

INFORME FINAL

DIRECCION GENERAL

**CONTRATACIONES
AUDITORIA LEGAL Y FINANCIERA**

Buenos Aires, setiembre de 2003

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presidente:

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales:

Dr. Vicente Mario Brusca

Lic. Josefa Prada

Dra. Alicia M.J. Boero

Dr. Nicolás Corradini

Dr. Rubén Campos

Lic. José Luis Giusti

Proyecto N°: 05-03-12

Nombre del Proyecto: Dirección General de Custodia de Edificios del Gobierno de la Ciudad.

Objeto: Contrataciones celebradas por el Organismo y devengadas durante el periodo 2002.

Objetivos: Controlar los aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación y pago de los contratos.

Jurisdicción: 20 - Área Jefe de Gobierno

Programa presupuestario: 2360 (Custodia de Edificios).

Unidad ejecutora: Dirección General de Custodia de Edificios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Período bajo examen: Año 2002

Fecha de presentación de informe:

Equipo Designado:

Auditor Supervisor
Dra. Bettina Fernández

Auditores de campo
Dra. María Noel Grinfeld Lamas
Cdora. Cristina Agrelo
Dra. Maria Soledad Pellicciotta

Crédito sancionado: \$ 9.798.564
Crédito vigente: \$ 15.141.158
Crédito definitivo: \$ 13.508.508
Crédito devengado: \$ 13.479.114

**Informe Final de Auditoria
Proyecto N° 5.03.12**

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

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley 70, artículos 131°, 132° y 136°, la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la “Dirección General de Custodia de Edificios del Gobierno de la Ciudad” con el objeto que se detalla a continuación.

1. OBJETO

Contrataciones celebradas por el Organismo devengadas durante el periodo 2002.

2. OBJETIVOS

Controlar los aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación y pago de contratos.

3. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa establecidas en el Artículo 6° de la ley N° 325 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobatoria de las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Se verificó la adecuación legal y financiera de los procesos de contratación correspondientes al periodo 2002 y el ajuste de la prestación a los requisitos contractuales en los aspectos referentes a su certificación, liquidación y pago.

3.1. Procedimientos aplicados

- a. Recopilación y análisis de la normativa relacionados con:
 - Estructura orgánico-funcional.
 - Contrataciones
 - Sistemas de gestión, administración financiera y control.
 - Tributación.
- b. Entrevistas con funcionarios de las siguientes áreas del Organismo:
 - ✓ "Dirección General"
 - ✓ "Administración"
 - ✓ "Empresas Privadas"
 - ✓ "Jefatura de Servicios"
- c. Relevamiento de las distintas áreas y circuitos administrativos involucrados en las contrataciones de bienes y servicios.
- d. Consulta y análisis del informe final de auditoría N° 5.07.01.00 denominado "Servicios de Seguridad. Contrataciones. Auditoría legal y financiera. Periodo 2000" aprobado por la Auditoría General de la Ciudad.
- e. Análisis del listado de ejecución presupuestaria y su confrontación con la documentación contractual.
- f. Requerimiento y análisis de documentación proporcionada por:
 - ✓ Subsecretaría de Logística y Emergencias
 - ✓ Dirección General de Custodia de Edificios
 - ✓ Dirección General de Contaduría
 - ✓ Dirección General de Tesorería
 - ✓ Oficina de Gestión Pública y Presupuesto
 - ✓ Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires N° 12, Secretaría N° 23.
 - ✓ Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.
 - ✓ Dirección General de Compras y Contrataciones
- g. Cruce de información suministrada por los Organismos precedentemente mencionados
- h. Pruebas globales y verificaciones aritméticas
- i. Estudio de las contrataciones a cuyo fin se planificó una muestra de casos extraídos del listado de transacciones proporcionado por la Dirección General de Contaduría y la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Teniendo en consideración su relevancia económica, se seleccionaron contrataciones de servicios no personales por cuanto el gasto devengado por dicho concepto (\$ 7.440.371,44) (inc 3 de la registración presupuestaria, conforme nomenclador pertinente) representa, excluido el inciso 1 (gastos

de personal), el 99,08% del total devengado (\$ 13.479.113,97) e incluido el inciso antedicho un 43,38% aproximadamente del mismo. Asimismo, advirtiendo que los servicios de vigilancia representan dentro del inciso 3) antedicho el 97% del total devengado por aquel concepto (\$ 7.307.732,82), se seleccionaron contrataciones por dichos servicios.

Por ende, del total del gasto devengado por el concepto antedicho, se seleccionó una muestra representativa, en montos, del 59% .

Asimismo, se analizaron los siguientes expedientes: 1) N° 31.979/01 (administrativo) en cuya virtud se instrumenta el procedimiento contractual en trámite para la prestación de los servicios de vigilancia. 2) N° 5504/0 (judicial) caratulado “Odipa SRL c/GCBA s/cobro de pesos” en trámite por ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires N° 12, Secretaría N° 23 3) N° 57480/01 (administrativo) en cuya virtud tramitó la prórroga de la licitación pública N° 190/97. 4) N° 81.525/96 (administrativo) que instrumenta el procedimiento de licitación pública N° 190/97.

Las tareas de campo han sido desarrolladas entre el 9 de junio y el 26 de setiembre de 2003.

4. ACLARACIONES PREVIAS

4.1. Estructura, funciones y procedimientos (Anexo I)

a. Estructura

La Dirección General de Custodia de Edificios (ex Dirección General de Seguridad) es creada por el Decreto N° 1988/00 en el ámbito de la ex Subsecretaría de Servicios Generales de la Jefatura de Gobierno que por Decreto 654 del 10/5/01 modifica su nombre por el de Subsecretaría de Logística y Emergencias dependiente de la Jefatura de Gobierno.

Por Decreto 824/GCBA/01 del 25/6/01 (que modifica la estructura del Gobierno de la Ciudad) se modifica la denominación de la Dirección General de Seguridad por la de Dirección General de Custodia de Edificios del Gobierno de la Ciudad.

El Decreto referido no aprueba la estructura de los niveles inferiores del Organismo en cuya virtud, y, en función de la caducidad de aquellas estructuras organizativas dispuesta por el Decreto 12/GCBA/96, las áreas que dependen de la Dirección General se estructuran de hecho sin sustento normativo.

En dichos términos el Organismo analizado se estructura, de hecho, con cinco áreas: “Administrativa”, “Jefatura de Servicios”, “Empresas Privadas”, “Recepción y Orientación” y “Armería”.

b. Funciones y procedimientos

En lo que respecta a la descripción funcional del Organismo corresponde remitir al informe de auditoría aprobado por la Auditoría General referenciado en el ítem “Procedimientos” de este informe (3.1.d).

Resulta conveniente no obstante recordar que conforme responsabilidad primaria atribuida al Organismo, compete al mismo centralizar el control de vigilancia integral en todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad y resguardar su patrimonio con agentes propios y a través de empresas privadas, a las que supervisa (Decreto 1988/00).

Y corresponde asimismo adicionar que con fecha 10 de junio de 2002 el Decreto 588/GCBA/02 dispone una nueva atribución a la Dirección General en análisis cual fuera la de intervenir en la fijación de las condiciones técnicas a las que deben ajustarse las contrataciones de los servicios de vigilancia y custodia de los edificios de propiedad o uso del Gobierno de la Ciudad y brindar el asesoramiento correspondiente en forma previa a la adjudicación de las contrataciones que se realicen y en la supervisión y el contralor de su prestación.

La atribución antedicha se enmarca en la necesidad de profundizar la política de centralización de las cuestiones vinculadas a la custodia de los bienes patrimoniales de la Ciudad, conforme puede apreciarse de los “considerandos” del Decreto referido. Cual atribuye en ese marco asimismo a la Subsecretaría de Logística y Emergencias la organización y contratación de los servicios de vigilancia y custodia de los edificios de propiedad o uso del Gobierno de la Ciudad, así como también la supervisión y controlar de la prestación.

Idéntica remisión a la antedicha corresponde formular respecto de la descripción funcional de las áreas del Organismo, conviniendo en esta instancia recordar que la unidad organizacional que interviene en el procedimiento de contrataciones objeto de la auditoría que nos ocupa, es la “Administrativa” (integrada con las áreas “Depósito”, “Vestuario”, “Despacho”, “Mesa de Entradas”, “Personal” y “Patrimonio-Contable”) con competencia, entre otras, para promover e instrumentar aquellos procesos, evaluando las necesidades, efectuando la afectación preventiva manual del gasto y formulando, en su consecuencia, los pedidos de compra a la “Subsecretaría de Logística y Emergencias” - quien en su función, promueve y concreta el procedimiento de la contratación- o en su caso, celebrando la contratación con fondos de “Caja Chica” o “Fondos con cargo a rendir cuenta documentada de su inversión”.

La recepción y conformidad del servicio se encuentran a cargo del área “Empresas Privadas” cuyo responsable jerárquico, conjuntamente con el Director General y el inspector de la “Dirección General de Compras y Contrataciones”, suscriben el parte de recepción definitiva.

La conformidad de la prestación requiere de un presupuesto previo que es la supervisión del servicio a cargo del área referida (“Empresas Privadas”).

A dicho fin, el Organismo cuenta con “agentes supervisores” que controlan que el cumplimiento de la prestación se ajuste a los términos de las bases de la contratación, y, en su caso, a las directivas impartidas por el Director General.

Los incumplimientos se registran en actas denominadas “De control de recepción del servicio” que se suscriben por el Director General, el responsable del área “Empresas Privadas” y el contratista. Se confeccionan varios ejemplares archivándose una copia en el “Libro de Actas de Novedades” llevado por el área. También se elaboran informes o resúmenes de deficiencias para su remisión a la “Dirección General de Compras y Contrataciones”, “Subsecretaría de Logística y Emergencias”, contratista y Dirección General en donde se prestó el servicio.

Una copia del acta de recepción de los servicios se remite asimismo a la “Dirección General de Compras y Contrataciones” y a la “Subsecretaría de Logística y Emergencias” a los fines de evaluar si corresponde la aplicación de penalidades, previo dictamen de la Procuración General de la Ciudad.

Aquellos incumplimientos se registran asimismo en el parte de recepción definitiva.

Recibido el servicio, el Organismo auditado remite a la “Subsecretaría de Logística y Emergencias” copia del parte de recepción definitiva y la constancia de la afectación manual del gasto.

Dicha documentación, conjuntamente con el “acta de recepción de servicios”, son remitidas por aquella Subsecretaría a la “Dirección General de Contaduría” y “Dirección General de Tesorería” a los efectos del pago respectivo previa presentación de la factura correspondiente por el contratista.

4.2. Aspectos normativos

El marco legal que regula las contrataciones de servicios analizadas se integra con el Decreto 5720/PEN/72, reglamentario del art. 61º del Decreto ley 23.354/56, Ordenanza 31.665 reglamentada por el Decreto Municipal N° 974/76, Decretos 825/PEN/88 y 826/PEN/88 y 827/PEN/88 aplicables al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires por la cláusula transitoria 3º de la ley 70 y su Decreto reglamentario 1000/99.

Asimismo, completa el marco normativo la ley 744 (ley de emergencia económica y financiera) y su Decreto reglamentario 92/GCBA/02, vigente por el término de seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia (3/1/02).

4.3. Antecedentes

a. Servicios prestados en el marco de la Licitación pública 190/97

Durante el periodo analizado prorrogó su vigencia la contratación N° 190/97 aprobada por Decreto 805/GCBA/98 del 5 de mayo de 1998 tramitada por el procedimiento de licitación pública e instrumentada en expediente N° 81525/96 (cuya evaluación fuera efectuada por la Auditoría General en el marco del proyecto de auditoria referido párrafos precedentes a cuyo texto remitimos).

En efecto, en el marco de aquella contratación se prestaron los servicios por quienes resultaran adjudicadas a saber: Odipa SRL, Servin SA (posteriormente Eficast SA según cambio de denominación) y Search Organización de Seguridad SA. suscribiéndose las órdenes de compra respectivas el 11/5/98.

La vigencia del plazo contractual se convino originalmente en tres (3) años a contar desde el inicio de la prestación del servicio reservándose el Gobierno de la Ciudad el derecho de prorrogar aquel por única vez y por un periodo de hasta un (1) mes calendario (art. 2° y 3° del Pliego de cláusulas particulares).

Habiéndose expirado el plazo contractual con fecha 30 de junio de 2001, el Decreto 1644/GCBA/01 del 24 de octubre de 2001 (dictado en el marco del expte. 57480/01), fundándose en razones de necesidad y urgencia y en la facultad otorgada al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por la licitación pública referida, aprueba la prórroga del contrato hasta tanto se adjudique la contratación en la nueva licitación (en ese entonces en trámite por expediente N° 31.979/01) (art. 1°). El acto administrativo que nos ocupa autoriza asimismo a la Subsecretaria de Logística y Emergencias a emitir las respectivas órdenes de provisión (art. 3°) que nunca se suscribieron.

Consecuentemente, los pagos efectuados durante el periodo auditado a las empresas oportunamente adjudicadas en el marco de la licitación por la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia se enmarcan en la Disposición antedicha (Decreto 1664/GCBA/01).

b. Servicios prestados bajo el amparo del Decreto 1370/GCBA/01

Sin perjuicio de lo expuesto, ha de señalarse que durante el periodo en análisis se efectúan prestaciones por idénticos servicios por otras empresas (seis casos: *Albor Seguridad*, *Lideres Consultores de Seguridad SRL*, *Korpus Seguridad SRL*, *Rio Seguridad de la Plata SA*, *Cooperativa de Trabajo*

Solucionar Ltda. y Search Organización de Seguridad SA) dentro del marco del Decreto 1370/GCBA/01 (Anexo III).

En estos supuestos, a excepción de la empresa “Search Organización de Seguridad SA”, la prestación de los servicios es efectuada en diversas áreas del Gobierno de la Ciudad sin la intervención de la “Dirección General de Custodia de Edificios” ni de la Subsecretaría de Logística y Emergencias.

c. Actuaciones judiciales (Expediente N° 5504/0)

Con fecha 5/8/02 “Odipa SRL” (prestataria del servicio de seguridad y vigilancia por adjudicación en la licitación 190/97) promueve demanda judicial contra el Gobierno de la Ciudad (expediente N° 5504/0 “Odipa SRL c/GCBA s/cobro de pesos”) ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CCBA N° 12, Secretaría N° 23, reclamando el cobro de la suma de \$ 1.209.356,22 en concepto de capital con más los intereses que se devengue calculados a la tasa pasiva el Banco Ciudad, por el no pago de las facturas correspondientes a la prestación de los servicios del mes de enero hasta el 28 de abril de 2002 inclusive (facturas del 31/1/02 con fecha de vencimiento 2/3/02, del 28/2/02 con vencimiento el 30/3/02, del 31/3/02 con vencimiento 30/4/02 y del 30/4/02 con vencimiento el 30/5/02) en cuya virtud (incumplimiento contractual) tuvo por finalizada la relación contractual con sustento en el art. 1204 del Código Civil (pacto comisorio) a partir del 28/4/02, previa intimación y notificación por carta documento, dejando por ende de prestar los servicios desde dicha fecha.

Alega asimismo la inconstitucionalidad de la ley 744 (arts. 2 y 3) que declara la emergencia y la del Decreto N° 3/GCBA/02 que la prorroga por resultar violatorios de garantías constitucionales (derecho de propiedad) del principio de razonabilidad (art. 28CN), del de irretroactividad de la ley. En cuya virtud, acusa que el Gobierno de la Ciudad no ha podido ampararse en aquella normativa para incurrir en la mora en el pago.

Señala por último que como consecuencia de la mora incurrida ha entrado en cesación de pagos debiendo presentarse en concurso preventivo ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N° 24, Secretaría N° 47 decretándose el auto de apertura el 28/5/02 y que con fecha 2/10/02 solicitó su propia quiebra resolviéndose el auto de apertura el 4/10/02.

Entre paréntesis, corresponde señalar que en función de la resolución contractual, la “Dirección General de Custodias de Edificios” requiere la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia a la empresa “Search Organización de Seguridad SA” los que son efectivizados y abonados bajo el amparo del Decreto 1370/GCBA/01.

Continuando con la descripción del proceso judicial, se observa que la Ciudad de Buenos Aires contesta demanda rechazando en primer término la inconstitucionalidad acusada por devenir abstracta la cuestión por pérdida de

vigencia de ambas normas (de la ley 744, por transcurrir el plazo de seis meses previstos en la misma como duración de la emergencia, y del Decreto de necesidad y urgencia 3/GCBA/02 por no haber sido ratificado por la Legislatura de la Ciudad). En segundo término niega los hechos alegados por la actora. Y reconviene por último por nulidad de la prórroga y del Decreto 1664/GCBA/01 por no haberse dado cumplimiento al principio de legalidad constituyéndose la norma referida en un acto administrativo irregular de nulidad absoluta y manifiesta (La Resolución 1900 PG/02 del 28/11/02 autoriza a reconvenir en dichos términos) en cuya virtud alega entonces que las facturas reclamadas por la actora no fueron abonadas porque no tienen sustento contractual alguno.

Al tiempo de concluir las tareas de campo, el estado procesal de las actuaciones acreditaba la contestación de la reconvenición por el Síndico de la actora, el requerimiento de la remisión del expediente al Juzgado en donde tramita la quiebra por fuero de atracción y el acto de apertura a prueba (acta de audiencia del 22/08/03).

d. Licitación en trámite (Expte. 31.979/01)

La Subsecretaría de Logística y Emergencias con fecha 15/5/01 promovió un procedimiento contractual, el que tramita por el de la licitación pública, a los fines de la contratación de los servicios de seguridad y vigilancia.

Al tiempo de concluir las tareas de campo, el estado de las actuaciones referidas traduce la elaboración y aprobación del pliego de condiciones y el llamado a licitación mediante el Decreto 949/GCBA/03 del 11/7/03 (publicado en el BO N° 1735) del 18-07-03 fijándose como fecha de apertura de ofertas el 20/8/03.

4.4. Presupuesto (Anexo II)

Por razones de grave emergencia económica no se aprobó el presupuesto de gastos y recursos de la Administración del Gobierno de la Ciudad para el ejercicio fiscal 2002.

Consecuentemente, conforme disposiciones del art. 53° de la CCBA y art. 51° de la ley 70¹, durante el ejercicio auditado prorrogó su vigencia el presupuesto del periodo 2001.

No obstante, mediante Decreto 171/GCBA/02, y en el marco de las facultades conferidas al Jefe de Gobierno por la ley 744 (art. 12°)² y por el art. 51° de la ley 70³, en cuyo marco se autoriza a efectuar modificaciones presupuestarias que resulten indispensables, se aprueban adecuaciones crediticias al Presupuesto General prorrogado automáticamente para el ejercicio fiscal 2002, así como se ajusta el cálculo de los recursos y la distribución integral del gasto.

En lo que al presupuesto del Organismo auditado respecta, se aprecia que el sancionado ascendió a la suma de \$ 9.788.564 y que en virtud de las modificaciones posteriores el crédito vigente resulta equivalente a \$ 15.141.158.

La ejecución y aplicación del presupuesto del Organismo auditado es regulado por el Decreto 172/GCBA/02 cual aprueba las normas anuales de ejecución y aplicación del presupuesto general de la Administración Pública.

5. OBSERVACIONES

5.1. Control interno

Se observa insuficiencia y debilidad en el control interno por cuanto:

1. Las áreas que se conforman en el Organismo carecen de una estructura orgánico funcional aprobada con su respectivo organigrama, definición

¹ Art. 53° CCBA: “....Si al inicio del ejercicio financiera no se encontrara aprobado el presupuesto, regirá hasta su aprobación el que estuvo en vigencia el año anterior...” y Art. 51° ley 70: “Si al inicio del ejercicio financiero no se encuentra aprobado el proyecto de presupuesto general, rige el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que debe introducir el PE....”

² Art. 12 ley 744: “Autorízase al Poder Ejecutivo a introducir las modificaciones que resulten indispensables en el Presupuesto 2001, tanto en el nivel como en la distribución por funciones, y entre gastos corrientes y de capital existentes. El Poder Ejecutivo queda facultado a cambiar la distribución de las funciones y a modificar el crédito total autorizado para las partidas de “Transferencias”, hasta un monto total de un 5%. Asimismo, para las partidas de “Personal” queda autorizado a realizar cambios en la distribución de funciones de la partida presupuestaria hasta un monto total del 3%.”

³ Art. 51° ley 70: “Si al inicio del ejercicio financiero no se encuentra aprobado el proyecto de presupuesto general, rige el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que debe introducir el PE....”

de todas las unidades de organización, asignación de responsabilidades primarias y acciones y dotación de personal.⁴

2. Como consecuencia de lo observado en el ítem precedente, se advierte que se estructuran áreas (unidades de organización) cuyas responsabilidades primarias y acciones se encuentran definidas de hecho desarrollándose sin sustento normativo alguno.

5.2. Contrataciones

1) Contrataciones celebradas en el marco de la Licitación Pública 190/97

- a. Se observa una falta de planificación de las contrataciones por el área pertinente a los efectos de garantizar la prestación del servicio de seguridad bajo el amparo normativo. En efecto, conforme se describiera en el ítem “Antecedentes” del informe que nos ocupa (4.3.a) expirándose el plazo contractual de la licitación pública 190/97, que tuviera por objeto la prestación de los servicios referidos, el 30 de junio de 2001, recién con fecha 15/5/01 la Subsecretaría de Logística y Emergencias promueve el procedimiento contractual de licitación pública tendiente a la contratación de aquellos (ver punto 4.3.d) del ítem Antecedentes del informe).
- b. Consecuencia de lo antedicho es que no se promueven con la debida antelación los procedimientos contractuales pertinentes conllevando a la paradójica situación de vencimiento de los plazos de las contrataciones de seguridad y vigilancia, no obstante la necesidad imperiosa de contar con dichos servicios para garantizar el interés general. En efecto, es de observarse que habiéndose vencido la contratación en cuya virtud se prestaban los servicios que nos ocupan el 30 de junio de 2001 y no encontrándose finalizado a dicha fecha el procedimiento pertinente en cuya virtud se pudiera contratar el servicio conforme la normativa vigente (procedimiento que, conforme se detalle en el ítem “Antecedentes” de este informe, a saber 4.3.d) a setiembre de 2003 se encuentra recién en la etapa del llamado a licitación) se ha debido requerir y garantizar la prestación del servicio de algún modo.

⁴ Decreto 1711/94, Anexo. Capítulo 3.III.3 PRESENTACION DEL PROYECTO DE ESTRUCTURA: A- Organigrama: Constituye la representación gráfica de la organización, cuando se presente más de un organigrama se mencionarán como ... B- Objetivos: Los objetivos de las unidades y organismos surgirán de la desagregación de competencias establecidas por la Ley Orgánica... C- Responsabilidad Primaria y Acciones: la descripción de Responsabilidad Primaria y Acciones deberá ser efectuada para las áreas y unidades organizativas de nivel Dirección...D- Planta Permanente y Gabinete: Se indicará la cantidad de cargos por unidad orgánica a aprobar, totalizándolos por subsecretaría. Los totales no podrán superar en ningún caso las unidades físicas aprobadas en el presupuesto de gastos y recursos vigente. E- Financiamiento.”

- c. Ha de señalarse la falencia en los procesos de control interno por cuanto, resultando una de las responsabilidades primarias de la Subsecretaría de Logística y Emergencias la organización y contratación de los servicios de vigilancia y seguridad (ver punto 4.1. b del informe) ha debido advertirse por la autoridad competente la falta de planificación así como la promoción de los procedimientos contractuales pertinentes sin la debida antelación.
- d. En virtud de la situación expuesta en los tres ítems precedentes es que se ha dictado el Decreto 1664/GCBA/01 prorrogando la contratación tramitada por el procedimiento de la licitación pública.
- e. No obstante, se observa que no ha resultado aquel el remedio jurídico ajustado a la normativa vigente para dar solución a la situación generada. Ello, por cuanto si bien el acto referido ha venido a garantizar la prestación de un servicio esencial (seguridad y vigilancia) cuya continuidad no podía interrumpirse, no se ajustó al procedimiento por las siguientes consideraciones:
 1. Carece de causa suficiente (arts. 7º inc. b) y art 14º del Decreto 1510/GCBA/97)⁵ por cuanto, conforme se observara precedentemente, se aparta de la normativa aplicable y dado que las razones de necesidad y urgencia alegadas para su dictado no resultan imprevisibles a la autoridad ni debidamente acreditadas⁶. En efecto, habiendo expirado el plazo del contrato con la prórroga contractual convenida el día 30 de junio de 2001, se insta el procedimiento de licitación recién el 15/5/01, dicho en otros términos, sin la debida antelación. Y en cuya virtud se solicita la prórroga del contrato por la Dirección General de Custodia de Edificios el 18/5/01.
 2. Se encuentra asimismo cuestionado el objeto del acto administrativo en análisis por cuanto se prorroga un contrato cuyo plazo había expirado. En efecto, habiéndose vencido el contrato con la prórroga contractual prevista el 30/6/01, el Decreto 1664/GCBA/01 dictado el 24/10/01 dispone prorrogar un contrato ya vencido. Ello importa asimismo el apartamiento de la previsión del inc. 84 del Decreto 5720/PEN/72

⁵ Arts. 7º inc. b) y art 14º del Decreto 1510/GCBA/97: "Son requisitos esenciales del acto administrativo: b) Causa. Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable..." "El acto administrativo es nulo de nulidad absoluta e insanable:...b) cuando falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o los derechos invocados...."

⁶ "La configuración de la urgencia es una situación que no puede quedar sujeta a la valoración estrictamente subjetiva del funcionario, quien con su solo juicio podría así, dejar habilitada la excepción. La urgencia, pues, sea que se la valora como un supuesto generador de discrecionalidad, sea que se la considera como un concepto jurídico indeterminado, requiere, necesariamente de circunstancias objetivamente verificables a través de informes técnicos serios y previos a la contratación...". Comadira, Julio "Contratos administrativos-Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho", pág. 333.

reglamentario de la Ley de Contabilidad que refiere que a los fines del ejercicio de la facultad de prórroga, el Organismo licitante deberá emitir la orden pertinente antes del vencimiento de la vigencia del contrato (ver nota 6). Asimismo se observa un apartamiento de lo previsto en el Pliego de Bases y Condiciones, cláusulas particulares, art 3º.

- f. Sin perjuicio de lo antedicho, se advierte la inobservancia del procedimiento de la prórroga contractual operada (art. 7, inc. d) Decreto 150/GCBA/97)⁷ por cuanto:
1. Si bien obra constancia de la conformidad de los contratistas a la voluntad de prórroga de los contratos notificada por la administración con antelación a su disposición, dictado el Decreto que la aprueba, no se notifica a aquellos.
 2. Tampoco se emiten las órdenes de provisión por la Subsecretaría de Logística y Emergencia a las que refiere el artículo 2º del Decreto que dispone la prórroga (inc 84, b) Decreto 5720/PEN/72) (ver nota 6).
 3. Pese a lo observado en los ítems precedentes, se continúan prestando los servicios por los contratistas y abonando el Gobierno de la Ciudad aquellos amparado en el marco del Decreto 1664/GCBA/01.

2) Contrataciones celebradas en el marco del Decreto 1370/GCBA/01 (seis casos)

- a. A excepción de un (1) caso (servicios prestados por Searh Organización de Seguridad SA en reemplazo de Odipa SA, oportunamente adjudicada en la licitación 190/07, en función de la rescisión contractual a partir del 30/4/02) en los demás supuestos, los servicios prestados bajo el amparo del Decreto 1370/GCBA/01, artículo 1º inciso d)⁸, atento a la fecha de instrumentación de un proceso licitatorio (vencida la licitación pública 190/97 el 30 de junio de 2001 recién se insta el procedimiento contractual el 15/5/01) y su estado (recién con fecha 11/7/03 se aprueban los pliegos de condiciones y se llama a licitación fijándose el 20/8/03 para la apertura de ofertas), se advierte que la mentada

⁷ Art. 7, inc. d) Decreto 150/GCBA/97: "Son requisitos esenciales del acto administrativo...d) Procedimientos: antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico..."

⁸ Decreto 1370/GCBA/01, artículo 1º inciso d): Facúltase a: aprobar gastos de imprescindible necesidad en cada jurisdicción los cuales justificadamente no pudieran ser gestionados a través de los procedimientos vigentes en materia de contrataciones o de los regímenes de Caja Chica y Fondo Permanente, según el siguiente cuadro de competencias, sin perjuicio de las facultades otorgadas por Decreto N° 922/GCBA/01 a la Subsecretaría de Logística y Emergencias..."

justificación exigida por la norma citada como presupuesto para aprobar gastos de imprescindible necesidad no se encuentra debidamente fundada ni acreditada.

- b. Sin perjuicio de lo observado, se advierte asimismo que la aprobación del gasto bajo el marco de la normativa referida importa receptar un servicio sin previa fijación de bases contractuales y, por ende, de precisión del objeto contractual y de las obligaciones y responsabilidades del prestatario. Observándose asimismo en su consecuencia que la conformidad del servicio se ha de efectuar frente a la mera prestación de aquel, sin previo control de su modo, tiempo y lugar por cuanto dichas condiciones contractuales no fueron preestablecidas.
- c. Se suma a lo señalado que la prestación de los servicios efectuados bajo el amparo del Decreto 1370/GCBA/01, a excepción de un (1) caso (Search Organización para la Seguridad SA), se concreta sin la intervención, en ninguna etapa del proceso, de la Dirección General de Custodia de Edificios ni de la Subsecretaría de Logística y Emergencias. Ello, en desmedro de la responsabilidad primaria atribuida a ambos Organismos por Decretos 1988/GCBA/00 y 588/GCBA/02.⁹ Imposibilitando por último lo expuesto la materialización de la centralización pretendida por la normativa referida (Decreto 588/GCBA/02).

3) Licitación pública en trámite (Expte. 31.979/01)

- a. El pliego de condiciones exige el depósito del 5% del importe total de la oferta como requisito previo para la impugnación de la preadjudicación. El monto exigido supera el estimado razonable por la Procuración General del Tesoro a dichos efectos.¹⁰

⁹ Decreto 1988/00 atribuye a la Dirección General de Custodia centralizar el control de vigilancia integral en todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad y resguardar su patrimonio con agentes propios y a través de empresas privadas, a las que supervisa. El Decreto 588/GCBA/02 dispone una nueva atribución cual fuera la de intervenir en la fijación de las condiciones técnicas a las que deben ajustarse las contrataciones de los servicios de vigilancia y custodia de los edificios de propiedad o uso del Gobierno de la Ciudad y brindar el asesoramiento correspondiente en forma previa a la adjudicación de las contrataciones que se realicen y en la supervisión y contralor de su prestación.”

Según art. 1º Decreto 588/GCBA/01 compete a la Subsecretaría de Logística y Emergencias la organización y contratación de los servicios de vigilancia y custodia de los edificios de propiedad o uso del Gobierno de la Ciudad, así como también la supervisión y controlar de la prestación. Y su anterior, Decreto Municipal 183/95 atribuía a la ex Dirección General de Servicios Generales la función de organizar, coordinar, ejecutar, supervisar y controlar aquellos servicios.

¹⁰ Dictamen PTN 202: 151: “La inclusión de una garantía de impugnación en el pliego equivalente al medio por ciento de la oferta del impugnante, no importa un quebrantamiento del principio de igualdad de los oferentes en el procedimiento de la licitación, derivado del principio constitucional de igualdad ante la ley, ya que solo comporta la consecuencia de que todas las personas sujetas a una legislación determinada sean tratadas del mismo modo, siempre que

5.3. Liquidación y pago

1. En el 100 % de los casos no obra constancia en las actuaciones de la registración presupuestaria del gasto en su etapa “devengado”.
2. En el 79,3% de los supuestos (23 casos) los servicios prestados fueron abonados fuera del plazo fijado contractualmente a dicho fin. En efecto, la mora verificada es la siguiente:
 - Doce (12) casos (52%) 40 días.
 - Seis (6) casos (26%) entre 40 y 60 días.
 - Dos (2) casos (8,7%) 61 y 100 días.
 - Un (1) caso (0,4%) 100 días.
 - Dos (2) casos (8,7%) 200 días.
3. Como consecuencia de la mora incurrida, una de las contratistas (Odipa SA) promueve las acciones judiciales referidas párrafos precedentes reclamando las sumas adeudadas y teniendo por resuelto el contrato por incumplimiento del Gobierno de la Ciudad.
4. En el 20,7% de los supuestos (6 casos) no obra constancia de la Inscripción del contribuyente en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
5. En el 100% de los casos no obra constancia del recibo del Proveedor.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Control interno

se encuentren en idénticas circunstancias y condiciones.” Dromi, Roberto, “Licitación Pública”: “... A los fines de presentar una impugnación durante el desarrollo del procedimiento precontractual, se debe acompañar una garantía de impugnación como condición formal de validez. Las formas que debe asumir esta garantía (depósito bancario, aval bancario, seguro de caución, etc) y el monto de la misma se hallan predeterminados en los respectivos pliegos de bases y condiciones. Por consiguiente, las impugnaciones que no cuenten con su correspondiente garantía no serán consideradas, debiendo ser rechazadas sin más trámite. Si se hace lugar a la impugnación se reintegra la garantía al impugnante. Cuando la impugnación no prospere la pierde...”

Comadira, Julio, “La Licitación Pública “ ... A partir de la sanción de la ley 23.696 y de su reglamentación aprobada por el Decreto 1105/89, se generalizó la práctica de exigir en los pliegos el pago de garantías, normalmente fijadas en un porcentual del monto de la oferta, como condición para deducir impugnaciones contra los actos de preselección....” nota al pie de pág. “... La Procuración del Tesoro de la Nación ha aceptado la validez de esta clase de requerimiento recursivo, en tanto no resulten irrazonables o limitativos del derecho de defensa (Dictámenes 202-151, punto 9). Sostuvo el Procurador que en el caso, la garantía exigida al oferente representaba un porcentaje sustancialmente menor que el de la tasa de justicia...”)

1. Hasta tanto la autoridad competente apruebe la estructura organizativa, se recomienda proceder al dictado de disposiciones internas en el ámbito del Organismo, que definan y delimiten funciones, asignen responsabilidades y acciones a las diversas unidades de organización y al personal.
2. Elaborar manuales y normas de procedimientos que fijen rutinas administrativas y procedimientos de control interno.

6.2. Contrataciones

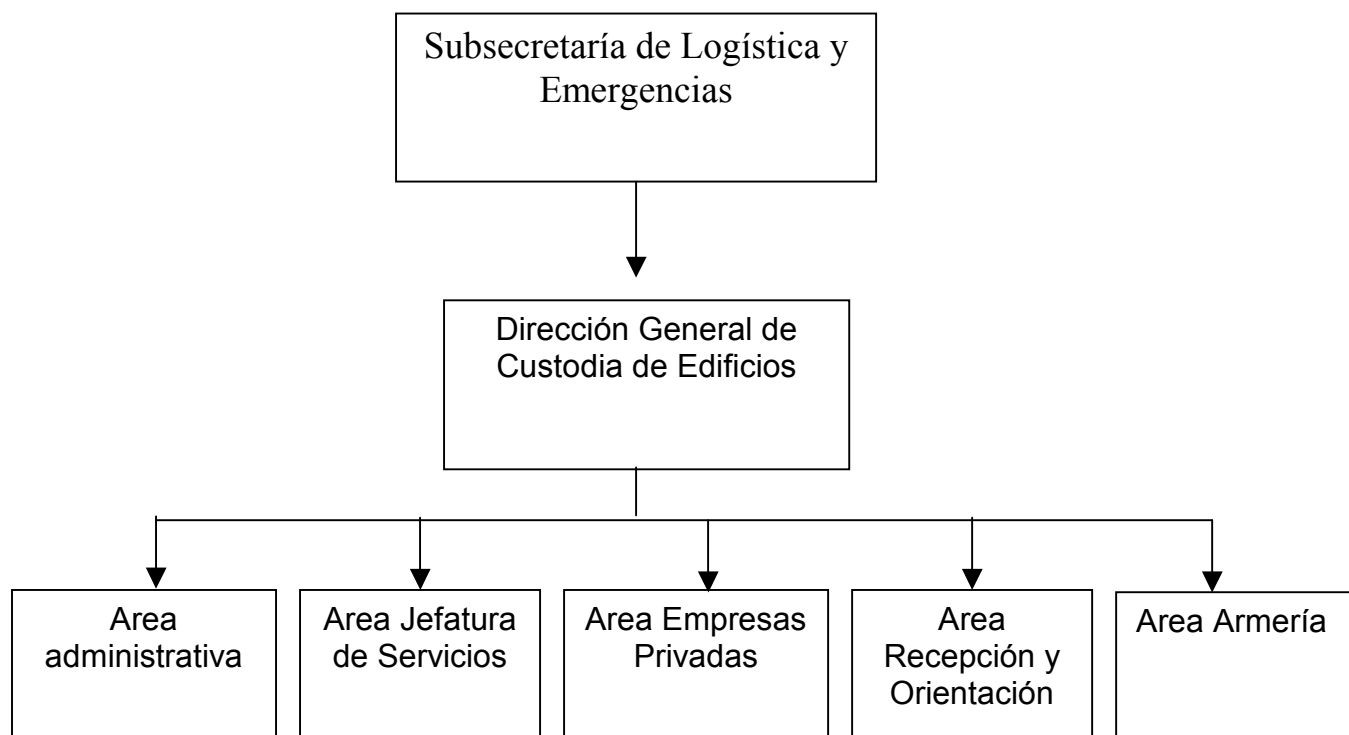
1. Cumplimentar todas las prescripciones contenidas en la normativa regulatoria de los procedimientos de compras y contrataciones de bienes y servicios (Decreto 5720/72, Resolución 1672/SHyF/96 y demás normativa complementaria).
2. Planificar e instar, en su consecuencia, los procedimientos de contratación con la debida antelación a los fines de cumplimentar con la normativa vigente.
3. Prever cláusulas razonables en los pliegos de condiciones a los efectos de garantizar los derechos los oferentes.

6.3. Liquidación y pago

1. Dejar constancia en todas las carpetas de pago de las registraciones del gasto en sus diversas etapas.
2. Adjuntar en todos los casos y en las carpetas de pagos, de conformidad con la normativa vigente, fotocopia de la constancia de inscripción del contratado en la Administración Federal de los Ingresos Públicos (AFIP).
3. Efectuar los pagos de los servicios que se reciban dentro del plazo contractual convenido a los fines de evitar el devengamiento de intereses y/o mayores perjuicios al erario público.

Buenos Aires, 30 de setiembre de 2003
(informe supervisión)

Anexo I
Estructura



Anexo II

Evolución presupuestaria

Crédito sancionado: \$ 9.798.564
 Crédito vigente: \$ 15.141.158
 Crédito definitivo: \$ 13.508.508
 Crédito devengado: \$ 13.479.114

Composición del gasto devengado y ejecutado

INCISO	DEVENGADO	EJECUCION	INCIDENCIA S/ TOTAL DEVENGADO
1 Gastos en personal	5.969.832,69	5.509.343.11	44,28
2 Bienes de Consumo	65.102.34	63.984,34	0,48
3 Servicios no personales	7.440.371,44	4.273.670,81	55,20
4 Bienes de Uso	3.807,50	3.807,50	0,04
TOTAL	13.479.113,97	9.850.805,76	100,00%

Composición del gasto de los servicios no personales (inc. 3º del nomenclador presupuestario)

PARTIDA PRINCIPAL	PREVENTIVO (en \$)	DEVENGADO (en \$)	PAGADO (en \$)	INCIDENCIA DEL PAGADO SOBRE EL DEVENGADO (en %)
Total General	7.467.369	7.440.372	4.273.671	57,43
1 Servicios básicos	39.265	39.265	35.931	91.50
3 3 Mantenimiento, reparación y limpieza	4.501	4.501	1.102	24.48
4 9 Otros no especificados	70.740	69.740	63.780	91.45
5 8 Servicio de Vigilancia	7.333.730	7.307.732	4.153.725	56.84
7 2 Viáticos	311	311	311	100.00
7 8 Movilidad	2.370	2.370	2.370	100.00
8 3 Derechos y Tasas	16.452	16.452	16.452	100.00

Anexo III

Korpus S.A.

- Sec.Educ. escuelas Abril/02 \$ 23.460.=
- Sec.Educ. escuelas Mayo/02 \$ 49.182.=
- Sec.Educ. escuelas Junio \$ 25.908.=
- Sec.Educ. escuelas julio/02 \$ 31.883,50
- Sec.Educ. escuelas Agosto/02 \$ 31.883,50

Cía. de Seguridad Río de la Plata SA

- Sec.Educ. escuelas Junio/02 \$ 22.025,29
- Sec.Educ. escuelas Setiembre/02 \$45.012.=

Líderes Consultores de Seguridad SRL

- Sec.Educ. escuelas Junio/02 \$ 23.936,22
- Sec.Educ. escuelas Julio/02 \$ 46.718,10
- Sec. Educ. escuelas Agosto/02 \$ 45.368,95

Cooperativa de Trabajo Solucionar Ltda..

- Sec. Desarrollo Económico Julio/02 \$ 23.048,80
- Dir. Gral. Política de Trabajo Julio/02 \$ 4.737,60
- Dir. Gral Política de Trabajo Agosto/02 \$ 4.681,20

Albor Seguridad SA

- Sec.Desarrollo Social Setiembre/02 \$ 6.969,60