan de hormigón, alterando las condiciones exigidas para la adjudicación.



5.10.4. No se ha exigido a la contratista el cumplimiento de los artículos 1.16.5 del Pliego de Bases y Condiciones Generales y 2.10.8 del Pliego de Condiciones Particulares, que prescriben la contratación de los seguros allí mencionados.

5.10.5. Existe una contradicción en el propio Pliego, por cuanto el artículo 2.11.10, "Documentación Conforme a Obra" ordena a la contratista la presentación de los planos conforme a obra, antes de la recepción provisoria, y el artículo 3.10 de la Memoria Descriptiva, "Planos Conforme a Obra", dispone que dicha presentación tenga lugar sesenta días hábiles luego de firmar la misma recepción.

5.10.6. Desde el 03/08/98 se interrumpen las comunicaciones de obra entre las partes hasta el 18/10/98, sin tener documentación que justifique tal interrupción, a pesar de la continuidad de los trabajos. El 01/09/98 por Disposición n° 388 DGOP/98 se aprueba la ampliación de plazo de obra, solicitada por la empresa hasta el 16/11/98. Esta novedad no se informa por Orden de Servicio.

Grupo 4- REMODELACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS.

Expediente n° 25.527/98. Recuperación Parque Lezama. Empresa Orel S.A.

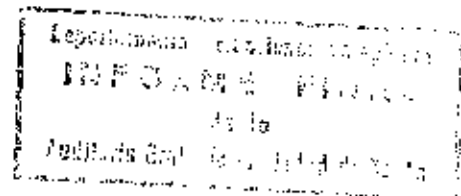
5.11.1. El Pliego de Especificaciones Técnicas describe tareas que no corresponden a la obra a licitar. En tal sentido, el punto 3.2.2 del Pliego de Especificaciones Técnicas "Trabajos de Demolición" hace referencia al "desmantelamiento de elementos como ser muebles de cocinas, placards, puertas, ventanas, artefactos de cocina, artefactos sanitarios, etc.", cuando se trata de la Recuperación del Parque Lezama.

5.11.2. No existe un registro sistemático de la ejecución de la obra. Los libros de Ordenes de Servicios y de Comunicaciones sólo tienen constancia de su apertura sin registrarse comunicación alguna entre las partes.



Expediente n° 73.687/97. Remodelación y recuperación Mansión Olivera.

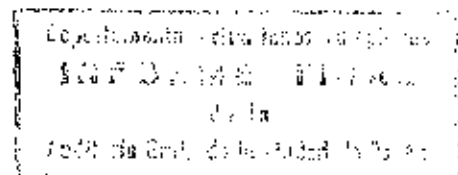
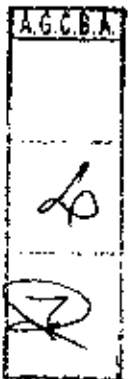
5.12.1. Se observa que la Administración, luego de firmado el contrato con fecha 13 de agosto de 1.998 e impartida la orden de comienzo -24 de septiembre del mismo año-, introduce cambios al proyecto original, entre los cuales figura el cambio de la estructura resistente del edificio. Esta modificación sustancial debió ser prevista en la etapa de confección del proyecto de obra.





5.12.2. Se observa una tardanza de seis meses en el dictado de la resolución aprobatoria del nuevo proyecto, que lleva fecha 30 de marzo de 1.999, con la consecuente prolongación del plazo de ejecución de obra.

5.12.3. No se labró el Acta de Inicio de la obra tal como lo estipula el artículo 1.5.4. "Documentos incorporados", del Pliego de Condiciones Generales, dicha Acta integra la documentación contractual-. Se verificó la existencia de la orden de comienzo de los trabajos materializada mediante Orden de Servicio n° 1 de fecha 24 de septiembre de 1.998.



6.- RECOMENDACIONES

a. Recomendaciones Generales.

6. La administración deberá arbitrar las medidas conducentes a una mejor guarda y conservación de los expedientes de las obras contratadas, dar cumplimiento a lo ordenado por el art. 33 y 34 del decreto 1510/97 de Procedimientos Administrativos de la Ciudad e iniciar sumarios administrativos para deslindar responsabilidades por la pérdida de los expedientes N° 89.124/97 (Reparación Integral de Veredas, Licit.Pública n° 001/98), N°13.645/98 (Impermeabilización Azotea Edificio Mercado del Plata) y N° 52.751/98 (Construcción Espacio de Tango en Plaza España).

6.1. Determinar un cómputo previo, indicativo del volumen de las obras a ejecutar que permita optimizar las condiciones y precios de contratación.

6.2 Deberán asentarse en los Libros de Órdenes de Servicio los resultados de los ensayos de materiales que se efectúen, tal como lo prevé el numeral 2.7.5 "Libros de Órdenes de Servicio" del Pliego de Condiciones Particulares.

De los procesos licitatorios

6.3.1 La Administración deberá ajustarse a lo dispuesto en el Capítulo II puntos 82/98 del MG-1 y artículo 29 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (decreto 1.510/97).

6.3.2 Evitar el desglose del cuerpo principal del expediente de las ofertas que ulteriormente no resulten adjudicatarias, o en su defecto, formar cuerpo separado dejando debida constancia de ello en el principal, de modo de asegurar su localización en cualquier momento que sean requeridas.

6.3.3 Asegurar el cumplimiento efectivo del circuito administrativo determinado por la propia Administración, para el trámite licitatorio.

6.3.4 y 6.3.5 Verificar el cumplimiento estricto de los requisitos exigidos en los Pliegos de Condiciones Generales y Particulares, en los numerales referentes a "Documentación que integrará la Oferta", para la presentación de las mismas, y evaluar las ofertas en función de un criterio único a fin de garantizar la igualdad de todos los proponentes.

De los aspectos contables:

6.4 La Contaduría General deberá abstenerse de proceder al pago de facturas sin la previa verificación y control de los comprobantes de pagos de cargas impositivas y previsionales presentados por los contratistas.

ALCABA
INFORME FINAL
de la
Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

ALCABA
Lp
3

b. Recomendaciones particulares (por grupos de obra)

Grupo 1- REPARACIÓN INTEGRAL DE ACERAS.- COLOCACIÓN DE RAMPAS PARA PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES.

6.5. Expediente n° 85.921/98 Obra Menor . Demarcación Horizontal en aceras. Empresa Faicsa.

La Administración deberá dar estricto cumplimiento a lo previsto en los Pliegos en cuanto a Ensayos de materiales, remitiendo los mismos al Laboratorio de Ensayos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o al que éste designe a efectos de la obtención de resultados objetivos e incuestionables.

6.6.1 Expediente 85.485/98. Veredas asfálticas Zona 6. Queixalos S.A.

La Administración deberá impartir la orden de comienzo de las obras, luego de firmada la Contrata para el debido resguardo de los intereses públicos.

6.6.2 La administración deberá abstenerse de ordenar el inicio de las obras, sin la previa presentación de la garantía de adjudicación por parte de la contratista, tal como lo exige la Ley de Obras Públicas en su artículo 21.

6.7 Expediente 85.244/98. Obra Menor . Reparación Integral de aceras. Zona 3. Empresa Vialtek SRL.

Ejercer un eficiente control y registración del cumplimiento de los aspectos técnicos referentes a la calidad de los materiales y marcha de la obra.

6.8.1 Expedientes n° 85.780/98 y 85.783/98 "Trabajos de provisión y colocación de rampas para personas con necesidades especiales en zona 2 y 4. Surec S.A.

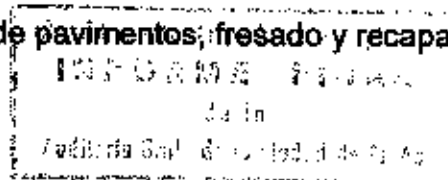
La Administración deberá abstenerse de modificar las pautas fijadas en el pliego para la adjudicación de las obras, toda vez que el apartamiento de las mismas altera los términos y condiciones de la licitación llevada a cabo.

6.8.2. La Administración debe verificar que se hayan iniciado las actuaciones sumariales recomendadas por la Dirección General Técnica Administrativa y Legal de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos por nota del 18/01/00, y ampliar el deslinde de responsabilidades a las autoridades jerárquicas correspondientes.



Grupo 2- OBRAS DE PAVIMENTO. FRESADO Y RECAPADO, ejecutadas por el sistema de unidad de medida.

Expediente n° 47.306/98. Mantenimiento de pavimentos, fresado y recapado.



6.9.1 Dictar los actos administrativos que correspondan con ajuste a la normativa aplicable a cada caso concreto

6.9.2 Todo acto administrativo dictado dentro de las facultades que la normativa asigna a cada funcionario, deberá encontrarse técnica y jurídicamente fundado.

6.9.3 y 6.9.4 Dar estricto cumplimiento a las exigencias de los Pliegos en cuanto a las formalidades que deben verificarse en la confección de los documentos obligatorios de la obra, tanto del Acta de Inicio como de las Órdenes de Servicio

6.9.5 y 6.9.6 Confeccionar Partes Diarios estándar, ya impresos, con los datos solicitados en el Pliego, y agregándose el porcentaje de avance de la obra o de cada ítem, o cualquier otro dato que permita interpretar el avance de la obra, para poder controlar que no se certifiquen tareas por adelantado

Grupo 3- CONSTRUCCIONES DE HORMIGÓN ARMADO.

Expediente nº 25.759/98. Puente Peatonal Pampa.

6.10.1 La Administración deberá ajustar su proceder a lo exigido en la Ley de Obras Públicas nº 13.064, aprobando inexcusablemente de manera previa al llamado a licitación el Proyecto a ejecutarse previsto en el artículo 4º de dicho cuerpo normativo, o bien eximirse de ello por acto fundado cuando circunstancias excepcionales así lo requieran.

6.10.2 La Administración deberá adoptar los mecanismos que aseguren que el mejor precio ofertado corresponda al mejor proyecto, o bien efectuar un concurso de proyectos por separado.

6.10.3 En lo sucesivo, la Administración deberá abstenerse de permitir a la adjudicataria cambios que alteren las condiciones exigidas para la adjudicación en la ejecución de las obras por cuanto ello vulnera los principios de igualdad y transparencia que debe regir en todo proceso licitatorio.

6.10.4 La Administración deberá exigir el estricto cumplimiento de la contratación de los seguros requeridos en los artículos 1.16.5 del Pliego de Condiciones Generales y 2.10.6 del Pliego de Condiciones Particulares, extremando el debido control al respecto.

6.10.5 La Administración deberá extremar los recaudos para no incurrir en contradicciones en la confección de los futuros pliegos, a efectos de evitar ulteriores diferendos.

Expediente 25.759/98
PUNTO 3- CONSTRUCCIONES DE HORMIGÓN ARMADO
Artículo 4º
Expediente 25.759/98. Puente Peatonal Pampa

6.10.6 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, está dado por el Libro de Órdenes de Servicio y Libro de Comunicados de Empresa, los cuales forman parte de los documentos del contrato.

Grupo 4- REMODELACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS.

Expediente n° 25.527/98. Recuperación Parque Lezama. Empresa Orel S.A.

6.11.1 La Administración deberá extremar los recaudos en la redacción de los pliegos, de manera tal que la descripción de las tareas a ejecutar, se corresponda estrictamente con el objeto de la obra a licitar.

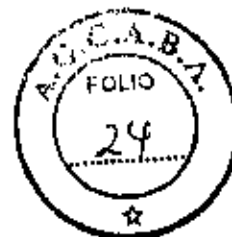
6.11.2 Llevar un registro sistemático de la ejecución de la obra, impartiendo las órdenes a través del Libro de Ordenes de Servicio y recepcionando las comunicaciones de la contratista a través del Libro de Comunicaciones, de manera tal de asegurar la vigilancia y el control de la obra.

Expediente n° 73.687/97. Remodelación y recuperación Mansión Olivera.

6.12.1 Sin perjuicio de que, desde el punto de vista legal esta situación no se contrapone con lo dispuesto por los artículos 29, 30, 53 inc. a) de la ley de Obras Públicas n° 13.064, sería recomendable, en primer término, que la Administración previera con claridad y precisión el objeto del contrato, delimitando concretamente la extensión, ubicación y especificaciones pormenorizadas del proyecto que encomienda a la co-contratante, a los fines de evitar situaciones confusas que redunden en alteraciones sustantivas del proyecto. Y en segundo lugar, si bien el principio de "mutabilidad" de los contratos administrativos puede visualizarse como una consecuencia impuesta por finalidades de interés público, éste debe encontrar un límite; pues toda modificación de un contrato administrativo debe respetar la sustancia del mismo y la esencia de su objeto. Y si bien sólo el interés público puede fundamentar el ejercicio de esta atribución, y como se exterioriza en este caso puntual, a través de los pedidos de una Asociación Vecinal posteriores a la firma del contrato, situaciones de este calibre debieron ser previstas en la etapa que refiere el artículo 4° de la ley 13.064 de Obras Públicas, que en su parte pertinente dispone: "Antes de sacar una obra pública a remate (...) se requerirá la aprobación del proyecto y presupuesto respectivo, por los organismos legalmente autorizados, que ~~deberá ser acompañada del Pliego~~



Expediente 73.687/97
ESTADO DE PROYECTO
de la
Secretaría Genl. de la Ciudad de Buenos Aires



de condiciones de la ejecución, así como de las bases del llamado a licitación a que deban ajustarse los proponentes y el adjudicatario (...) La responsabilidad del proyecto y de los estudios que le han servido de base, caen sobre el organismo que los realizó".

6.12.2 Sin perjuicio de lo expuesto en la recomendación anterior, deberá evitarse la prolongación del plazo de ejecución de obra, con el dictado oportuno del acto administrativo aprobatorio de un nuevo proyecto.

6.12.3 Deberá cumplirse estrictamente lo estipulado en el Pliego de Condiciones Generales labrándose el Acta de inicio de la obra, por resultar ésta integrante de la documentación contractual.

Lic. Gustavo Rodolfo Nieves
Director General Fibra y Servicios
Públicos D-Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Auditoría Genl. de la Ciudad de Bogotá, A.G.



Departamento Administrativo Local
INFORME FINAL
de la
Auditoría Genl. de la Ciudad de Bogotá, A.G.