



Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Código de Proyecto N°

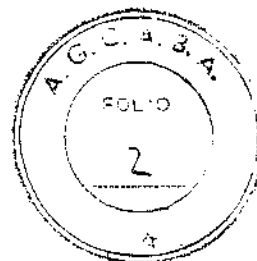
1.03.0.99

**Mantenimiento preventivo y
correctivo de Alumbrado Público
y Obras Nuevas. Año 1999**

Buenos Aires, Junio de 2001



Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires



**AUDITORIA GENERAL
DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES**

Av. Corrientes 640, 5º piso Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales

Dr. Jorge Argüello

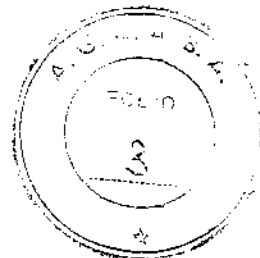
Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Lic. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra

Dr. José María Pazos



Código del proyecto: 1.03.0.99

Nombre: Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Alumbrado Público y Obras Nuevas. Auditoría legal, técnica y financiera.

Objeto: Contratos de mantenimiento y obras de alumbrado público ejecutados durante el año 1999. Auditoría Legal y Financiera

Objetivo: Verificar la adecuación legal, técnica y financiera de los procesos de contratación y el ajuste de las erogaciones a las cláusulas contractuales y a la normativa vigente.

Período bajo examen: Año 1999

Equipo designado:

Lic. Alejandro F. Lamadrid (Director de Proyecto)

Cont. Miguel Papandrea

Cont. Jorge Oviedo

Dra. Valeria Donnantucni

Dra. Susana E. Castagna

Arq. María Alejandra Olivarez

Ing. Gustavo Pagnani

Ing. Dardo Alejandro Vindman

Sra. Celeste Hernando





Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires



Informe Final de Auditoría Proyecto N° 1.03.0.99

DESTINATARIO

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

En uso de las facultades conferidas por la Ley 70, artículos 131, 132 y 136 de la Ciudad de Buenos Aires, relacionadas con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad y en cumplimiento de la Ley n° 326, la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a efectuar un examen en el ámbito de la ex Dirección General de Servicios Públicos, denominada a partir del 22 de marzo de 1999 Dirección General de Alumbrado Público, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, con el objeto que a continuación se detalla.

1. Objeto

Contratos de mantenimiento y obras de alumbrado público ejecutados durante el año 1999. Auditoría Legal y Financiera.

El examen de auditoría se aplica al Programa Presupuestario N° 26 *Alumbrado público, fuentes e iluminación ornamental*, de la jurisdicción N° 30 Secretaría de Obras y Servicios Públicos,¹ siendo su unidad ejecutora la *Dirección General de Alumbrado Público*.

2. Objetivo

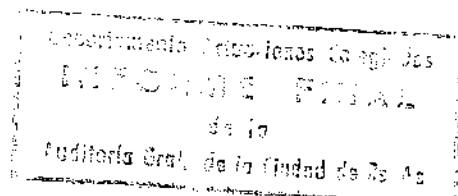
Verificar la adecuación legal, técnica y financiera de los servicios y obras realizadas y controlar el ajuste de las erogaciones realizadas a las cláusulas contractuales y a la normativa vigente en los aspectos referentes a su certificación, liquidación, pago y registración.

3. Alcance

El trabajo se realizó conforme a las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

a) Recopilación y análisis de la normativa vigente durante el período en estudio

¹ Hasta el 22/03/99 fue la Secretaría de Producción y Servicios; desde esa fecha hasta el 21/12/99 se denominó Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito.





- b) Análisis de las notas, cuestionarios, documentación e informes suministrados por el organismo.
- c) Control de legalidad de los actos administrativos correspondientes a las obras nuevas y de mantenimiento (incluyendo el relevamiento y control de las disposiciones y resoluciones que las originan) y las particularidades que se presentaron durante la ejecución del contrato en el periodo auditado.
- d) Revisión y análisis de consistencia de los diferentes instrumentos obtenidos.
- e) Relevamiento de la estructura orgánico-funcional y de los circuitos y procedimientos de control
- f) Verificación in situ o inspección ocular a los efectos de establecer mediante la observación directa aspectos de los trabajos que resulten relevantes.
- g) Procedimientos de revisión instrumentados sobre los documentos y registros contables.
- h) Examen del estado de ejecución presupuestaria de la Cuenta de Inversión respecto al programa auditado; de la presentación razonable de la situación contable-financiera y de la observancia de leyes y reglamentos aplicables.
A partir del análisis financiero-contable de las transacciones seleccionadas en la muestra, se ha comprobado la consistencia y razonabilidad del saldo de las cuentas 1133 (Mantenimiento, reparación y limpieza, inc.3) y 12142 (Construcción de Alumbrado Público por terceros, inc.4) en lo referente a la certificación de las empresas contratistas del programa 26, jurisdicción 30, en el estado de ejecución presupuestaria al 31/12/99 que forma parte de la Cuenta de Inversión.
- i) Verificación de la contabilización efectiva de los certificados emitidos por inspección.²
- j) Análisis de la adecuación de las instalaciones a las normas Iram Aadl-J-2022-2 Alumbrado Público y CIE-115.
- k) Se verificó la no repetición de obras nuevas ejecutadas en 1999 respecto del año 1998 para la contratista Mantelectric.

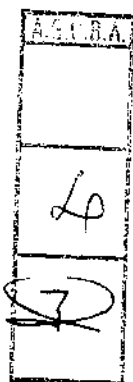
El presente informe no emite opinión respecto de los precios contratados, en cuanto se entiende que su estudio requiere un trabajo particular que trasciende y excede los alcances de este programa.

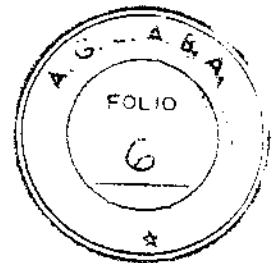
Se auditaron las obras y servicios correspondientes a 3 de las cuatro zonas concesionadas a empresas privadas, con el siguiente alcance:

- 1) **Zona 2 (Ilubaires S.A.):** la totalidad de los certificados mensuales de mantenimiento preventivo y correctivo y la totalidad de los certificados de obra nueva mayores a \$40.000; para las obras nuevas por Disposición inferiores a dicha suma se tomó una muestra probabilística aleatoria. Sobre un total de 187 obras, se seleccionaron 64 de ellas que representan el 34% de los casos y el 60 % del monto certificado.

² A tal fin se cruzó la base de datos informada por el Departamento de Cumplimiento y Certificación Contractual relativa a las obras certificadas durante todo el período 1.999, con la base de datos generada por el Departamento de Inspección y el listado de cuentas corrientes de los contratistas y planilla del presupuesto devengado año 1.999 entregados por la Contaduría General.

Exposición Nacional de Buenos Aires 1910
 1.º Premio de Honor
 2.º Premio de Honor
 3.º Premio de Honor
 4.º Premio de Honor
 5.º Premio de Honor
 6.º Premio de Honor
 7.º Premio de Honor
 8.º Premio de Honor
 9.º Premio de Honor
 10.º Premio de Honor
 11.º Premio de Honor
 12.º Premio de Honor
 13.º Premio de Honor
 14.º Premio de Honor
 15.º Premio de Honor
 16.º Premio de Honor
 17.º Premio de Honor
 18.º Premio de Honor
 19.º Premio de Honor
 20.º Premio de Honor
 21.º Premio de Honor
 22.º Premio de Honor
 23.º Premio de Honor
 24.º Premio de Honor
 25.º Premio de Honor
 26.º Premio de Honor
 27.º Premio de Honor
 28.º Premio de Honor
 29.º Premio de Honor
 30.º Premio de Honor
 31.º Premio de Honor
 32.º Premio de Honor
 33.º Premio de Honor
 34.º Premio de Honor
 35.º Premio de Honor
 36.º Premio de Honor
 37.º Premio de Honor
 38.º Premio de Honor
 39.º Premio de Honor
 40.º Premio de Honor
 41.º Premio de Honor
 42.º Premio de Honor
 43.º Premio de Honor
 44.º Premio de Honor
 45.º Premio de Honor
 46.º Premio de Honor
 47.º Premio de Honor
 48.º Premio de Honor
 49.º Premio de Honor
 50.º Premio de Honor
 51.º Premio de Honor
 52.º Premio de Honor
 53.º Premio de Honor
 54.º Premio de Honor
 55.º Premio de Honor
 56.º Premio de Honor
 57.º Premio de Honor
 58.º Premio de Honor
 59.º Premio de Honor
 60.º Premio de Honor
 61.º Premio de Honor
 62.º Premio de Honor
 63.º Premio de Honor
 64.º Premio de Honor
 65.º Premio de Honor
 66.º Premio de Honor
 67.º Premio de Honor
 68.º Premio de Honor
 69.º Premio de Honor
 70.º Premio de Honor
 71.º Premio de Honor
 72.º Premio de Honor
 73.º Premio de Honor
 74.º Premio de Honor
 75.º Premio de Honor
 76.º Premio de Honor
 77.º Premio de Honor
 78.º Premio de Honor
 79.º Premio de Honor
 80.º Premio de Honor
 81.º Premio de Honor
 82.º Premio de Honor
 83.º Premio de Honor
 84.º Premio de Honor
 85.º Premio de Honor
 86.º Premio de Honor
 87.º Premio de Honor
 88.º Premio de Honor
 89.º Premio de Honor
 90.º Premio de Honor
 91.º Premio de Honor
 92.º Premio de Honor
 93.º Premio de Honor
 94.º Premio de Honor
 95.º Premio de Honor
 96.º Premio de Honor
 97.º Premio de Honor
 98.º Premio de Honor
 99.º Premio de Honor
 100.º Premio de Honor





Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

- 2) **Zona 3 (Lesko S.A.):** la totalidad de los certificados mensuales de mantenimiento preventivo y correctivo y la totalidad de los certificados de obra nueva mayores a \$50.000; para las obras nuevas por Disposición inferiores a dicha suma se tomó una muestra probabilística aleatoria. Sobre un total de 196 obras, se seleccionaron 68 de ellas que representan el 35% de los casos y el 85% % del monto certificado.
- 3) **Zona 1 (Mantelectric I.C.I.S.A.):** sobre un primer listado de obras, seleccionadas a criterio del auditor sobre la base de una evaluación del riesgo inherente, se analizaron las distintas bases de datos (Departamento de Inspección, Departamento de Cumplimiento y Certificación Contractual y Contaduría General) a los efectos de verificar que la información allí contenida fuese coincidente. Como resultado de ese análisis, se detectaron diferencias a partir de la cual se conformó una muestra compuesta por 8 obras instrumentadas por Disposición.

Las tareas de campo fueron realizadas durante los meses de octubre a diciembre de 2000.

4. Aclaraciones Previas.

La Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires realizó el examen correspondiente al período 1998 cuyo informe final fue aprobado por el Colegio de Auditores el 2.11.00. Teniendo en cuenta que las tareas de campo de la presente auditoría se llevaron a cabo entre los meses de octubre y diciembre del año 2000, la Administración no ha tenido conocimiento de las observaciones y recomendaciones vertidas en ese informe, no pudiendo considerar la implementación de las mismas durante el período aquí auditado.

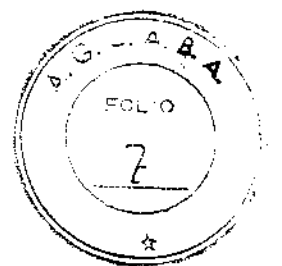
Programa de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Alumbrado Público.

El programa se instrumentó a través de la Licitación Pública n° 93/97, cuya apertura se realizó el 11.11.1997. La firma de los contratos se realizó en el año 1998, siendo febrero de ese año el primer mes del servicio. Su objeto es el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones de alumbrado público en las Zonas 1 a 4 (excluye la Zona 5 que se gestiona directamente por *administración*) en que se ha dividido la Ciudad de Buenos Aires a este efecto. Comprende el alumbrado existente en la vía pública, incluidas aquellas que se encuentren en pasos bajo nivel, puentes, túneles, etc., que sean propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; y de las instalaciones de alumbrado público de los espacios verdes públicos e iluminación ornamental de monumentos y obras de arte que correspondan a la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o de aquellos para los que se suscriban los correspondientes convenios.

Comprende también la custodia de los sistemas de alumbrado mencionados precedentemente; como así también la implementación de mejoras de orden tecnológico y el incremento de la potencia lumínica promedio de la ciudad. Asimismo, los artículos 2°, 67° y 70° del Pliego de Bases y Condiciones de la licitación incluye otros servicios o tareas que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires puede encomendar.



Por el presente se declara que el presente informe es el resultado de la auditoria realizada por el Auditor General de la Ciudad de Buenos Aires, en cumplimiento de las funciones que le corresponden, y que el mismo es fiel y exacto.



Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

En el presupuesto 1999, las obras figuran en el Programa 26, Jurisdicción 30. "Alumbrado Público, Fuentes e Iluminación Ornamental". Unidad Ejecutora: Dirección General de Servicios Públicos.³

Cuadro 1

CERTIFICACIÓN DE ALUMBRADO PUBLICO 1999

	Mantenimiento	Obra Nueva	Total
MANTELECTRIC ICISA	1,700,835	5,012,043	6,712,878
ILUBAIRES S.A.	1,527,838	2,763,804	4,291,642
LESKO S.A.	1,197,165	3,896,831	5,093,996
SIEMENS S.A.	1,047,817	3,806,847	4,854,664
TOTALES	5,473,655	16,479,525	20,953,180

Fuente: Dirección General de Alumbrado

Cuadro 2

Composición del saldo devengado en 1999

SALDO DEVENGADO			COMPOSICIÓN	
CUENTA	INCISO/PARTIDA PPAL.	DEVENGADO		
302600001133	Mantenimiento. Reparación y Limpieza	5,693,629	Certificación empresas	5473655
			Tunel Salguero	216006
			Mantenimiento vehic., edif., equip.	3968
302600012142	Construcción-Obras por terceros	15,611,703	Certificación empresas	15479525
			Honorarios, capacitación y otros	132178
	TOTAL	21,305,332	TOTAL	21,305,332

Fuente: Cuenta de Inversión y D.G. de Contaduría General

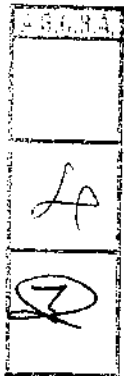
Planificación y Programación.

En el informe de Auditoría de este programa, correspondiente al período 1.998,⁴ fue señalado que "la importancia de contar con elementos suficientes de relevamiento previo, del estado de las instalaciones y del nivel lumínico proporcionado por lo instalado, hubiera permitido saber —a priori— la envergadura de lo que se licitaba por servicio básico y lo que habría de ser resuelto como ampliación (obra nueva, remodelación y traslado), y en consecuencia determinar si era conveniente y beneficioso para la administración proceder a componer dos tipos de tareas, de naturaleza distinta, en un solo proceso licitatorio".⁵

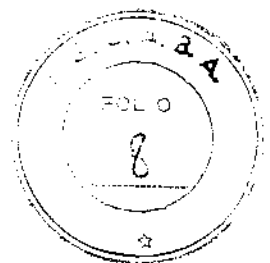
³ Pag.135, T. 2 A del "Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos 1999 y Plan Plurianual de Inversiones Públicas (1999-2001)".

⁴ Presentado a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el 16/11/00. Cfr. Internet, www.agcba.gov.ar

⁵ AGCBA, *Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Alumbrado Público y Obras Nuevas, Informe Final*, Buenos Aires, AGCBA, noviembre de 2000, p.7



Por el presente se certifica que el
informe de Auditoría de este programa
correspondiente al período 1.998,⁴ fue
señalado que "la importancia de contar
con elementos suficientes de relevamiento
previo, del estado de las instalaciones y
del nivel lumínico proporcionado por lo
instalado, hubiera permitido saber —a priori—
la envergadura de lo que se licitaba por
servicio básico y lo que habría de ser
resuelto como ampliación (obra nueva,
remodelación y traslado), y en consecuencia
determinar si era conveniente y beneficioso
para la administración proceder a componer
dos tipos de tareas, de naturaleza distinta,
en un solo proceso licitatorio".⁵



Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

Para el período actualmente bajo examen, se cursó a los funcionarios correspondientes un cuestionario sobre la planificación de las obras nuevas, cuya respuesta no modifica las conclusiones a las que se arribó en el informe del período 1.998. En este sentido, debe indicarse que durante la ejecución del contrato –período 1999–, al igual que en el año 1998, la importancia económica mayor gravitó sobre las obras nuevas, remodelaciones y traslados, cuyos precios (Anexo VII/Anexo VIII) no habían sido tomados en cuenta a los efectos de la adjudicación.

Durante el año 1999 las obras nuevas casi duplicaron (95%) el monto certificado en 1998. Dichas obras constituyeron, en la ejecución 1998, el 60% del total ejecutado mientras que, en la ejecución 1999 representaron el 74% del total del programa (cuadro 3).

Cuadro 3
CERTIFICACIÓN POR MANTENIMIENTO Y OBRAS NUEVAS
Participación de cada concepto en 1998 y 1999

	Mantenimiento	Obra Nueva	Total Certificado
1998	40%	60%	100%
1999	26%	74%	100%

Fuente: Dirección General de Alumbrado

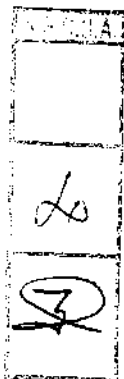
Encuadre legal

Las contrataciones de Alumbrado Público, en orden a su objeto, encuadran dentro de la Ley Nacional de Obras Públicas N° 13.064. El Pliego de Bases y Condiciones (PBC) se encuentra subordinado al ordenamiento jurídico por el principio de legalidad, como por otra parte lo reconoce su art. 9°. La Ley de Obras Públicas realiza en su art.9° y en su art.19 la remisión a la Ley de Contabilidad N° 23.354/56, reglamentada por el Decreto 5720/72, a los efectos de las formas de hacer las adjudicaciones y de las presentaciones de propuestas. Concordantemente, el Decreto 5720/72 en su art.3° define su alcance por defecto (o supletoriamente) a las contrataciones de suministros de materiales o servicios destinados a Obras Públicas Nacionales.

El pliego de la Licitación Pública 93/97 cumple con los requisitos de la normativa para los rubros "Mantenimiento Correctivo y Preventivo de las Instalaciones de Alumbrado Público".

En su estructura se encuentra inserto un régimen diferencial que se refiere a las obras nuevas, remodelaciones y repotenciaciones.⁶ El artículo 70 establece, como posibilidades 2da y 3ra para la corrección de estas obras, que "el GCBA podrá resolver sobre la ejecución de trabajos ajenos a la naturaleza de este Contrato... 2do. - Encomendándolos a la Contratista en cuya zona se realizarán las tareas, a los valores de su precario... 3ro. Encomendarlos a una de las Contratistas de las restantes tres zonas de mantenimiento; el GCBA podrá proponer a la Contratista de la Zona donde se ejecutarán las obras, realizar a los valores del precario de otra zona." Estos servicios, que se cotizan mediante los valores unitarios consignados en el Anexo VIII, no

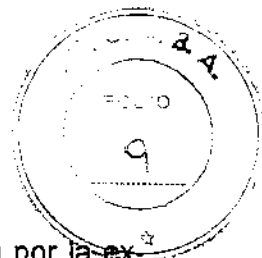
⁶ Artículos 2; 6 segunda parte de primer párrafo; 14 segundo párrafo; 31 quinto párrafo b) y c); 41 segundo párrafo; 55 punto 1; 67 primer párrafo c); y 70; 70.1; 70.3 al 70.7 y Anexo VIII.



RECIBIDA
AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN
FOLIO 8
1999



Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires



fueron sometidos a la puja de ofertas que caracteriza a la licitación pública por la expresa disposición del propio pliego, ni considerados para la adjudicación de los servicios de mantenimiento correctivo y preventivo en virtud del que se realiza el proceso licitatorio 93/97.⁷

El Artículo 70 del Pliego y todo el régimen que él articula, se encuentra en contraposición con el formalismo esencial que la ley determina para sus contrataciones, ya que por la propia definición emergente del artículo apunta a regular la contratación de trabajos ajenos a la naturaleza de los previstos en la licitación como los básicos de la misma, a valores no comparados ni mediando los procedimientos de rigor que surgen de las normas nacionales y locales, quedando ésta así habilitada, por Pliego Licitatorio, para exceder su competencia y prerrogativas.

Descuentos en el mantenimiento por artefactos en obra y en garantía

Con fecha 7 de diciembre de 1.999, el Secretario de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito, dicta la Resolución n° 904, mediante la cual se establece que:

"Art. 2° Durante el plazo de garantía de seis meses de toda Obra de Repotenciación de Instalaciones existentes o de ejecución de obras nuevas –siempre que éstas no produzcan un aumento del parque total de luminarias determinado en el inventario básico de cada una de las zonas- el canon por mantenimiento preventivo y correctivo de las obras arriba mencionadas, será el resultante de aplicar a las instalaciones modificadas el 50% del importe original de la oferta de cada empresa, en los términos del artículo 57 del Pliego de Condiciones Generales".

"Art. 3° Con posterioridad a la recepción definitiva y durante el plazo contractual, en (dichas obras) ..., el canon por mantenimiento preventivo y correctivo será el equivalente al 100% del importe unitario original de la oferta de cada empresa".

El Subsecretario de Obras y Mantenimiento explicó que "correspondería excluir de la cuota mensual por concepto de mantenimiento a aquellas partes de la instalación sobre las que se ha actuado [en repotenciación], evaluándose en un 40% la parte proporcional que corresponde a: lámpara, equipo auxiliar y artefacto (...) El restante 60% corresponde al mantenimiento de los otros elementos de la instalación y a la realización de las recorridas diurnas y nocturnas, así como a los seguros".⁸

Obras en predios ajenos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

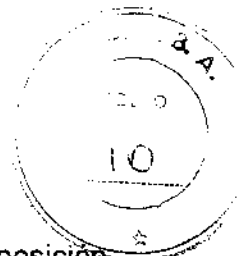
La licitación incluye en su objeto "el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones de alumbrado público de los Espacios Verdes Públicos y de la iluminación ornamental de Monumentos y Obras de Arte que correspondan a la jurisdicción del GCBA o de aquellos para los que se suscriban los correspondientes convenios" (art.2°, PBC). Se detallan a continuación las obras de la muestra realizadas en predios que no son propiedad del GCBA.:

⁷ Artículo 41 del PBC 2do. Párrafo

⁸ Entrevista del 23/11/00



SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS Y TRANSPORTE Y TRÁNSITO
RESOLUCIÓN N° 904
7 DE DICIEMBRE DE 1999
SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS Y TRANSPORTE Y TRÁNSITO



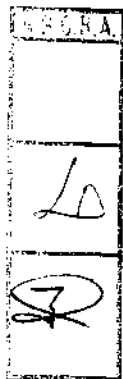
Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

- 1- "Iluminación cancha de handball en el Club Ciudad de Buenos Aires", Disposición 507 DGAP-99 realizada por la empresa Ilubaires S.A. Monto de la obra: \$ 10.949
- 2- "Remodelación de Alumbrado Público en Ciudad Universitaria Etapa B, Sector Pabellón I. Resolución 125 SSSP-99 realizada por Ilubaires S.A. Monto de la obra: \$77.461
- 3- "Remodelación de Alumbrado Público en Ciudad Universitaria Etapa E Sector estacionamiento Pabellón 2 y 3, Resolución 126 SSSP-99 efectuada por la empresa Ilubaires. Monto de la obra: \$ 57.246
- 4- "Remodelación de Alumbrado Público en Ciudad Universitaria Etapa D Sector Acceso Central, Resolución 129 SSSP-99 realizada por Ilubaires S.A. Monto de la obra: \$59.280.
- 5- "Mejora de Alumbrado Publico en Playa de Maniobras Planta de Reciclaje Monteagudo" Disposición 136 DGAP-99 ejecutada por la empresa Mantelectric I.C.I.S.A. Monto de la obra: \$ 42.381

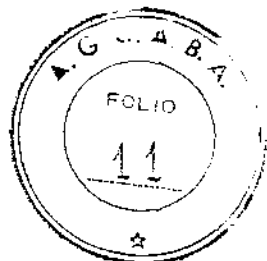
La primera de las obras reconoce su origen en el Decreto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires N° 1.375/99, que declara de interés el Campeonato Argentino Femenino Sub-17 de Softball (sic), llevado a cabo en el Club Ciudad de Buenos Aires, y que establece que ello no implica "estar exento del pago de aranceles, tasas y/o contribuciones que le correspondiera percibir a este G.C.B.A. ni le insumirá erogación alguna". Sin embargo, mediante Disposición DGAP 507-99, la Dirección General de Alumbrado Público autorizó la ejecución del trabajo de referencia.

En cuanto a las tres obras ejecutadas en la Ciudad Universitaria, la administración no adjunta documentación que permita sustentar desde el punto de vista legal la ejecución de obras de Alumbrado Público en el predio de la Ciudad Universitaria de la Universidad de Buenos Aires en el período auditado (1.999).⁹

Finalmente, la ejecución de la obra "Mejora de Alumbrado Público en Playa de maniobras Planta de Reciclaje Monteagudo", es justificada desde el punto de vista legal en el contrato de comodato inmobiliario instrumentado entre el C.E.A.M.S.E y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A través de dicho convenio, el C.E.A.M.S.E da en comodato al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el inmueble en el que se realizan los trabajos de mejora de alumbrado que nos ocupa, obligándose este último a "poner toda diligencia en la conservación de las cosas e instalaciones cedidas en comodato" (cláusula quinta); así como también se compromete a hacerse cargo de "los costos por los impuestos, tasas retributivas y contribuciones que graven el inmueble cedido, por los gastos de luz" (cláusula décimo primera).



⁹ En respuesta a la AGCBA sobre el encuadre de estas obras, la Subsecretaría Administrativa de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos remite un convenio celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Universidad de Buenos Aires, de fecha 4 de agosto de 2.000, es decir un convenio posterior a las obras, del que no se desprende que pudiera tener efectos retroactivos que abarquen el año 1.999.



5. Observaciones.

Planificación y Programación de obras

5.1 No se ha planificado adecuadamente el desarrollo de las obras, según su objeto y sistema de contratación.

Del marco legal de las contrataciones

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 n° 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 n° 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.

5.3 El mecanismo de apertura de los sobres establecido en el pliego de la licitación 93/97 impide componer la oferta total y global económicamente más conveniente para el Gobierno de la Ciudad ya que no considera las propuestas de las empresas ya beneficiadas por adjudicaciones previas ignorando las ofertas presentadas para el resto de las zonas.¹⁰

5.4 El Pliego de Bases y Condiciones en su artículo 41 no considera, a los efectos de la adjudicación, la totalidad de la oferta económica al excluir los precios del anexo VIII referido a obras nuevas, traslados y remodelaciones, produciendo una incorrecta metodología de evaluación de las ofertas económicas.¹¹

De la organización y el control interno

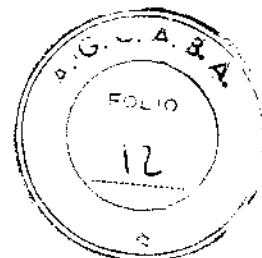
5.5 El expediente n° 27.342/97, no ha sido llevado rigurosamente de acuerdo a las pautas establecidas en el Capítulo II, puntos 82/98 del Manual para la confección de la documentación administrativa (M.G.1) y artículo 29 del decreto 1.510/97 de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires.¹²

¹⁰ Esta y otras observaciones posteriores han sido señaladas en el informe de auditoría sobre las obras de alumbrado ejecutadas durante el año 1998, pero como se señala en Aclaraciones Previas, dicho informe fue posterior a la finalización de las obras objeto de esta auditoría. Cfr. AGCBA, *op.cit.*, p.9.

¹¹ *Idem*

¹² *Ibidem*, p.15. Las pautas del MG1 hacen referencia a las fórmulas usuales de cortesía, la forma correcta de foliado y refoliado, los desgloses, la conformación de los expedientes, la retención de los expedientes, y el registro de entrada y salida de documentación de las reparticiones del gobierno de la Ciudad. El Art. 29 1510/97 se refiere a la forma de compaginación y foliatura.





5.6 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).¹³

5.7 No existen manuales operativos o de procedimiento específicos para el área.

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.

5.9 Existencia de procedimientos y modos alternativos de comunicación entre las partes, al margen de los Libros de Órdenes de Servicio y Comunicaciones de Empresa.¹⁴

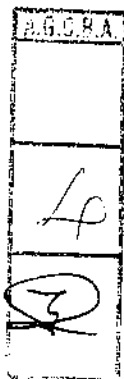
5.10 No existe un relevamiento e inventario del material removido en las obras de remodelación, lo que denota falta de control, debida custodia y aprovechamiento del patrimonio de la Administración ya que en algunos casos, se trata de artefactos en funcionamiento que se han retirado por repotenciaciones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

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.¹⁵

De la ejecución del contrato

Aspectos técnicos legales

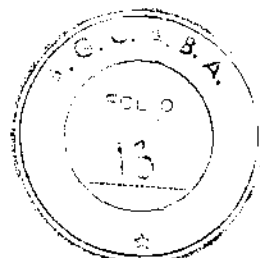
5.12 El acta que plasma la audiencia celebrada entre el Subsecretario de Obras y Servicios Públicos y los representantes de las empresas adjudicatarias con motivo de la controversia ventilada en el Antecedente N° 2 del expediente N° 27.342/97 no ha



¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibidem*, p.18; p.e. 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.

¹⁵ *Idem*



Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

controversia ventilada en el Antecedente N° 2 del expediente N° 27.342/97 no ha sido agregada a dicho antecedente, ni tampoco se ha remitido copia de la audiencia.¹⁶

5.13 La Resolución 904 SOySPyTyT-99 establece el descuento del 40% en el "canon" que el Gobierno de la Ciudad abona por acciones de mantenimiento preventivo y correctivo que *dejan de remunerarse durante el período de garantía* de Obras de Repotenciación de Instalaciones existentes o de ejecución de obras nuevas –que no produzcan un aumento del parque de luminarias determinado en el inventario básico de cada una de las zonas.

Sin embargo, no contempla un descuento para las acciones que *dejan de efectuarse durante el período previo de ejecución de los trabajos de repotenciación* de instalaciones existentes o de ejecución de obra nueva –siempre que éstas no produzcan un aumento del parque total de luminarias.

5.14 No se ha constatado la existencia de un estudio técnico que demuestre que las acciones sobre las lámparas, equipos auxiliares y artefactos (elementos cambiados durante las Repotenciaciones) 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.

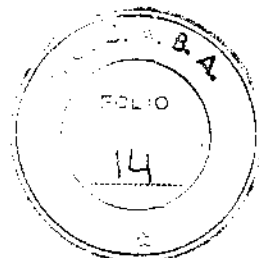
5.15 Las Disposiciones o Resoluciones que aprueban la ejecución de las obras citan incorrectamente u omiten citar la normativa aplicable al momento de su dictado en cuanto a las competencias de los funcionarios para ordenar la ejecución de obras nuevas y los montos comprometidos. Esto se verifica, del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

5.16 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.

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.

¹⁶ La controversia radicó en el descuento que la Administración debía practicar en el mantenimiento durante el período de mantenimiento de las obras de repotenciación y obras nuevas que no produzcan un aumento del parque de luminarias.





Medición e inspección

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.

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.

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.¹⁷

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.¹⁸

Certificación y pago

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.

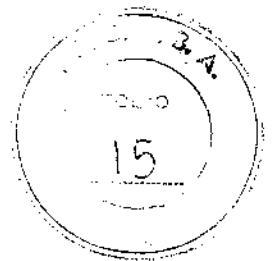
5.23 Presentan tachaduras y enmiendas sin salvar el 42% de los certificados de la empresa Ilubaires examinados y el 24% de la empresa Lesko.¹⁹



¹⁷ 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.*

¹⁸ 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.

¹⁹ Se observa que el 50% de los certificados auditados, certifican más de una obra ejecutada



Garantías, seguros, cumplimiento de normativa laboral e impositiva

5.24 No se le requiere a la adjudicataria la constitución de la Garantía de Contrato por las contrataciones de obras nuevas.²⁰

Obras en predios que no son propiedad del GCBA

5.25 La Dirección General de Alumbrado Público autorizó la ejecución de la obra "Iluminación cancha de handball en el Club Ciudad de Buenos Aires", Disposición 507 DGAP-99, realizada por la empresa Ilubaires S.A., a pesar de que el Decreto 1.375/99 dispone que el campeonato a realizarse en el Club Ciudad de Buenos Aires no le insumirá erogación alguna al Gobierno de la Ciudad.

5.26 El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la ejecución de trabajos de remodelación de alumbrado público en Ciudad Universitaria,²¹ 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.

Aspectos financiero-contables de la administración

5.27 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

5.28 En el 9% de las facturas se observaron atrasos en los pagos respecto de lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones.²² Estos atrasos, sin embargo, no significaron un perjuicio al Gobierno de la Ciudad.

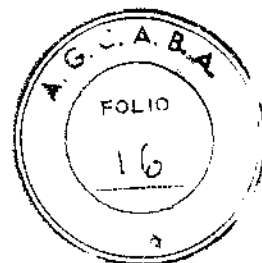
5.29 En el 90% de las carpetas de pago correspondientes a facturas cuyos montos fueron modificados a raíz de correcciones en los certificados, no se adjunta la Nota de Crédito correspondiente que instrumenta tal modificación.

²⁰ *Ibidem*, p.16

²¹ 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.

²² Artículo 59 "Mora en los pagos" : superior a los 45 días de la fecha límite establecida para el pago.





6. Recomendaciones.

En relación a lo observado precedentemente, esta Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires recomienda:

Planificación y Programación de obras

6.1 Evaluar y aplicar la información disponible del organismo a efectos de planificar adecuadamente el desarrollo de las obras, según su objeto y sistema de contratación.

Del marco legal de las contrataciones

6.2 Licitar 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.

6.3 Redefinir, en lo sucesivo, el mecanismo de apertura de sobres de manera que asegure que la adjudicación recaiga sobre la oferta global más conveniente.

6.4 Prever en la redacción de los futuros Pliegos, a los efectos de la adjudicación, la evaluación de *todos* los componentes económicos de la propuesta, a fin de asegurar la oferta global más conveniente.

Estudiar adecuadamente los elementos determinantes de la adjudicación de las obras, estableciendo los mecanismos que aseguren la equidad entre los proponentes, y el beneficio de la Administración, posibilitando adjudicar a la oferta mas conveniente en términos integrales.

De la organización y el control interno

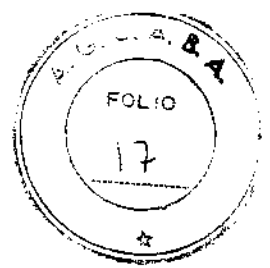
6.5 Ajustarse a lo dispuesto en el Capítulo II puntos 82/98 del MG-1 y artículo 29 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (decreto 1.510/97).

6.6 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.

6.7 Elaborar manuales de procedimiento específicos de las actividades regulares de la Dirección respecto a la administración de contratos con terceros.

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





Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires

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.

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.

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.

De la ejecución del contrato

Aspectos técnicos legales

6.12 Llevar los expedientes y antecedentes de acuerdo a las formas establecidas en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (Decreto 1.510/97), dejándose constancia de todo lo actuado en el correspondiente expediente o antecedente.

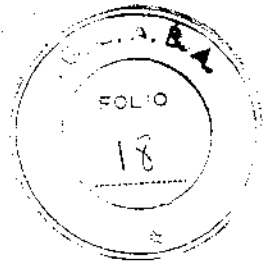
6.13 Descontar el porcentaje que técnicamente corresponda, por acciones de mantenimiento preventivo y correctivo que se dejan de realizar durante el período de *ejecución de los trabajos* de repotenciación de instalaciones existentes o de ejecución de obra nueva -siempre que éstas no produzcan un aumento del parque total de luminarias determinado en el inventario básico de cada una de las zonas.

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.

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.

6.16 Fundamentar adecuadamente en la norma que aprueba la ejecución de obras que incluyan cambio de materiales 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.





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").

Medición e inspección

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.

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.

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.

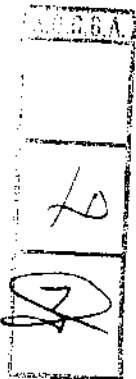
Certificación y pago

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.

6.23 Evitar incurrir en desprolijidades en los certificados y documentación en general, absteniéndose de tacharlos y enmendarlos sin salvarlos.

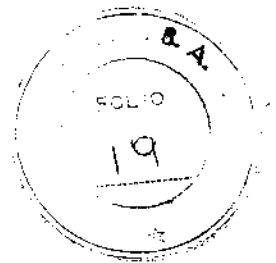
Garantías, seguros, cumplimiento de normativa laboral e impositiva

6.24 Exigir a las contratistas la constitución de la Garantía de Adjudicación para las contrataciones de obras nuevas y ampliaciones.





Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires



Obras en predios que no son propiedad del GCBA

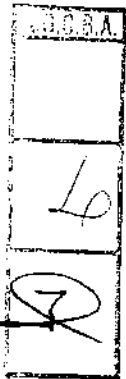
6.25 y 6.26 Abstenerse de aprobar la ejecución de obras para las cuales no se encuentre legalmente obligado.

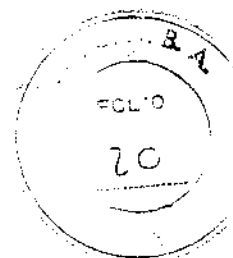
Aspectos financiero-contables de la administración

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.

6.28 Proceder al pago de las facturas a los contratistas dentro de los plazos establecidos.

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.





7. Conclusiones

Una primera conclusión sobre el examen de legalidad de las obras y servicios objeto de la presente auditoría, remite a las observaciones formuladas por la AGCBA en oportunidad de analizar el proceso licitatorio y los contratos de concesión de estos servicios en el marco del proyecto 1.03.0.99 (Mantenimiento preventivo y correctivo de Alumbrado Público y Obras nuevas – Auditoría Legal y Financiera 1998).

En esa oportunidad se observaron entre otras cuestiones dos aspectos que presentan especial relevancia en esta oportunidad, ya que los contratos surgidos de dicho proceso licitatorio son el marco jurídico de las obras nuevas ejecutadas durante 1999.

El primer aspecto relevante lo constituye el hecho de que la ejecución de obras nuevas se ha regido por contratos que presentan particularidades que lo apartan del régimen de contrataciones adoptado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El segundo aspecto que cabe destacar es que el mecanismo de apertura de los sobres establecido en el pliego de la licitación impide componer la oferta total y global económicamente más conveniente para el Gobierno de la Ciudad ya que no considera las propuestas de las empresas ya beneficiadas por adjudicaciones previas ignorando las ofertas presentadas para el resto de las zonas.

Estas dos observaciones cobran especial relevancia en esta oportunidad teniendo en cuenta que en 1999 y en el marco de los contratos analizados se ha ampliado considerablemente la relación entre el volumen de recursos asignados a obras nuevas respecto del que correspondió a mantenimiento.

En otro orden de cosas, cabe señalar en esta conclusión que un conjunto de las observaciones mencionadas identifican hechos y situaciones de distinta naturaleza y relevancia que dan cuenta de fallas y debilidades de los sistemas de planificación y de control interno de los procesos administrativos vinculados a la definición y aprobación de obras, seguimiento y control del cumplimiento de cláusulas contractuales y de registración, liquidación y pago de las certificaciones.

Asimismo se ha observado la realización de obras de iluminación en predios que no son propiedad del Gobierno de la Ciudad.

Cabe resaltar además deficiencias en materia de archivo y resguardo de la documentación, verificándose que la misma se halla dispersa y posee una denominación y número de registro diferente según las diferentes áreas intervinientes, apareciendo anexos, cuerpos y antecedentes archivados sin criterios de orden, lo que dificulta su localización y análisis.



Lic. ~~Gustavo~~ Rodolfo Nievas
Director General Obras y Servicios
Públicos Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.