

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
AGCBA



INFORME FINAL DE AUDITORIA

PROYECTO N° 1.04.01.00

CONTRATACIONES DE
ALUMBRADO PÚBLICO

PERIODO 2000

Buenos Aires, Marzo de 2003

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 piso 5º Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales:

Dr. Jorge Argüello

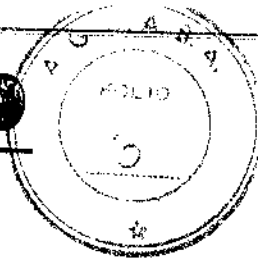
Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra

Dr. José María Pazos



CÓDIGO DE PROYECTO: 1.04.01.00

NOMBRE: Contrataciones de Alumbrado Público.

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: 12/11/02

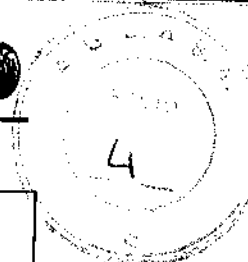
PERÍODO BAJO EXAMEN: Año 2000

EQUIPO DESIGNADO:

- Lic. Alejandro F. Lamadrid (Director de Proyecto)
- Lic. María Estela Moreno (Supervisora)
- Dra. Sandra Lebrero
- Cdor. Miguel Papandrea
- A. RR.TT. Florencia Martinez
- Arq. Alejandra Torre
- Arq. Javier Berardi
- Aud. Celeste Hernando

OBJETIVO:

Verificar la adecuación legal, técnica y financiera de las contrataciones, controlando el ajuste de las certificaciones, liquidaciones y pagos derivados de su ejecución a las cláusulas contractuales y a la normativa vigente.

**Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.04.01.00****DESTINATARIO**

Sra. Presidenta
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 planificación institucional aprobada por Resolución 62/2001 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a efectuar un examen en el ámbito de la actual Dirección General Adjunta de Alumbrado Público, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, con el objeto que a continuación se detalla.

1. Objeto

Contratos de obras y servicios públicos referidos al mantenimiento correctivo y preventivo del alumbrado público de la Ciudad, y obras nuevas complementarias; ejecutados durante el año 2000. Auditoría legal, técnica y financiera.

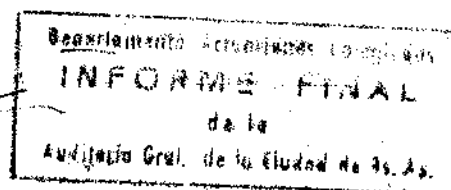
El examen de auditoría se aplicó al Programa Presupuestario N° 084 "Provisión de Iluminación a la Ciudad", de la Jurisdicción 30 Secretaría de Obras y Servicios Públicos, siendo su unidad ejecutora la Dirección General de Alumbrado Público, la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento y la Dirección General de Obras Públicas en los períodos que se detallan en el capítulo de Aclaraciones Previas.

El siguiente cuadro muestra el detalle de los créditos (original y vigente al 31/12/2000) y el devengamiento del gasto a esta última fecha correspondientes al programa 84.

Cuadro 1 – Gastos programa 84, Jurisdicción 30, año 2000

Inciso	Crédito original	Crédito Vigente	Devengado
1 Gastos en Personal	3.437.375	\$ 6.219.282	\$ 6.218.443
2 Bienes de consumo	143.700	\$ 9.701	\$ 9.701
3 Servicios no personales	19.837.890	\$ 9.783.543	\$ 9.507.233
4 Bienes de Uso	15.778.000	\$ 15.129.000	\$ 7.199.121
5 Transferencias	300.000	\$ 242.230	\$ 124.939
Total de Gastos	39.496.965	\$ 31.383.756	\$ 23.059.437

Fuente: Cuenta de Inversión. Ejecución Presupuestaria al 31.12.2000, pp.165/66



2. Objetivo

Verificar la adecuación legal, técnica y financiera de las contrataciones, controlando el ajuste de las certificaciones, liquidaciones y pagos derivados de su ejecución a las cláusulas contractuales y a la normativa vigente.

3. Alcance

El examen fue realizado de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por Ley 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

1. Estudio de la normativa aplicable.
2. Entrevistas con agentes del área.
3. Cruce de datos relevados e informados por las diferentes áreas controladas y circularizadas.
4. Análisis legal, técnico y financiero de las actuaciones referentes a la muestra seleccionada.
5. Visitas a los Obradores de las cuatro empresas contratistas.
6. Inspecciones *in situ* sobre obras, realizadas por Mantelectric ICISA y Siemens SA en el marco de la Licitación Pública 01/99, seleccionadas en la muestra.
7. Relevamiento fotográfico de las obras observadas en campo, según ítem anterior.
8. Relevamiento del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la AGCBA sobre el ejercicio 1998.
9. Análisis de informes suministrados por el área de Auditoría Técnica Operativa y por el Ente Único Regulador de Servicios Públicos.
10. Conciliación de cuentas e integridad del saldo.
11. Relevamiento de inventario de altas y bajas de luminarias en el ejercicio 2000.

Selección de Muestra

Las pruebas y verificaciones se realizaron sobre certificaciones correspondientes a mantenimiento preventivo y correctivo y a obras nuevas, seleccionadas conforme a los siguientes criterios:

1. El 100 % de lo certificado en concepto de Mantenimiento preventivo y correctivo en el marco de la Licitación 93/97, para la Zona IV, adjudicada a la Empresa Siemens S.A (13 certificados). Esta selección obedeció a que las

Desarrollo Actuaciones Ejecutadas
INFORME FINAL
 de la
 Auditoría Genl. de la Ciudad de Bs. As.

Zonas I; II y III, adjudicadas a las contratistas Lesko SA, Mantelectric ICISA e Ilubaires SA respectivamente, ya han sido objeto de auditorías anteriores correspondientes a los ejercicios 1998 y 1999.

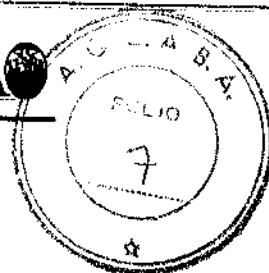
2. La muestra de obra nueva del ejercicio 2000 incluyó un total de 46 certificados y fue elegida teniendo en cuenta los conceptos y la importancia económica de lo certificado por las empresas contratistas en el Programa 30-Jurisdicción 84, de acuerdo al siguiente detalle:
 - a) De las obras nuevas adjudicadas según artículo 70 de la licitación 93/97 se seleccionaron 34 certificados:
 - ✓ 26 certificados correspondientes a las concesionarias de las cuatro zonas adjudicadas originalmente en la Licitación 93/97 (Mantelectric ICISA, Lesko SA, Ilubaires SA y Siemens SA.), y un certificado de la firma Teximco SA (cuenta 4216);
 - ✓ 2 certificados por trabajos de ornamentación para fin del milenio (cuenta 4216);
 - ✓ 6 certificados de alumbrado público en espacios verdes y secos (cuenta 4217);
 - b) 6 certificados "sin número" (cuenta 4216);
 - c) 5 certificados de la licitación 01-AP-99 (cuenta 4216);
 - d) Un certificado de la firma Teximco SA., Licit.Privada 105/99, por obras de Iluminación del Planetario (cuenta 4216);
3. Asimismo, se analizaron 3 certificados -no aprobados- presentados por las empresas Mantelectric ICISA, Lesko SA e Ilubaires SA, adjudicatarias de la licitación 93/97, destinados a ajustar el número de las luminarias según Circular Sin Consulta N° 1 con las que resulten del inventario físico de las instalaciones realizado por las empresas.¹

A los efectos de mostrar la significatividad económica global de la muestra seleccionada, se procede a detallar en el siguiente cuadro los conceptos devengados en las cuentas que componen el programa presupuestario 84 de alumbrado público 2000 y los importes devengados que corresponden a las operaciones incluidas en la muestra:

Cuadro 2 – Objeto de auditoría Alumbrado publico 2000

ALUMBRADO PUBLICO 2000	OBJETO DE AUDITORIA	MUESTRA DEFINITIVA		porcentaje
		Certif	Importes	
Inciso	Importes			
3 SERVICIOS NO PERSONALES				
Mantenimiento mensual	\$6.441.304	13	\$ 1.299.662	20%
4 BIENES DE USO				
Obra nueva	\$4.319.265	26	\$ 2.438.310	56%
Ornamentación fin milenio	\$ 1.153.095	2	\$ 596.235	52%

¹ Ver en Aclaraciones Previas "Diferencias de Inventario". La empresa Siemens SA no había presentado el certificado de ajuste de inventario.



Espacios Verdes	\$ 613.632	6	\$ 613.632	100%
Licitación Pública 01/99	\$ 621.645	5	\$ 478.412	77%
Certificados sin numero (Dec.116/99)	\$ 291.144	6	\$ 196.159	67%
Licit.Privada 105/99 - Teximco	\$179.748	1	\$179.748	100%
TOTAL	\$13.619.833	59	\$ 5.802.158	43%

Fuente: Listado de Contaduría General del 22.04.2001 y papeles de trabajo.

Limitaciones al alcance

1. La falta de respuesta por parte de las empresas Ilubaires SA, Siemens SA y Lesko SA al pedido de información sobre transacciones realizadas con el GCBA respecto a la licitación 93/97, así como el hecho de que el listado suministrado por la empresa Mantelectric ICISA sólo informa los certificados emitidos sin los pagos del año 2000, han impedido conciliar las cuentas corrientes con los registros de la Dirección General de Contaduría.

En los aspectos técnicos la auditoría vio limitado su alcance debido al no suministro y/o a la recepción fuera de término de la información que fuera solicitada

oportunamente y que se detalla a continuación:²

- No fueron entregadas el 13% de las copias de Certificados seleccionados en la muestra.
- No fue entregada la totalidad de los partes diarios de inspección solicitados.
- No fueron entregados los libros de novedades de las empresas contratistas..
- No se entregó el 13% de los informes correspondientes a las obras auditadas.
- No fue entregada información referida a la aplicación de penalidades por incumplimientos de las contratistas.
- No se obtuvo el listado de personal destinado a la inspección de obras y zonas a las que están afectados, así como un detalle de los elementos con los que se dispone para la ejecución de las tareas.
- No se obtuvo información sobre los resultados de inspecciones periódicas al material rodante.
- No se obtuvieron las estadísticas solicitadas por pliego.

2. **Nota AGCBA 1761/01** (reiterada por **Nota AGCBA 1984/01** y **2210/01**) sobre aplicación o no de penalidades previstas en el Pliego, a fin de conocer si existieron.

² AGCBA 1054/01 (reiterada 1544/01 y 1666/01); AGCBA 1120/01 (reiterada 1543/01 y 1664/01); AGCBA 1014/01 (reiterada 1546/01 y 1662/01); AGCBA 1059/01 (reiterada 1545/01 y 1665/01).

Departamento de Auditorías Integradas
INFORME FINAL
 de la
 Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.



Tal como se señala precedentemente, con posterioridad a la finalización de nuestras tareas de campo la Entidad proporcionó algunos elementos faltantes, no obstante, la falta de oportunidad en su remisión motivaron la exclusión de los mismos del alcance del presente proyecto. **Nota AGCBA 1677/01** (reiterada por **Nota AGCBA 1868/01** y **1983/01**).

4. Aclaraciones Previas

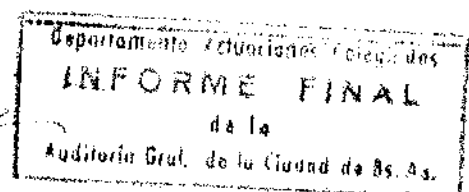
Auditoría previa

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó en la Dirección General los exámenes correspondientes al ejercicio 1998 (informe final aprobado por el Colegio de Auditores el 02/11/00); y al ejercicio 1999, (informe final aprobado el 26/06/01). Dado que, durante el período auditado, la Dirección General no tenía conocimiento formal de las recomendaciones efectuadas en el último informe, no se evaluó la implementación de las mismas.

Descripción general del programa

El Programa Presupuestario 84 "Provisión de Iluminación a la Ciudad" tuvo como Unidad Ejecutora durante el año 2000: hasta el 06.08.00, la Ex-Dirección General de Alumbrado Público; desde esa fecha (decreto 1361) hasta el 07.11.00 sus acciones tuvieron como marco la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento (habiéndose nombrado por Res.018-SSOM-2000 a un responsable de las acciones); desde el 07.11.00 (Decreto 1988), la Dirección General de Obras Públicas, asistida por la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público. En dicho programa pueden diferenciarse los siguientes proyectos:

1. **Mantenimiento Correctivo y Preventivo de Alumbrado Público (Cuenta 4200).** El mantenimiento correctivo constituye la acción inmediata tendiente a restablecer la prestación del servicio de alumbrado público por falla de uno o más de los elementos constitutivos de la instalación; involucra, por lo tanto, a las luminarias apagadas en horario nocturno, así como las que permanezcan encendidas en horario diurno, cualquiera sea su origen o causa. El mantenimiento preventivo es el conjunto de revisiones periódicas, reacondicionamientos, recambios masivos por término de vida útil, reparaciones, etc., que fuese menester realizar para conservar las instalaciones de alumbrado público en condiciones iguales a las de diseño, cualquiera sea su origen o causa.



2. **Optimización del alumbrado en la vía pública** (cuenta 4216), teniendo como objetivos uniformar los niveles de iluminación de la Vía Pública acorde a los nuevos requerimientos de seguridad de los vecinos, el mejoramiento tecnológico de instalaciones y la revalorización patrimonial y embellecimiento de la Ciudad. La justificación de este proyecto se basa en que los beneficiarios son los vecinos. Y que colateralmente contribuirá al desarrollo de la actividad de prevención de delitos por parte de la fuerzas de seguridad. La localización del mismo es en todos los Centros de Gestión y Participación.
3. **Optimización del alumbrado público en espacios verdes y secos**, (cuenta 4217) teniendo como objetivos recuperar el espacio verde barrial para uso de los vecinos erradicando los bajos niveles de iluminación y los sectores de penumbra. La justificación de este proyecto es mejorar la sensación de seguridad de los usuarios en horarios nocturnos permitiendo actividades de índole cultural y/o recreativa; y destacar sectores que integran los mismos para embellecimiento de la Ciudad. La localización del mismo es en los Centros de Gestión y Participación Nros. 1, 3, 4 y 12.

A los efectos operativos, para la gestión de alumbrado público el GCBA ha dividido el perímetro de la Ciudad en cinco zonas. Como se observa en el cuadro 2, el 47% (\$6.441.304) del gasto devengado auditado corresponde a mantenimiento preventivo y correctivo y el 53% (\$7.178.529) a obras nuevas.

El mantenimiento preventivo y correctivo de cuatro de ellas fue adjudicado a través de la Licitación 93/97, con cargo al programa 84 (ejercicio 2000), realizando el propio GCBA el de la zona V con cargo al programa 87 (ejercicio 2000), ambos de la jurisdicción 30. Las obras nuevas de iluminación devengadas en el período se han realizado bajo distintos marcos regulatorios: el 85% a través de la Licitación Pública 93/97, un 9% bajo los términos de la Licitación 01/99, un 4% fueron abonados según el decreto 116/99 y un 3% a través de la Licitación Privada 105/99.

Respecto del año anterior, surge que el gasto devengado en obras nuevas disminuyó un 54% y el mantenimiento se incrementó en un 3%.

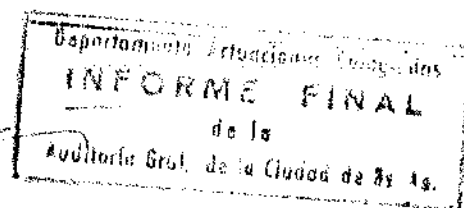
Cuadro 3 – Ejecución comparada de obras 1999-2000

Concepto	1999	2000	2000/1999
Mantenimiento Mensual (12 meses)	\$5.473.656	\$5.657.898	+3%
Obras Nuevas	\$15.611.703	\$7.178.529	-54%

Fuente: listado de obras DGOP y Auditoría 1999

Estructura Orgánico Funcional del ente auditado

1. Las responsabilidades primarias de la Dirección General de Alumbrado Público (DGAP), unidad ejecutora del programa desde el 22.03.99 (Decreto 496/99), se basan en la programación, ejecución, inspección y control de obras.



nuevas o remodelaciones de alumbrado público, iluminación ornamental y fuentes, así como su mantenimiento.

De la Dirección depende el Departamento de Inspección y Cómputos que específicamente se encarga de la fiscalización de las obras de mantenimiento de Alumbrado Público realizado por empresas contratistas, controlando y verificando las certificaciones motivo de las obras y/o trabajos de mantenimiento a cargo de terceros.

2. En fecha 7/8/00 se dictó el Decreto 1361/00 que suprimió la DGAP y su adjunta. Siendo que la Dirección General suprimida dependía de la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento, las acciones y responsabilidades primarias a cargo de la citada Dirección General quedaron a cargo de la misma hasta el dictado de la Resolución 18-SSOyM-00 del 29/9/00, en la cual se nombra un responsable.

3. El Decreto 1988 del 7.11.00 modifica en sus Anexos la estructura, quedando a cargo de la ejecución del programa la Dirección General de Obras Públicas, la que es asistida por la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público.

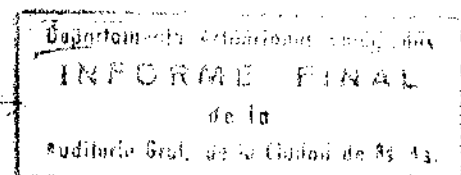
Centros de Gestión y Participación

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funcionan 16 Centros de Gestión y Participación (CGP), los cuales, por Resolución 2-SSD-97, tienen delegadas en sus directores generales funciones de coordinación de las prestaciones de servicios a cargo de otras dependencias y desarrollo con otras áreas de prioridades de gestión y políticas de mejora de los servicios. Esto debe coordinarse a través de un relevamiento actualizado de recursos y necesidades que los CGP deben realizar a través de la Dirección de Desarrollo y Mantenimiento Barrial por Decreto 1958/98 y 2237/99.

Asimismo, el artículo 2 de la Resolución 2-SSD-97 faculta al Director del CGP y de Desarrollo y Mantenimiento Barrial del mismo para participar en el control, certificación y recepción de los trabajos contratados en su zona debiendo también recepcionar reclamos y verificar con Inspección de obra la ejecución de los trabajos.

De la normativa citada se desprende que los CGP tienen facultades para participar en forma directa en la *ejecución y control* de obras y servicios en la vía pública dentro de su territorio, a excepción de lo relativo a las Unidades de Trabajo de Mantenimiento Urbano Menor, en donde la *planificación* de las obras se debe definir por las demandas recibidas a través de los CGP, debiendo las unidades notificar a la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano la planificación dentro de los 5 días de transmitidas las demandas.

Respecto de la *planificación* central de las políticas de mantenimiento urbano y obras públicas no se ha hallado normativa que obligue a definir las mismas por las demandas de los CGP.



Aspectos Contables

En las imputaciones realizadas por mantenimiento y obra nueva de alumbrado público se observó que los códigos presupuestarios son coincidentes con los códigos contables, tal como lo recomendó este organismo, teniendo como única diferencia que al código presupuestario se antepone el prefijo correspondiente a la Jurisdicción y el código del Programa Presupuestario.³

Licitación Pública 93/97

Aspectos Legales

La exigencia del pago de una garantía para deducir impugnaciones para los actos de preselección, preadjudicación y adjudicación en la Licitación 93/97, conspira contra la transparencia del procedimiento administrativo y contradice los principios del procedimiento administrativo, en especial el recursivo y el de gratuidad.⁴ Por otra parte, el Decreto 1510/97 en su Art. 12, consagra como regla general el efecto no suspensivo de los recursos administrativos.

Diferencias de inventario

La Circular Sin Consulta N° 01 del Pliego de Bases y Condiciones de la licitación 93/97 establece una cantidad de luminarias estimativas para el inicio de las actividades por zona, al sólo efecto de que los postulantes a la licitación evalúen sus propuestas económicas.

Las empresas contratistas, según el Pliego de Bases y Condiciones, debían efectuar el inventario real de las zonas en un plazo que se extiende entre la firma del contrato y la fecha de inicio de trabajos (diciembre de 1997 y febrero de 1998).⁵

Las diferencias entre los montos establecidos en la circular y los montos presentados por las contratistas en noviembre de 1999, originan los certificados "por ajuste de inventario" mediante los cuales tres de las cuatro empresas reclaman al GCBA el pago por la diferencia de luminarias extra que cuenta cada zona por única vez.

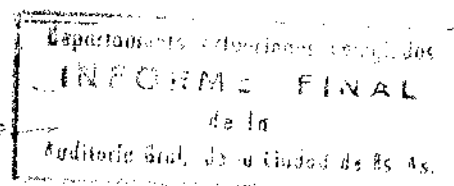
Se realiza un acta de acuerdo con el Director General de Alumbrado Público, estableciendo el número definitivo de luminarias por zona, y el compromiso de presentación en un lapso de 30 días de los planos y planillas correspondientes por parte de la contratista.

Cuadro 4 - Cantidad de luminarias por zona

³ Cfr. Internet, www.agcba.gov.ar AGCBA, *Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Alumbrado Público y Obras Nuevas 1998, Informe Final*, Buenos Aires, AGCBA, noviembre de 2000, Recomendación 5.5.

⁴ Artículo 37 del Pliego de Bases y Condiciones (PBC), Licitación 93/97.

⁵ Artículo 76 del PBC.



Zona	Empresa	Luminarias según:		Diferencia
		Circ s/c 1	Inventario	
I	Mantelectric ICISA	24.262	24.487	225
II	Iubaires SA	14.888	15.121	233
III	Lesko SA	14.072	15.798	1.726
IV	Siemens SA	15.815	Pendiente	-

En los certificados presentados por las empresas en diciembre del 1999 figura un cargo de ajuste por inventario que no es aceptado por el GCBA no registrándose con posterioridad la constancia de cargos en tal concepto.

Se desprende de la documentación analizada que las contratistas no cumplieron lo requerido en el artículo 76 del PBC, razón por la cual no es, hasta la fecha, aceptado el ajuste.

Implementación de los descuentos dispuestos por la Resolución 904-SOySPTyT-99.

El reclamo administrativo presentado por las empresas contratistas contra la Resolución 483-SOySPTyT-99, con fundamento en que la misma resultaba violatoria de lo establecido en el artículo 57 del Pliego de la Licitación 93/97, habilitó la celebración de una audiencia en el marco establecido por el Régimen del Procedimiento Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 26 inc. e) del Decreto 1510/CGBA /96).

El acuerdo que resultó de la referida convocatoria, determinó el dictado de la Resolución 904-SOySPTyT-99 de fecha 19/8/1999, que además de derogar la disposición recurrida, y establecer un descuento del canon durante el plazo de garantía de toda obra de repotenciación instalaciones existentes, o de ejecución de obras nuevas, fijó los efectos retroactivos de los conceptos a deducir a las contratistas, como así también otras condiciones a tener en cuenta para saldar tales diferencias a favor de la Administración.

Licitación Pública 01-AP-99

Por Resolución N° 166 el secretario de Obras y Servicios Públicos y Transporte y Tránsito, el 7 de junio de 1999 se concursaron obras de alumbrado público en sectores de los barrios Villa Lugano, Villa Riachuelo y villas de emergencia. Se estimó un monto de \$720.000 para el denominado "Grupo 1" y un monto de \$785.000 para el "Grupo 2".

El grupo I está delimitado en dos zonas a saber:

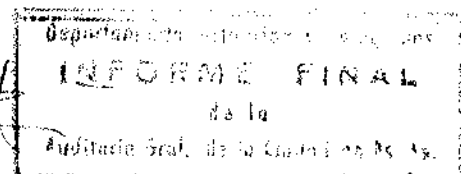
Zona A - F. F. de la Cruz, Rucci, Battle y Ordoñez, Larrazabal.

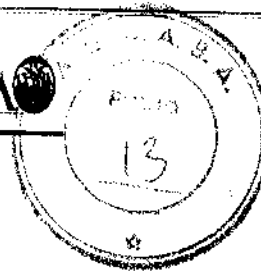
Zona B - Dellepiane, Cafayate, F.F.de la Cruz, Gral.Paz.

Zona C - Villa 1, 11 y 14

Zona D - Villa 19

Zona E - Villas 20





Respecto del Grupo II las zonas delimitadas son:

A.- Av. Gral. Paz, Roca, Lisandro de la Torre, F. F. de la Cruz.

B.- J. B. Alberdi desde M. Acosta hasta Escalada.

C.- Villa 3 y La Calacita

D.- Barrio Zavaleta

El objeto de las obras era el suministro de materiales, montaje y la puesta en servicio de instalaciones de alumbrado público y el retiro de las instalaciones existentes que quedarían fuera de servicio, sobre la base de proyectos realizados por el GCBA. Se contemplaba el reemplazo para todos los sectores de obra de las luminarias de la instalación existente aunque no se vieran afectadas por otro tipo de trabajos, sin perjuicio de lo indicado en los planos respectivos.

Desde la fecha y hora establecidas en la Orden de Comienzo,⁶ el mantenimiento de las instalaciones existentes en todos los sectores quedaba a cargo de las contratistas de cada grupo. Para el caso de las instalaciones existentes en la Av. Juan B. Alberdi, éstas permanecerían bajo la responsabilidad de la empresa que tiene a su cargo el mantenimiento de la zona IV (*Siemens*), hasta la habilitación de las nuevas instalaciones; oportunidad en que la ejecutora de las mismas (*Mantelectric*) asumirá la responsabilidad de las mismas hasta su recepción definitiva.⁷

El plazo de ejecución para cada uno de los grupos de obra era de 6 meses a computar a partir de las 12 horas del día que se estableciera en la Orden de Comienzo⁸. Los plazos de obra fijados contemplaban las condiciones climáticas adversas que imposibilitarían realizar trabajos en la vía pública; razón por la cual no se daría curso a pedidos de prórroga basados en estos aspectos.

La certificación de los trabajos se realizaría exclusivamente a piquete terminado. Es decir que solo se certificarán trabajos cuando se encuentre habilitada y funcionando cada una de las columnas de alumbrado público (luminaria y columna montada, pintadas, reparación de aceras y frentes realizada y en funcionamiento la instalación).

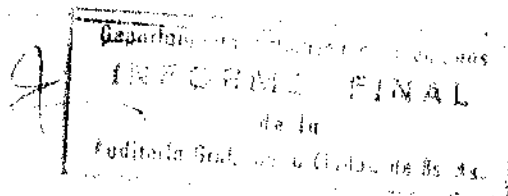
De todos los materiales que se incorporen a obra, la inspección extraería muestras en las cantidades que determina la norma, a fin de que esos insumos fueran sometidos a ensayos en laboratorios.

Se explicita que no estarán a cargo del Contratista los gastos de refrigerio, horas extra, etc. correspondientes al personal del GCBA que esté directamente o indirectamente relacionado con esta obra. Esto corrige una cláusula opuesta que obra en la licitación AP 93/97.

⁶ Ver artículos 6.1 del PCG y 30.1 del PCP

⁷ Ver artículo 33 del PCP

⁸ Ver artículos 6.1 del PCG y 30 del PCP

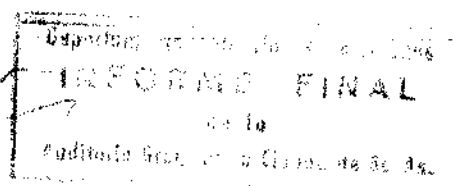


A los efectos de dar cumplimiento a las reglamentaciones vigentes sobre las condiciones de seguridad de las instalaciones eléctricas, toda nueva instalación de luminarias debe contar con protección activa.⁹

El 7 de octubre de 1999 el Secretario de Obras y Servicios Públicos adjudica a Siemens SA el grupo 1 por \$ 643 067,56 y a Mantelectric ICISA el grupo 2 por \$ 761 032,22 por Resolución nº 656-SOySPyTyT-99, firmándose el contrato el 17 de noviembre de 1999. El 30 de noviembre de 1999 se emiten las Ordenes de Comienzo para el 13 de diciembre de 1999. En el Grupo II todas las obras fueron iniciadas, encontrándose paralizadas las obras previstas para las villas 1, 11, 14, 19 y 20.

Por nota AGCBA 1677/01, reiterada por notas AGCBA 1868/01 y 1983/01 se solicitó al organismo auditado que informara el estado de las obras referidas a la licitación 01/99 y avances fotográficos registrados por las contratistas sin obtener respuesta hasta la fecha de cierre del presente informe.

⁹ Ver artículo 40.1 del PCP.



5. Observaciones

I. Planificación, pliegos y adjudicación de obras

Previo a señalar las observaciones que resultaron de la presente auditoría, cabe puntualizar que teniendo en cuenta lo señalado en el primer párrafo del capítulo Aclaraciones Previas, así como el hecho de que el plazo contractual de la Licitación N° 93/97 es de cuatro años, en este ejercicio se han manifestado nuevamente situaciones oportunamente observadas en los informes finales de auditoría correspondientes a los años 1998 y 1999. Estas obedecen al deficitario ejercicio de las funciones de planificación y control y a algunas particularidades del sistema de contratación vigente que constituyen el marco en el cual se ha desarrollado la gestión examinada. Si bien en el presente trabajo se ha tratado de evaluar aspectos no comprendidos en auditorías anteriores, en función de estas razones fue menester volver a considerarlos en forma sintética en los casos donde se consideró necesario los efectos del afirmar el carácter autoexplicativo inherente a todo informe de auditoría.

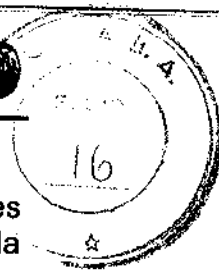
1. El carácter de muchas de las observaciones formuladas ha puesto en evidencia que no se ha planificado adecuadamente el desarrollo de las obras según su objeto y sistema de contratación. A continuación se ejemplifica la observación:

- ✓ Se realizan obras sin la debida autorización y sin justificar la urgencia de las mismas según se señala en la Observación N° 13.¹⁰
- ✓ Se han contratado obras en el marco de la licitación 93/97 fuera de las zonas adjudicadas sin la debida justificación y se realizan equivalencias con los precios del Anexo VIII de la licitación 93/97 sin sustento técnico, según se señala posteriormente en la Observación N° 13 y 14.
- ✓ Las tareas de inspección relacionadas con las especificaciones técnicas y los recorridos plasmados en el pliego no se encuentran debidamente planificados según se desprende de las Observaciones N° 27, 28, 30 y 31.
- ✓ Se verificó la ejecución de tareas de mantenimiento *correctivo*, en las que los procedimientos nos son aprovechados eficazmente para las tareas de mantenimiento *preventivo* que se realizan sobre los mismos recorridos según se señala en la Observación N° 33.
- ✓ Se observaron obras paralizadas a raíz de numerosas deficiencias en su planificación previa en las que no quedaron garantizadas las condiciones de seguridad según se señala en la Observación N° 48.
- ✓ Se realizaron obras de iluminación sin planos ni proyecto.
- ✓ Existen variedad de columnas y artefactos, de diferentes materiales, formas, tecnología y estilos.

2. La Resolución 21-SOySPTyT-99 designa a los funcionarios que integrarán la Comisión de Preadjudicaciones de la Secretaría,¹¹ estableciendo que los

¹⁰ Cfr. Internet, www.agcba.gov.ar, op.cit. observación 4.1.

¹¹ La Resolución 21 designa para integrar la Comisión a los Subsecretarios de Obras Públicas, de Servicios Públicos y al de Tránsito; a los Directores Generales de Alumbrado Público, de



mismos "cumplimentarán en forma indistinta con las tres rúbricas esenciales para el perfeccionamiento de las Actas de Preadjudicación". Si bien la Resolución se ajusta a lo determinado en el decreto 5720/72,¹² al no determinar un procedimiento que establezca un orden de prelación, rotación y/o selección de los mismos, queda abierta una ancha franja de discrecionalidad para la designación de los funcionarios integrantes.

3. Los PBC de las licitaciones 93/97 y 01/99 no solicitan la presentación de la nómina de personal asegurado durante la ejecución del contrato y el certificado de la Aseguradora de Riesgos de Trabajo correspondiente, siendo que la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, art. 30, establece la solidaridad del principal respecto al cumplimiento por parte del contratista de los requerimientos de la ley acerca del personal afectado a los trabajos realizados.
4. No consta que se haya evaluado el posible costo de realización de las obras por administración en la zona V, lo que hubiese permitido a la administración contar con un parámetro más de evaluación de la conveniencia de contratar a terceros.
5. No se define en los Pliegos de Condiciones la ubicación precisa del almacén de depósito de materiales dónde las contratistas deben entregar al GCBA los materiales retirados de las obras.
6. Los Pliegos no prevén (Cap.XIII licitación 93/97 y art.15 licitación 01/99) la separación de la obra del Profesional Responsable ante su suspensión del Registro Nacional de Constructores de Obra Pública.

II. Licitación Pública 93/97

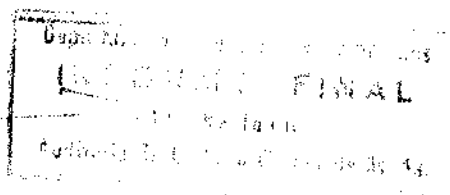
Imprecisiones normativas y falta de previsibilidad legal, técnica y financiera en la documentación contractual -Pliego de Bases y Condiciones-

7. El PBC de la Licitación Pública 93/97 incluye en el régimen legal aplicable, a la Ley Orgánica Municipal N° 19.987, siendo que la misma se encuentra derogada por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada el 1° de octubre de 1996.¹³

Higiene Urbana, de Coordinación con Servicios Públicos; a los Directores de Obras Especiales y de Coordinación y Análisis de Normas; a los Asesores de la Secretaría de Obras y S.P.y.T.T. y de la D.G. de Educación Vial y Tránsito; facultando además, en forma genérica, a los D.G.s de la Secretaría.

¹² El Decreto 5720/72 inc. 72 establece la existencia de "una comisión de preadjudicaciones que estará integrada por 3 miembros como mínimo, cuya forma de actuación será determinada por la respectiva autoridad jurisdiccional".

¹³ Cfr. Art. 9, PBC.

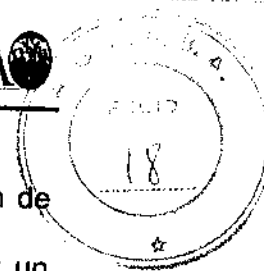


8. No se tuvo en cuenta en el pliego que los avisos a publicar por parte de la contratista, Artículo 28 inciso "d" apartado 1, no tendrían una misma medida en el ancho, a causa de la modulación específica de cada medio gráfico, lo que se refleja en avisos de tamaños muy diferentes dependiendo del periódico en que se publique.
9. El PBC, en "Inspección del servicio y Comunicación entre partes", no especifica límites máximos de intensidad de iluminación. Un nivel alto en la intensidad de la iluminación genera un mayor grado de contaminación lumínica, deslumbramiento por contraste y mayores costos.
10. El pliego de la licitación 93/97 no prevé la actualización de los materiales en cuanto a seguridad y tecnología a pesar de que el contrato abarca cuatro años de vigencia.¹⁴
11. Los métodos de aislamiento hidrófugo contemplados en el pliego son insuficientes para evitar la corrosión por oxidación observada en el interior de las columnas retiradas en el nivel correspondiente a la vereda y base.
12. En la inspección realizada el 17.05.01 se observó en los obradores de las empresas Lesko SA y Mantelectric ICISA la ausencia de clasificación diferenciada para el depósito de elementos inflamables. Aunque esto no es exigido por el Pliego, tales recaudos resultan básicos. El riesgo de accidentes se incrementa por no poder implementarse los tratamientos de seguridad recomendados para este tipo de materiales en particular. El desorden observado en la guarda de los materiales es inconveniente también para el correcto cuidado de la propiedad del GCBA, resultando no funcional al servicio.

Obras Nuevas, Ornamentación Fin de Milenio y Certificados Sin Número

13. Del gasto devengado durante el ejercicio 2000 se observa que han sido contratadas obras nuevas de iluminación (algunas en el ejercicio 1999 y otras en el ejercicio 2000) a través de mecanismos que no observan el régimen de obras públicas y de compras y contrataciones:
 - a) por un importe de \$6.085.992 (*obras nuevas de iluminación por \$4.319.265, trabajos de ornamentación por fin del milenio por \$1.153.095 y optimización de espacios verdes por \$613.632, las que representan el 85% del monto certificado en concepto de obras nuevas*) a través de un mecanismo

¹⁴ Anexo VIII del PBC y Pliego de Especificaciones Técnicas.



establecido en el pliego de la licitación 93/97 que es violatorio al régimen de contrataciones de la Ciudad;¹⁵

- b) En los certificados sin número analizados (de la empresa Siemens, por un monto de \$196.159,64 sobre un total devengado de \$291.144), los actos administrativos convalidatorios de las obras tienen como causa, en tanto antecedentes de derecho, al Decreto 116/99 y la Resolución 3095-SHyF-98, siendo que los mismos no regulan obras realizadas sin la correspondiente autorización del gasto.¹⁶

En estas contrataciones se verificó además que:

- ✓ no se justifica el fraccionamiento de las contrataciones, correspondiendo todas ellas a igual objeto y fecha, como tampoco la "urgencia" aducida en todas ellas, ni el no haber dado "cumplimiento acabado al procedimiento previsto para las contrataciones directas en sus distintos apartados" (del Decreto 5720/72).
- ✓ No se justifica la decisión de realizar obras en la Zona V a través de Siemens SA afectando el principio de igualdad con las demás empresas concesionarias y de concurrencia con los potenciales oferentes de una licitación.
- ✓ Se utilizaron materiales equivalentes sobre el precario original para las obras certificadas sin número. No existe documentación técnica que respalde las equivalencias.
- ✓ En el certificado sin número aprobado por Resolución N° 127-SSOyM-2000 la Empresa Siemens SA presentó los presupuestos una vez concluidos los trabajos. Esto impidió a la administración la realización de una correcta evaluación de la conveniencia de la contratación, afectando la motivación de un elemento esencial del acto administrativo como lo es la aprobación.

Carpeta	Obra	Zona	Pedido	Autorización	Fecha	Monto
530.742	Reacondicionamiento y repotenciación	V	2/8/00	R.124-SSOyM-00	12/12/00	19.589,37
530.754		V	2/8/00	R.125-SSOyM-00	12/12/00	33.424,26
530.758	Refuerzo, repotenciación y aumento de iluminación	IV	n/d	R.126-SSOyM-00	12/12/00	26.736,92
530.761	Instalación de alimentación subterránea, repotenciación y refuerzo	IV	2/8/00	R.127-SSOyM-00	12/12/00	36.000,46
530.765	Mejora de alumbrado	IV	2/8/00	R.128-SSOyM-00	12/12/00	35.698,70
531.522	Reacondicionamiento y refuerzo de instalaciones	V	2/8/00	R.129-SSOyM-00	12/12/00	44.709,93
TOTAL						196.159,64

¹⁵ Cfr. Internet, www.agcba.gov.ar AGCBA, *Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Alumbrado Público y Obras Nuevas 1999, Informe Final*, Buenos Aires, AGCBA, junio de 2001, Obs.5.2.

¹⁶ Se entiende que el decreto 116/99 es un régimen que faculta a Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales a la autorización y aprobación de pagos, que de ninguna manera exime a la administración de la aplicación de los procedimientos a seguir para las compras y contrataciones previstos en la Ley de Contabilidad (Dec.-Ley 23.354) y su decreto reglamentario (Dec. 5720/72).

4
F
FINAL
2001

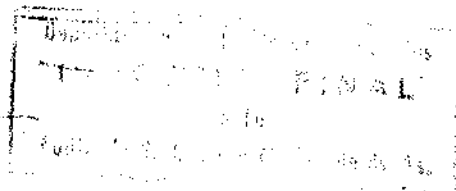
14. En los certificados por *ornamentación fin de milenio*, la Administración ha procedido a contratar obras nuevas por renglones *no cotizados* por la empresa en el Anexo VIII de la licitación 93/97, haciendo una equivalencia con elementos sí cotizados.¹⁷
15. En las obras por *ornamentación fin de milenio* que se ejecutaron en el marco de la Licitación 93/97 por el artículo 70 del PBC, el gasto se aprobó seis meses después de la realización de las obras.
16. La Dirección de Auditoría Técnica Operativa dependiente de la Dirección General Adjunta de Inspección y Control Operativo de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, formuló observaciones sobre la gestión administrativa y el desarrollo de las obras, (algunas de ellas confirmadas por esta auditoría e incluidas en otros puntos del presente informe). A continuación se señalan aquellas que no han sido verificadas de manera directa en la presente auditoría:¹⁸
- a) Falta la copia del proyecto elaborado por la Dirección de Programación y Control en los siguientes casos:
Certificación Ilubaires del 1/2/00 N° 168 y 167.
Certificación Ilubaires del 8/2/00 de mejoras de Alumbrado en Arcos entre Deheza y Pico.
Iluminación fachada Instituto Bernasconi.
Refuerzo de alumbrado en Culpina entre Echandía y Zubiría.
 - b) No hay certificados de obra ni parte de recepción en la obra de Iluminación fachada Instituto Bernasconi.
 - c) No figura si el costo de mantenimiento de las instalaciones forma parte del presupuesto oficial en los siguientes casos:
Mejora nivel lumínico en Av. Almafuerde entre Sáenz y Caseros.
Mejora nivel lumínico en Av. Dellepiane entre Larrazabal y Cafayate.
Mejora nivel lumínico en Av. Chiclana entre Sáenz y Caseros.
 - d) El cuadro comparativo de precios no está suscrito en el caso de la Iluminación fachada Instituto Bernasconi.
 - e) "El presupuesto de la contratista (Ilubaires) contiene el ítem 412, Pintura para brazo con pescante por 467,93 el cual ya está incluido en las farolas EP50/80 con SAP 150 W, ítem 302.4".

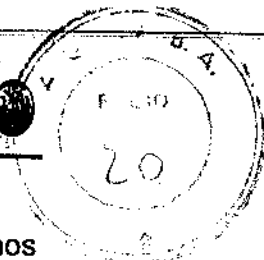
Ajuste de inventario

17. Del examen de las notas obrantes en los expedientes abiertos por la presentación de certificados de ajuste de inventario, surge que el Director General de Alumbrado Público aprobó el 23 y 26.11.99 un recuento de las luminarias existentes al 01.02.98 para las zonas a cargo de las contratistas Lesko SA, Ilubaires SA y Mantelectric ICISA, sin que un control técnico

¹⁷ Cfr. Internet, www.agcba.gov.ar, AGCBA, *Mantenimiento1998*, noviembre de 2000, Observación 4.4.a.1.

¹⁸ Informe CR-N°2133-DGAP-6.3.2000





adecuado y sin un debido respaldo en términos de planillas de detalle y planos y que, el 30.04.01, fueron anuladas "por haber surgido diferencias en el conteo que han producido variaciones en la cantidad total de luminarias indicadas".¹⁹

18. No se hallaron constancias de que se hayan impuesto a las contratistas las multas correspondientes previstas en el artículo 55 del PBC de la Licitación 93/97 por el incumplimiento de la entrega del inventario de luminarias.

Res.904-SOySPTyT-99, descuentos por trabajos en período de obra o de garantía

19. Los descuentos previstos por la Resolución 904-SOySPyTyT-99 del Secretario de Obras y Servicios Públicos,²⁰ modificatoria o bien ampliatoria del PBC de la licitación 93/97 aprobado por Decreto del Ejecutivo local, son prueba suficiente de la falta de previsibilidad, técnica, legal y económica al definirse el proyecto e instrumentarse la documentación de la licitación N° 93/97, toda vez que en la misma subsisten dos sistemas de contratación que resultan difícilmente conciliables. En este sentido son observables:²¹
- ✓ No se contempla un descuento para las acciones que dejan de efectuarse 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.
 - ✓ No existe 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.

Ejecución de las obras

20. No existen registros por parte de la adjudicataria ni de la Dirección General de Alumbrado Público, del relevamiento e inventario del material *removido en las obras de remodelación*, lo que denota falta de control y debida custodia del patrimonio de la Administración.²²
21. Se ha verificado la existencia de tachaduras sin salvar, firmas sin aclaración del profesional interviniente, falta de registro de emisión y recepción de las Ordenes de Servicio,²³ lo que implica incumplimientos de las disposiciones contenidas en los artículos 49 (De la inspección y medios de comunicación) y 77.5 (Órdenes de Servicio) del PBC.

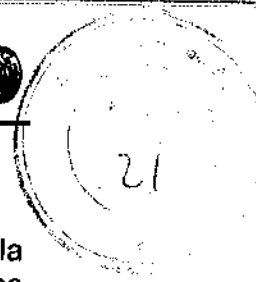
¹⁹ Nota del 30.04.01 del funcionario a cargo de la ex Dirección Gral. de Alumbrado Público.

²⁰ Versa sobre el descuento a practicar en el precio del mantenimiento durante el período de garantía de las obras de repotenciación y obras nuevas que no produzcan un aumento del parque de luminarias.

²¹ Cfr. Internet, *Informe Final 1999*, observación 5.13 y 5.14.

²² *Idem*, observación 4.4.c.2.

²³ *Idem*, observación 4.4.c.3.



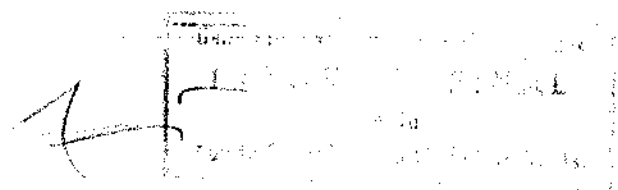
22. Se observó que la comunicación oficial entre la administración y la adjudataria no se ha efectuado, en todos los casos, a través de los libros previstos en el PBC ni en los lapsos temporales establecidos.²⁴
- ✓ En el 18% de los casos, la contratista no notificó a través del Libro de Comunicaciones lo informado por la inspección mediante Ordenes de Servicio.
 - ✓ En el 7% de los casos, la contratista emitió comunicaciones en respuesta a requerimientos de la Administración *sin* Orden de Servicio de origen.
 - ✓ En el 21% de los casos, la contratista se notificó por Libro de Comunicaciones de lo informado por inspección *fuera* del plazo previsto en el pliego.
23. Se han verificado incumplimientos de las especificaciones del PBC en lo referente a la información que debe figurar en los certificados de obra nueva, en poder de la DGAAP.²⁵
- ✓ El 11% de los certificados tienen la Nota que aprueba su elevación sin fecha.
 - ✓ El 16% de los certificados tienen adjunto el informe realizado por la inspección de obra sin fecha y el 87 % sin firma.
 - ✓ El 76 % de los certificados no contienen la factura correspondiente.
 - ✓ El 13 % de los certificados no contienen la planilla de medición.
 - ✓ El 89 % de los certificados no cuentan con la orden de comienzo y el 87 % no cuentan con la orden de inicio.²⁶
 - ✓ El 78 % de los certificados verificados en la Inspección de Obras del GCBA no han sido foliados en forma regular.
24. No constan en las actuaciones de la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público los partes de recepción definitiva de las obras finalizadas, habiéndose comprobado que tal constancia obra en las actuaciones de la Contaduría General.
25. En ningún caso se observaron comunicaciones de las empresas a la Administración referentes al control de los porcentajes de vida útil de los componentes del piquete exigidos por Pliego para la finalización del contrato.²⁷
26. No se verificó en oportunidad de visitas a obradores (realizada los días 17 y 18 de mayo de 2001) y recorridos con contratista (12.06.01) la existencia

²⁴ Libro de Ordenes de Servicio y Libro de Comunicaciones de Empresa, artículo 49, 77.5 y 77.7. Cfr. Informe Final 1998, observación 4.4.c.4.

²⁵ Artículo 22.4.1 y 57 PBC.

²⁶ La orden de inicio es la orden que se le da a la contratista de iniciar una obra (término) mientras que la orden de comienzo es la que se realiza al comenzar efectivamente las tareas de obra.

²⁷ Artículos 69.1.a y 69.9 del PBC y 32.3.1; 34; 35.1.1; 35.4 del Pliego General de Especificaciones Técnicas para Obras de Alumbrado Público (PGETAP).



de móviles afectados a la limpieza de columnas con elementos capaces de mantener la temperatura exigida para el agua.²⁸

27. No consta información en las Órdenes de Servicio sobre la realización de las inspecciones a que está obligada la contratista, por lo menos una vez cada tres meses, para detectar los retardos de apagado y encendido.²⁹
28. Si bien se observó el cumplimiento de la recomendación realizada por este organismo en cuanto a las Recorridas Nocturnas y su registro, la forma de determinación de los porcentajes de luminarias apagadas no permite identificar la subzona donde están ubicadas las mismas, tal como lo prescribe el Pliego en su artículo 68.4.³⁰
29. La inspección realizada por esta auditoría el día 18.05.01 permitió observar que el espacio en el obrador de la contratista Mantelectric ICISA no permite el estacionamiento de la dotación vehicular prevista en el Pliego debido a la existencia en el mismo de columnas retiradas y materiales en desuso.³¹ Se verificó que la dotación vehicular se estaciona en la vía pública por falta de espacio.
30. Los procedimientos de auditoría realizados el día 18.05.01 y 12.06.01 han permitido determinar que los vehículos presentes en el obrador de la empresa Siemens SA, en la vía pública ejecutando tareas de mantenimiento en el alumbrado público y los utilizados para realizar la recorrida de inspección, no se encontraban correctamente identificados de acuerdo a las exigencias del pliego.³²
31. En la recorrida nocturna realizada el día 12.06.01 se observaron los siguientes aspectos:
- ✓ Utilización de vehículos identificados como de "señalización luminosa", es decir afectados a las obras de señalización de semáforos;³³
 - ✓ ausencia de credenciales identificatorias en el personal de inspección;
 - ✓ falta de documentación de los vehículos utilizados para el recorrido: cédula verde, registro de conducir, seguro contra terceros, etc, todo lo que se requiere para manejar un auto.
32. No se han hallado constancias de que se hayan impuesto las penalidades que establece el PBC Por identificación inadecuada de un vehículo (art. 55 n° 11), puesto que las camionetas utilizadas para los recorridos nocturnos no tenían teléfono de reclamos para que los vecinos se comuniquen.

²⁸ Artículo 69.3. del PBC.

²⁹ Artículo 68.5 del PBC.

³⁰ Cfr. Internet, *Informe Final 1998*, Recomendación 5.4.c.7.

³¹ Capítulo XX, artículo 75 del PBC.

³² Artículo 73.2 Inciso "f" del PBC.

³³ Capítulo XVIII del PBC.

47

33. Se observó en la recorrida nocturna realizada el 12.06.01, que la misma se limita a verificar el índice de apagado, sin asentar aquellas observaciones acerca del estado de las instalaciones que fueran detectadas y comentadas, aunque no registradas, por parte de los inspectores. Estas observaciones podrían ser aprovechados para el mantenimiento preventivo o correctivo.
34. La concentración en la descomposición del material en el punto mas débil de la estructura de las columnas, convierte este tema en uno de los más importantes a solucionar en el alumbrado público desde el punto de vista de la seguridad de las instalaciones. Se constató que no se realiza mantenimiento preventivo a fin de evitar la caída de columnas por este motivo.
35. No se considera un tratamiento diferenciado para los artefactos de iluminación de valor artístico-histórico, tanto para su almacenamiento como para su mantenimiento. Tampoco se dispone un tratamiento de restauración específico.
36. Respecto a la numeración de los piquetes,³⁴ se ha observado que no se encuentran claramente identificados porque el tamaño, la tipografía y la tecnología utilizada (pintado con plantilla) no permite que sean "visibles desde la calzada", tal como indica el pliego.
37. La atención prevista en el Pliego del Centro de Recepción y Reclamos, en horarios no administrativos queda a cargo, por lo general, de personal de vigilancia no idóneo para las tareas y sin directivas específicas sobre cómo recepcionar reclamos.
38. Las cuatro empresas contratistas poseen diferentes tipos de software para la recepción de reclamos, almacenamiento de datos y actualización del inventario, dificultando la posterior sistematización de datos y control de gestión por parte de la Administración.
39. En la recorrida nocturna en Zona 4 (adjudicada a la contratista Siemens SA) realizada el día 12.06.01 se observó que en la iluminación de monumentos la intensidad de luz generada por la luminaria utilizada es menor respecto del entorno. Asimismo, se han observado artefactos mal posicionados que generan sombras de las rejas protectoras sobre el objeto iluminado (monumentos, esculturas, lugares de interés histórico). Además, en algunos casos, el reflector elegido genera un haz de luz demasiado abierto, haciendo que se pierda el efecto buscado que es el de destacar al elemento iluminado en particular.
40. En la recorrida nocturna realizada el 12.06.01 se ha verificado la existencia de una gran cantidad de artefactos no pertenecientes al GCBA,

³⁴ Piquete: designa la instalación completa e individual de Alumbrado Público, por lo tanto está compuesta por el artefacto de iluminación, su lámpara y equipo auxiliar, el elemento de sostén, la conexión eléctrica, cables y toma de energía eléctrica. Cfr. PBC Artículo 13 "Terminología".

Handwritten signature and stamp at the bottom right of the page.

instalados al margen de la relación contractual entre las empresas contratistas y el GCBA, estando las mismas obligadas a quitarlos sólo cuando generen algún peligro.³⁵

Estas luminarias se incluyen indirectamente en las tareas de mantenimiento cuando, p.e., el art. 68 "Servicio de mantenimiento correctivo" abarca dentro del mantenimiento correctivo a las tareas "que estén destinadas a resguardar la seguridad de los usuarios de la vía pública", definiendo el punto 68.2 "como emergencia a toda aquella situación que involucre a las instalaciones de alumbrado y que derive en una situación de peligro inmediato o potencial para la seguridad pública, cualquiera sea su origen".

41. El arbolado público que impide la correcta iluminación de las calles, constituye el problema más importante que afecta la eficacia del alumbrado público, es decir el nivel de luminosidad adecuado, siendo necesaria la planificación y coordinación entre la DGAAP y la DGEV, para la solución de este problema.³⁶
42. El PBC prevé en el art. 2 que "los postulantes tendrán en cuenta que es objetivo del GCBA aumentar la potencia lumínica promedio de la ciudad en el 30% en el próximo año, para lo cual el GCBA podrá utilizar las facilidades que prevé esta licitación a través de la aplicación del anexo VIII". Sin embargo, los registros de intensidad luminosa de calles, parques y paseos, resultan de un cálculo estimado según el potencial teórico de los equipos en funcionamiento, no permitiendo contar con mediciones reales de intensidad lumínica.

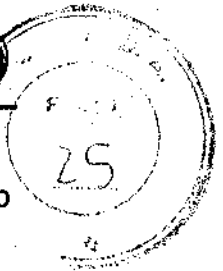
III. Licitación Pública 01/99

Pliego de Bases y Condiciones

43. Se encontró una superposición de una franja equivalente al ancho de una manzana entre las zonas correspondientes al sector A y B del grupo I. De la manera en que se certifican los trabajos (por Zona) y con la documentación que fue puesta a disposición de ésta auditoría, no es posible determinar si existió doble facturación.
44. En los casos de paralización de obras contratadas, resulta de aplicación el artículo 2.2 del PCP, que determina que la empresa adjudicataria de la Licitación 01/99 está a cargo del mantenimiento correctivo y preventivo de las "instalaciones existentes". Sin embargo, en esos casos se observó que el

³⁵ Estas luminarias son de semejantes características a las lámparas de mercurio y sin tulipa y suelen estar a baja altura del nivel de la calle. Una cuantificación de las mismas implica una carga de trabajo que excede la economía de esfuerzo de la presente auditoría, aunque se debe señalar que su importancia relativa es alta.

³⁶ Cfr. Internet, www.agcba.gov.ar, Informe Final Proyecto N° 1-14-01-01 - Programa Arbolado Urbano 2000. Existen otras razones que influyen en menor medida en la luminosidad: estado de los artefactos en cuanto a la limpieza de sus reflectores y tulipas, desviaciones en su orientación, disminución en la tensión de la red eléctrica a cargo de la compañía proveedora, etc.



mantenimiento en la zona V lo lleva a cabo la Dirección de Alumbrado Público.³⁷

45. El Pliego de Especificaciones para Reacondicionamiento y/o Retiro de Instalaciones Existentes establece que todo elemento embutido será cortado al ras, lo que implica el deterioro estético y daños que se producen por oxidación de la pieza.³⁸

Ejecución

46. Se encontraron en la recorrida *in situ* de las obras seleccionadas de la licitación 01/99, realizada el 23.07.01:
- ✓ Columnas fuera de plomo y veredas sin reparar –Chilavert entre Cañada de Gómez y Cosquín, Battle y Ordóñez, Chilavert y Lisandro de la Torre.
 - ✓ Juntas abiertas en la unión entre la columna y la vereda –Chilavert entre Gordillo y Cañada de Gómez.
 - ✓ Utilización de columnas recuperadas mal acondicionadas –Battle y Ordóñez y Lisandro de la Torre.
 - ✓ Artefactos sin tulipa a muy baja altura sostenidos por columnas en mal estado de mantenimiento -Chilavert y Gordillo.
47. Las contratistas no llevan un informe que registre fotográficamente el avance de las obras, tal como lo exige el artículo 38 del PBC. Este requisito facilitaría el control del desarrollo de las mismas y la detección de fallas en su realización.
48. Las obras previstas para las villas 1, 11, 14, 19 y 20 se encontraban sin completar su ejecución al fin del período auditado. La iniciación de los trabajos en el marco de la licitación 01/99, grupo I adjudicado a Siemens SA, se realizó el 13.12.99, con plazo de obra 6 meses.

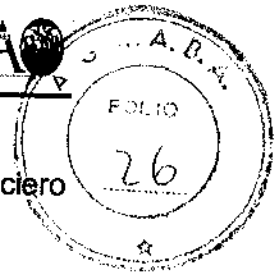
IV. Financiero-contables

49. Del análisis realizado en las fechas de pago de las facturas, se observaron atrasos en los pagos superiores a los establecidos en el inciso 110 del Decreto 5720/72 ampliado por el Artículo 59 del PBC de la licitación pública 93/97 (mora superior a los 45 días de la fecha límite establecida para el pago) en el 14 % de los casos.
50. En el 80% de los casos analizados en los que las empresas contratistas debían presentar la Nota de Crédito correspondiente por correcciones en las facturas, no lo cumplimentaron. No obstante los

³⁷ Ver observación 48.

³⁸ Punto 1. Pliego de Especificaciones para Reacondicionamiento y/o Retiro de Instalaciones Existentes.





descuentos fueron realizados motivo por el cual no existe perjuicio financiero para el GCBA.

51. El Centro de Recepción de Documentos recibe certificados de obra de los contratistas aún cuando contienen tachaduras, correcciones manuales y enmiendas. En este sentido de los certificados verificados: El 50% contiene tachaduras y correcciones manuales y; el 47% no contienen la firma autorizante del GCBA .
52. Las contratistas –Lesko, Ilubaires y Mantelectric-no presentaron los comprobantes de pago de cargas sociales y aseguradoras de riesgo de trabajo.
53. En el 100% de los casos las carpetas de pago no se encuentran foliadas.
54. Los certificados presentados por los contratistas no guardan un formato uniforme de presentación lo que dificulta el control.
55. Se observan diferencias en la recopilación de información obtenida en la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público y en la Contaduría General, limitando la observación técnica en aquellas instancia. Esta situación se debe a que el certificado se conforma de manera completa en la instancia de control financiero y no en la instancia de control técnico.



9/11/2013

6. Recomendaciones

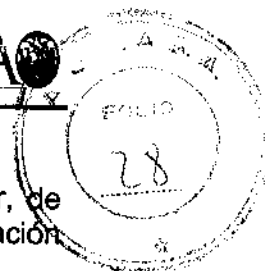
Recomendaciones a la Unidad Ejecutora

I. Planificación y Adjudicación de obras

1. En atención a lo observado se recomienda:
 - ✓ Evaluar y aplicar la totalidad de la información disponible por parte del organismo a efectos de planificar adecuadamente el desarrollo de las obras, según su objeto y sistema de contratación, presupuestos, plazo de vigencia, evitando desnaturalizar en su instrumentación los modalidades y procedimientos previstos por la normativa vigente. Dentro de ese contexto:
 - ✓ Evitar indefiniciones en la instrumentación de inventarios, como así también la realización de obras de iluminación sin planos ni proyecto.
 - ✓ Articular con los organismos administrativos con competencia en temáticas específicas (Dirección General de Espacios verdes y otras) acciones que faciliten la prestación contratada y/o posibiliten un adecuado resguardo de los bienes de la administración.
2. Ver Recomendaciones al Gobierno de la Ciudad.
3. Se recomienda establecer en los Pliegos de licitación la obligación del contratista de presentar la nómina del personal contratado durante la ejecución del contrato y el certificado de la Aseguradora de Riesgos de Trabajo correspondiente al mismo.
4. En los casos de contratación de obra nueva resulta aconsejable la evaluación del costo de las mismas realizado por administración, previo a la adjudicación.
5. Se recomienda especificar en los Pliegos de Condiciones la ubicación precisa del almacén de depósito de materiales dónde las contratistas deben entregar al GCBA los materiales retirados de las obras.
6. Se recomienda separar al Profesional Responsable de la obra toda vez que el mismo se encuentre suspendido en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública.

II. Licitación Pública 93/97 Pliego de Bases y Condiciones

7. Se recomienda eliminar de los Pliegos la inclusión dentro del marco legal de la Ley Orgánica Municipal N° 19.987.



8. Se recomienda establecer el ancho mínimo de los avisos a contratar, de manera tal que se minimicen las diferencias que surgen de la modulación propia de los medios.
9. Se recomienda que el pliego especifique límites máximos de intensidad de iluminación para evitar la colocación de artefactos en exceso para las obras encomendadas, como así también no superar estándares de confort en los niveles de iluminación.
10. Se recomienda prever en futuras licitaciones del mantenimiento del Alumbrado Público la utilización de materiales que respondan a la tecnología del momento del efectivo trabajo preventivo o correctivo, es decir, prever la renovación de materiales según el avance tecnológico.
11. Se recomienda cambiar las columnas de hierro por columnas de material plástico. Mientras esto no pudiese realizarse, realizar una protección interior y exterior de aplicación simultánea en caliente de polipropileno en la base de las columnas, de manera tal de evitar la posible corrosión por oxidación.
12. Se recomienda en futuras licitaciones, exigir cumplimiento de normas IRAM y/o de Bomberos correspondientes a seguridad y tratamiento diferenciados de los materiales inflamables en los depósitos de los obradores.

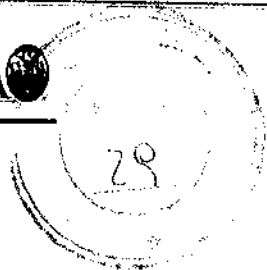
Obras nuevas, Ornamentación Fin de Milenio y Certificados Sin Número

13. Se recomienda iniciar los procedimientos pertinentes a fin de determinar la existencia de conductas que puedan derivar en incumplimientos o irregularidades administrativas, con el fin de esclarecer y/o deslindar responsabilidades, y a fin de evitar que se habiliten mecanismos que permitan la contratación de obras y/o servicios ajenos al objeto de las licitaciones.

Los actos deben estar debidamente motivados de acuerdo a lo exigido por el decreto 1510/99 y ello deberá acreditarse en el expediente que tramite la contratación. Asimismo, deberá agruparse las obras de acuerdo a lo previsto en el decreto 5720/72 inciso 31 y 32.

14. Tal como recomendara el Procurador General, en ocasión de un caso semejante de la misma licitación, "hubiera correspondido dictar el acto administrativo que dejara sin efecto la contratación en cuanto a los renglones no cotizados por la empresa, debiendo haberse promovido una nueva contratación por esos rubros, pues ello implica violar 'el principio de igualdad que debe regir todo procedimiento licitatorio'.³⁹

³⁹ Ver Informe de Auditoría de Alumbrado Público ejercicio 1998, observación 4.4.a.1.



15. Se recomienda aprobar gastos debidamente autorizados.
16. Atender a las recomendaciones realizadas por la unidad de Auditoría Técnica y Operativa dependiente de la Dirección General Adjunta de Inspección y Control Operativo de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Informado a la AGCBA por C.Nota N° 153/01-AGCBA-DGOySP.

Ajuste de inventario

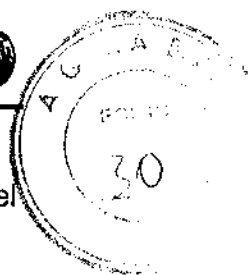
17. Se recomienda iniciar los procedimientos pertinentes a fin de determinar la existencia de conductas que puedan derivar en incumplimientos o irregularidades administrativas, con el fin de esclarecer y/o deslindar responsabilidades. Asimismo, establecer en las nuevas contrataciones los recaudos legales suficientes para asegurar que en tiempo y forma, antes de iniciar las tareas de mantenimiento, las empresas adjudicadas realicen un inventario de las instalaciones existentes.
18. Se recomienda aplicar, en los casos en que se verifiquen incumplimientos, las sanciones previstas en el artículo pertinente del pliego (Artículo 55 punto 36 "otros - cualquiera otra deficiencia no especificada") en el marco de la Licitación Pública 93/97.

Res.904-SOySPTyT-99, descuentos por trabajos en período de obra o de garantía

19. Se recomienda efectuar adecuadamente las previsiones legales, técnicas y financieras, al momento de planificar e instrumentar las licitaciones, evitando desventajas económicas para la Administración.

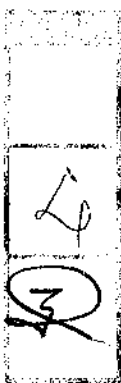
Ejecución de obras

20. Se recomienda efectuar inventario del material removido de las obras de remodelación, dejando constancia del lugar donde se encuentran depositados, por ser el mismo propiedad del GCBA. Especificar condiciones de almacenamiento del mismo.
21. Se recomienda evitar vicios en la emisión de las órdenes de servicio, salvando las tachaduras que se produzcan, aclarando las firmas, consignando adecuadamente las fechas y las horas de emisión y recepción.
22. A los fines de la comunicación entre las partes se recomienda atenerse estrictamente a las disposiciones del PBC, siendo que el medio idóneo de toda comunicación son los libros de Ordenes de Servicio y de Comunicaciones, los cuales forman parte de los documentos del contrato.

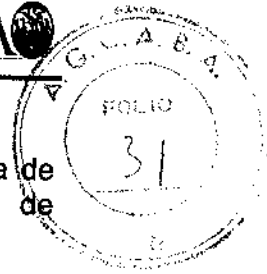


Asimismo, en cuanto a los plazos, se debe cumplir con lo establecido en el artículo 77.7 del Pliego.

23. Se recomienda cumplir con lo establecido en los artículos 22.4.1 y 57 del PBC, haciendo constar, además, la fecha de emisión de la nota de elevación, planilla de medición y foliatura.
24. Se recomienda agregar a las actuaciones de la Dirección General Adjunta de Alumbrado Público –instancia técnica- el parte de recepción definitiva de las obras.
25. Se recomienda que al finalizar el contrato se realice el control de lámparas a fin de comprobar que su vida útil no sea menor al 75%. Plasmar en el libro de Comunicaciones la realización de tal procedimiento.
26. Se recomienda contar con los elementos necesarios para el cumplimiento de la temperatura exigida por pliego para limpieza de columnas.
27. Se recomienda cumplir con lo establecido en el artículo 68.5 del PBC con referencia a "Retardo del encendido y apagado de lámparas – Tolerancia".
28. Además de 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, se recomienda establecer los porcentajes de luminarias apagadas de forma tal de poder determinar a que subzona pertenecen.
29. Se recomienda adecuar el lugar del obrador a las tareas previstas en el pliego.
30. Se recomienda cumplir con lo establecido en el artículo 73.2 inciso "f" del pliego, con respecto a la identificación de vehículos.
31. Se recomienda utilizar vehículos afectados exclusivamente al mantenimiento y realización de obra nueva de alumbrado público. Asimismo, se debe abastecer al personal de inspección de credenciales identificatorias que avalen su trabajo en vía pública, como así también la documentación pertinente a los vehículos que utilizan para las tareas en vía pública.
32. Se recomienda aplicar las sanciones establecidas en el PBC por identificación inadecuada de un vehículo (artículo 55 – N° 11).

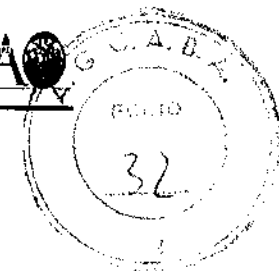


4



33. Se recomienda planificar los recorridos realizados efectuando tarea de mantenimiento *correctivo*, para poder realizar asimismo tareas de mantenimiento *preventivo* en los casos que fuera posible y eficiente.
34. Se recomienda realizar el mantenimiento preventivo de las luminarias.
35. Se recomienda realizar un inventario que clasifique el estado de las luminarias, como así también su valor artístico y/o histórico, para la determinación más precisa sobre la forma de llevar a cabo su mantenimiento.
36. Se recomienda que el Pliego de Condiciones defina un tamaño y tipografía adecuada para que la identificación del piquete sea 'visible desde la calzada' y requiera que se utilice el sistema de ploteo.
37. Se recomienda que la atención del Centro de Recepción y Reclamos se encuentre a cargo de personal afectado específicamente a esta tarea con capacitación adecuada (operadores telefónicos).
38. Se recomienda unificar el sistema de software para la recepción de reclamos y la base de datos, con acceso directo a la inspección a través de la red, a fin que esta tenga información actualizada permanentemente.
39. La iluminación de monumentos debería tener una intensidad tal que permita resaltar el objeto respecto al entorno.
40. Se recomienda erradicar los artefactos clandestinos de la vía pública, debido a que la falta de inspección y control sobre los mismos los convierte en elementos de alta peligrosidad para los vecinos. Evaluar la conveniencia de que los anteriormente expuesto sea establecido por pliego como una obligación de las contratistas.
41. Se recomienda la coordinación entre el organismo de la Administración encargado del arbolado público y las autoridades de alumbrado, ya que la misma resulta fundamental para la planificación de los proyectos de alumbrado y la buena iluminación de las calles. En reiteradas oportunidades los reclamos se relacionan con cuestiones de poda y la planificación de la ubicación de los piquetes no tiene en cuenta los árboles existentes. Para alguno de estos casos se recomienda considerar la utilización de elementos de menor altura (por ejemplo como existen en la Avda. Paseo Colón).
42. Atento al objetivo de incrementar la potencia lumínica promedio de la Ciudad, se debería específicamente obligar a las contratistas a una medición *in situ* de la potencia lumínica existente, utilizando los elementos adecuados para la realización de mediciones que permitan establecer con mayor exactitud el índice de intensidad luminosa.⁴⁰

⁴⁰ Artículo 73.5 "Instrumental". Pliego de Bases y Condiciones Generales.



III. Licitación Pública 01/99

Pliego de Bases y Condiciones

43. Se recomienda delimitar correctamente las zonas a adjudicar, sin superponer obras en el mismo sector, a fin de evitar la posible doble facturación.
44. Se recomienda exigir a las empresas adjudicatarias de las obras nuevas, que continúe realizando el mantenimiento preventivo y correctivo, aún en casos de paralización de obras.
45. Se recomienda remover la pieza embutida a fin de evitar la corrosión del material asegurando una terminación que iguale al estado original.

Ejecución

46. Se recomienda realizar una planificación que permita ante la paralización eventual de una obra preservar las condiciones de seguridad adecuada para una instalación de alumbrado público.
47. Se recomienda realizar informe fotográfico de las obras a fin de visualizar el avance de las obras.
48. Se recomienda intimar a la empresa contratista la inmediata iniciación de trabajos paralizados o bien fundamentar la razón de su paralización.

IV. Financiero-contables

49. a 53. Ver Recomendaciones a la Contaduría General.
54. Los certificados presentados por los contratistas deberían presentar un formato uniforme de presentación para lograr mayor celeridad en el control de los mismos.
55. Se recomienda conformar de manera completa los certificados en la instancia técnica -Dirección General Adjunta de Alumbrado Público-, para su análisis.



415

Recomendaciones a la Contaduría General

49. Se recomienda pagar en los plazos establecidos por el decreto 5720/72 y el Pliego de Bases y Condiciones generales las facturas de los contratistas, no generando la posibilidad de reclamos por intereses.
50. Se recomienda adjuntar a la carpeta de pago, en caso de corresponder algún descuento por precios y/o cantidades erróneamente facturadas, las Notas de Crédito con anterioridad a su liquidación.
51. El centro de recepción de documentos debería recibir certificados de obra de los contratistas sin tachaduras, correcciones manuales y enmiendas, y la Dirección de Liquidaciones debe proceder a la emisión de órdenes de pago sin anomalías.
52. Se recomienda que los contratistas que prestan el servicio de Alumbrado Público presenten junto con las facturas los comprobantes de pago de cargas sociales y aseguradora de riesgo de trabajo como así también la nómina del personal afectado.
53. Se recomienda foliar la documentación que contienen las carpetas de pago.

Recomendaciones al Gobierno de la Ciudad

2. Se recomienda que la administración elabore un reglamento que regule la forma de actuación de la Comisión de Preadjudicación y contemple, preferentemente, la rotación de los funcionarios integrantes de la misma en la rúbrica de las Actas de Preadjudicación.



4

7. Conclusiones

Durante el ejercicio 2000 se repiten algunos hechos, señalados en informes anteriores, tales como la inexistencia de un sistema de planificación adecuado y la ejecución de obras nuevas regida "por contratos que presentan particularidades que lo apartan del régimen de contrataciones adoptado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires".⁴¹

El control físico y financiero del programa se ve afectado particularmente por la falta de definición respecto al efectivo stock de luminarias existentes al 1° de febrero de 1998, establecido en la Licitación 93/97, las debilidades de control respecto al registro de obras nuevas y del material removido, a la numeración de piquetes, al archivo y resguardo de la documentación y a la ausencia de informe del avance fotográfico de obras.

El nivel técnico de los trabajos y las instalaciones se ven comprometidos por distintas deficiencias tales como las observadas en la definición de características técnicas del alumbrado, su mantenimiento y control, planos adecuados, condiciones de acopio y de previsiones de estética uniforme para la misma y deficiencias en la coordinación entre las distintas áreas de gobierno.

Dr. Vicente M. Brusca
Presidente
Auditoría General de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁴¹ Cfr. Internet, Informe Final 1999, Conclusiones.