

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con Informe Ejecutivo

**Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros
Ejercicio 2006
Proyecto N° 1.07.05**

Buenos Aires, 23 de Julio de 2008

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago de Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

CÓDIGO DE PROYECTO:

Nº 1.07.05

NOMBRE:

Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros. Auditoría Legal y Financiera.

OBJETO:

Contrataciones, compras y gastos del SPP 30, Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros

OBJETIVO:

Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio.

ALCANCE:

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).

PERÍODO BAJO EXAMEN:

Año 2006

UNIDADES EJECUTORAS DEL PRESUPUESTO:

- 1) 315 - Dirección General de Hidráulica
- 2) 805 - Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial

JURISDICCIONES

- 1) 30 - Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas
- 2) 34 - Ministerio de Espacio Público

PROGRAMA PRESUPUESTARIO (SPP)

30 Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros

EQUIPO DE AUDITORÍA

Auditores Supervisores Coordinadores: Dr. Pablo Lestingi, Arq. Claudio Scavone (hasta el 7 de diciembre de 2007)

Directores de Proyecto: Dr. Eduardo Jauregui, Dr. Miguel Ángel Mato (a partir del 10 de diciembre de 2007)

Alejandro F. Lamadrid (auditor Supervisor)

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, julio de 2008			
Código del Proyecto	1.07.05			
Denominación del Proyecto	Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros. Auditoría Legal, Técnica y Financiera			
Período examinado	Año 2006			
Programas auditados	30 (Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros)			
Unidad Ejecutora	Dirección Gral. de Hidráulica (Ministerio de Planeam. y O. Públicas) Dirección Gral. Mant. de la Red. Pluv. (Ministerio Espacio Público)			
Objeto de la auditoría	Contrataciones, compras y gastos del SPP 30, Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros.			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	30	\$ 40.152.163,00	\$ 38.900.566,00	96,88%
Alcance	➤ Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP). ➤ El programa auditado devengó gastos totales por \$ 38.900.566,00. ➤ La elección de la muestra de actuaciones se estableció sobre el universo de Contrataciones, incisos 3 y 4, de acuerdo a su significatividad económica y criterio del auditor. Se seleccionaron, según inciso y según jurisdicción, 49 actuaciones que comprenden 15 certificados básicos, 28 complementarios y 6 expedientes totalizando un 43% de significatividad. Sobre un total de			

	\$31.467.632 del inciso 3 y de \$5.868.749 del inciso 4, se seleccionaron certificados y expedientes por \$15.964.307.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Del 01-05-07 al 31-12-07.
Limitaciones al alcance	➤ Debido a que la Dirección General de Contaduría General informó que con el nuevo sistema SIGAF implementado para la registración de las operaciones no puede suministrar listados en donde conste la información con detalle de todas las transacciones del programa, no fue posible realizar controles de integridad de los totales imputados a cada cuenta ni a cada inciso. El trabajo realizado se limitó al análisis de la ejecución presupuestaria del programa en base a totales generales.
Aclaraciones previas	➤ Es dispar la información obtenida según la fuente, puesto que no existe un número coincidente de sumideros entre lo informado por la Unidad Ejecutora y los valores que figuran en la Cuenta de Inversión, variando las cantidades entre los 27.600 y los 30.700 respectivamente. ➤ A partir de junio de 2004 el programa 30 incluyó además del Servicio de Limpieza, Mantenimiento y Reparación de Sumideros, gestionado principalmente a través de los contratos resultantes de la Licitación Pública N° 171/03, obras de construcciones de nuevos sumideros. El traspaso a la jurisdicción de la DG de Mantenimiento de la Red Pluvial –que no tenía entre sus responsabilidades primarias la construcción de nuevos sumideros— determinó que estas obras nuevas pasaran al control del programa de Fortalecimiento de la Infraestructura de la Red Pluvial (N° 31) a cargo de la DGH. No obstante ello, en el ejercicio auditado se imputaron al programa otros trabajos: Envainado de Conductos, Mantenimiento de Bombas Boca-Barracas, Mantenimiento de Lagos y Arroyos y Gestión de la Ribera. ➤ Respecto al expte. 47.671/02, Lic. Pub. 171/2003: el área de prestación de los trabajos y servicios se dividió en cinco zonas, adjudicándose los servicios a tres empresas que comenzaron su

	prestación en junio de 2004 con un Plazo contractual de 48 meses. ➤ Los “Servicios de relevamiento y mantenimiento de la red de desagües pluviales. Limpieza y desobstrucción, de sumideros, cámaras, nexos y conductos del sistema pluvial” contemplan “la totalidad de trabajos, materiales, equipos, mano de obra, etc., necesarios para cumplir con el objeto del contrato” (PCP). El Pliego de Condiciones Técnicas enumera los trabajos que contempla la licitación: desobstrucción y limpieza de sumideros; actualización de catastro de sumideros e inventario; desobstrucción y limpieza de conductos y cámaras; reparación y mantenimiento de sumideros, sus cámaras y conductos de nexo; reposición de accesorios de sumideros; inspección video-televisada. Complementariamente, el pliego solicitaba se completara un precario (Anexo VIII) con distintas tareas que el GCBA podría, eventualmente, encomendar a la Contratista y que es facturado mensualmente como <i>Certificado Complementario</i>, según reza el artículo 2.11.3 del PCP: “Encomienda de Trabajos complementarios. El GCBA podrá realizar por si o a través de terceros, servicios, tareas u obras que <i>amplíen, mejoren o complementen</i> la zona y/ o elementos integrantes de la red pluvial a cargo de la contratista. No obstante ello y motivado en razones de Urgencia, Emergencia Hidráulica declarada en la Ciudad de Buenos Aires, determinadas taxativamente como de imprescindible ejecución, el GCBA está facultado para encomendar por acto administrativo expreso a la Contratista servicios, tareas u obras, las que para computo utilizará la Metodología y sistema de medición incorporado en la Planilla de ítems del Anexo VIII presentado en forma complementaria con su oferta económica”. ➤ Se realizaron obras de Envainado de Conductos Pluviales de 1300 mm por \$3.703.497 a través de la empresa Reconstrucción de Caños SA. La metodología fue de recuperación estructural del conducto por métodos no destructivos con la utilización de un envainado de preformado tubular moldeado.
Observaciones	1. En el ejercicio 2006, la demora hasta principios

principales	del año 2007 de la transferencia de los recursos técnicos y humanos a la DGMRP, tuvo como consecuencia un debilitamiento de los controles operativos y administrativos mayor a los señalados en la auditoría anterior, ya que parte del personal idóneo para hacer controles quedó en la DGH así como también la mayor parte de la documentación quedó en la DGH. 2. La disponibilidad y apertura presupuestaria del programa 30 en la jurisdicción 34 no permite exponer adecuadamente la ejecución del gasto según su finalidad puesto que la diferencia entre certificación <i>básica y complementaria</i> no se encuentra reflejada. 3. Existen certificados básicos de diciembre de 2006 y certificados complementarios de obras realizadas en los meses de septiembre a noviembre de ese año, que no están imputados en el ejercicio. 4. Respecto al expte. 47.671/02, Lic. Pub. 171/2003: Sobre la muestra de certificados complementarios analizada, que comprende 244 trabajos por un monto total de \$7.921.385, se encontró correspondencia con lo establecido en los pliegos --respecto a que se consideran "Trabajos complementarios" aquellos que amplían, mejoran o complementan la instalación existente— en el 8% de los casos. Respecto al 92% del monto certificado restante, un 25% resultan trabajos que deberían estar incluidos en los trabajos <i>básicos</i> de mantenimiento contratados en la Licitación 171/03 (generando un incumplimiento de lo estipulado en el pliego) y un 67% son trabajos que están <i>fuera del objeto</i> de la licitación y que, por ello, debieron haber sido objeto de una contratación diferenciada. 5. La Dirección General de Hidráulica extralimitó sus misiones, funciones y responsabilidades primarias al encomendar aprobar trabajos por actos administrativos donde se aduce que se encuentran alcanzados por las cláusulas contractuales de la Licitación Pública N° 171/03 con fechas posteriores al 31/03/06, momento a partir de la cual dicho contrato pasaba a ser controlado por la Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial creada por el
-------------	--

	Decreto N° 350/06. 6. <u>Obras de Envainado de Conductos.</u> Sobre las obras realizadas en la Av. Directorio y en el Parque Indoamericano: ✓ El apartamiento a las modalidades de contratación permitidas, no llevándose tampoco a cabo actos mínimos que pudieran enmarcar los trabajos en parámetros razonables. ✓ No se fundamenta ni se incluyen evidencias sobre el carácter de urgencia de la contratación. ✓ A la fecha en que se realizaron las contrataciones para las obras en Av. Directorio y en Parque Indoamericano la DGH, la SSlyO y el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, no tenían atribuciones para encarar y ejecutar las obras contratadas, ya que de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 350/06 dichas misiones y funciones correspondían a la DGMRP, Subsecretaría de Mantenimiento Urbano y Ministerio de Espacio Público. ✓ Se observó el incumplimiento del artículo 60º de la Ley 70 ya que la DGH ejecutó tareas de mantenimiento de la red pluvial y el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas aprobó el gasto efectuado sin contar con la correspondiente disponibilidad de partida presupuestaria. ✓ Las actuaciones de ambas obras fueron desdobladas en forma incorrecta en sendos tramos y sin ninguna referencia explícita entre ellas. En el caso de los trabajos en Parque Indoamericano, esto evitó el dictamen previo de la Procuración General, que es obligatorio en todos aquellos casos que la contratación supere el millón de pesos.
Recomendación	De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del 23 de julio de 2008 y en concordancia con lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales, mediante el Dictamen N° 70/08 de fecha 17 de julio de 2008, se recomienda que en relación a las diversas irregularidades administrativas evidenciadas, la instrucción de actuaciones en sede administrativa con el alcance previsto en el Inc. K) del art. 136 de la Ley 70, sugiriendo el envío del Informe Final a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires en el alcance de sus competencias.

Conclusiones	➤ Aunque la unificación en una sola contratación del mantenimiento de la Red Pluvial, ejecutada a través de la Licitación Pública 171/03, aspiraba a ordenar y mejorar una gestión antes realizada por más de un organismo, el análisis del ejercicio 2006 muestra una administración de contratos con serias deficiencias. ➤ Merecen una consideración particular los trabajos de Envainado de Caños, los cuales no sólo se apartan de la normativa de contratación y de las atribuciones que tenían los organismos que aprobaron los trabajos, sino que tampoco existió un dictamen técnico que analizara la conveniencia de la adopción de una nueva metodología constructiva. ➤ La Licitación 171/03 no ha cumplido con su objetivo de encuadrar y ordenar en forma suficiente los trabajos de mantenimiento objeto del programa 30, ya sea por deficiencias de la gestión pero también por deficiencias del propio pliego de condiciones (los trabajos de Envainado de Caños realizados por un monto de \$3.703.497 sumados a la alta incidencia de trabajos complementarios que no fueron concursados (95% de los básicos por \$15.125.005) y el alto porcentaje (92%) de estos últimos que no son alcanzados por la definición del PCP, configuran un importe superior a los trabajos básicos concursados por la licitación 171/03 (\$15.854.349)). ➤ Insuficiente dotación de personal asignado a las tareas de inspección, control y evaluación de desempeño. La cantidad de sumideros existentes sigue siendo un dato incierto.
--------------	--

Informe Final de Auditoría
Proyecto N° 1.07.05

DESTINATARIO

Señora
Presidenta
Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. Gabriela Michetti
S / D

I. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 131, 132 y 136 de la Ley N° 70, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Hidráulica (DGH), dependiente del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas y en la Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial (DGMRP) del Ministerio de Espacio Público.

El examen se ha llevado a cabo de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires establecidas en la Ley N° 325 de la Ciudad de Buenos Aires y en cumplimiento de la planificación institucional del año 2007.

II. OBJETO

Contrataciones, compras y gastos del Servicio Público Primario N° 30, Mantenimiento Desagües Pluviales por Terceros

III. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales, operativos, técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio.

IV. ALCANCE DEL EXAMEN

Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa. El alcance se acotará, en función del grado de

incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).

Teniendo como marco las Normas Básicas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, se realizaron:

- Recopilación y análisis de la normativa referida al objeto de la auditoría.
- Lectura y Análisis de informes de auditorías anteriores con similar objeto.
- Relevamiento y análisis de los procedimientos y de los mecanismos de control interno.
- Análisis de las respuestas de las Notas, Cuestionarios y Documentación de respaldo suministradas por el organismo.
- Entrevistas con responsables del área.
- Relevamiento, Control, análisis y evaluación de los Certificados de Obra, Órdenes de Servicio y Notas de Pedido, y otra documentación de obra a que se tenga acceso, correspondientes al período auditado.
- Visitas a obra.
- Cruzamiento y análisis de información suministrada.
- Pruebas globales y verificaciones aritméticas.
- Estudio de las contrataciones celebradas y sus renegociaciones, en los casos que correspondió.

La elección de la muestra de actuaciones se estableció sobre el universo de Contrataciones, incisos 3 y 4 de acuerdo a su significatividad económica y criterio del auditor. Se seleccionaron, según inciso y según jurisdicción, 49 actuaciones que comprenden 15 certificados básicos, 28 complementarios¹ y 6 expedientes totalizando un 43% de significatividad. Sobre un total de \$31.467.632 del inciso 3 y de \$5.868.749 del inciso 4 (Cuadro 2), se seleccionaron certificados y expedientes por \$15.964.307.

Sobre esta muestra se llevaron a cabo los siguientes procedimientos.

- ✓ Examen de legalidad de las contrataciones y obras.
- ✓ Examen de legalidad de procesos licitatorios llevados a cabo.

¹ La muestra de certificados complementarios es la siguiente (todos registros del 2006):

ZONA 1			ZONA 2			ZONA 3		
Registro	Nº	TOTAL	Registro	Nº	TOTAL	Registro	Nº	TOTAL
300-DGHIDR	19	103.028,99	450-DGHIDR	20	237.758,77	174-DGHIDR	18	29.702,06
29-DGMRP	21	489.224,34	36-DGMRP	21	494.210,00	650-DGHIDR	s/n	454.644,00
66-DGMRP	25	438.774,37	64-DGMRP	23	131.740,07	58-DGMRP	21	15.400,00
95-DGMRP	26	423.666,00	814-DGHIDR	27	690.742,35	69-DGMRP	24	72.547,12
112-DGMRP	28	160.874,95	107-DGMRP	28	486.274,33	103-DGMRP	26	75.486,84
ZONA 4			ZONA 5			TOTAL		
320-DGHIDR	20	339.400,00	185-DGHIDR	20	247.200,00			
458-DGHIDR	22	86.675,25	24-DGMRP	27	493.696,00			
23-DGMRP	26	470.481,00	39-DGMRP	30	401.280,00			
40-DGMRP	30	189.300,10	35-DGMRP	28	122.096,74			
55-DGMRP	32	9.435,10	53-DGMRP	31	124.275,00			
96-DGMRP	35	336.568,38	100-DGMRP	37	780.554,32			
114-DGMRP	36	16.349,00						7.921.385,08

- ✓ El control del correcto ajuste de las certificaciones de obras y servicios a las cláusulas legales y contractuales,
- ✓ Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- ✓ Análisis de la gestión de obras
- ✓ Comprobaciones matemáticas.

La presente auditoría se realizó entre el mes de mayo y el mes de diciembre de 2007.

V. LIMITACIONES AL ALCANCE

Debido a que la Dirección General de Contaduría General informó que con el nuevo sistema SIGAF implementado para la registración de las operaciones no puede suministrar listados en donde conste la información con detalle de todas las transacciones del programa, no fue posible realizar controles de integridad de los totales imputados a cada cuenta ni a cada inciso. El trabajo realizado se limitó al análisis de la ejecución presupuestaria del programa en base a totales generales.

VI. ACLARACIONES PREVIAS

A continuación se exponen los aspectos más importantes que enmarcan y describen los temas sobre los cuales versará el presente informe.

1. El programa 30, Mantenimiento de Desagües Pluviales por Terceros.

El programa 30, según el Presupuesto 2006 “Consiste en el control de inundaciones y/o anegamientos ante eventos meteorológicos, a partir de la implementación del servicio de Limpieza, Mantenimiento y Reparación de sumideros y conductos existentes en la red pluvial y de la Ampliación de la Red. El objeto de este servicio público esencial, es el de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la CBA, a partir de la disminución, en un grado razonable, de la vulnerabilidad de la población ante eventos meteorológicos cada vez más intensos”.

Es dispar la información obtenida según la fuente, puesto que no existe un número aproximado coincidente entre lo informado por la Unidad Ejecutora y los valores que figuran en la Cuenta de Inversión, variando las cantidades entre los 27.600 y los 30.700.

Cuadro 1
Cantidad de sumideros

Informado por la Unidad Ejecutora		
	Ejercicio 2005	Ejercicio 2006
Zona 1	11.434	11246
Zona 2	4.337	4609
Zona 3	4.554	4422
Zona 4	4.400	4377
Zona 5	3.024	3020
Total	27.749	27.674
Expresado en la Cuenta de Inversión		
	Ejercicio 2005	Ejercicio 2006
Total	30.279	30.681

La Unidad Ejecutora del programa ha sido la Dirección General de Hidráulica (DGH o DGHidr) dependiente del Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas (jurisdicción 30). Con la sanción del Decreto 350-GCBA-2006, publicado el 10/04/2006 en separata Boletín Oficial N° 2.416, se crea la Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial (DGMRP), dependiente de la Subsecretaría de Mantenimiento Urbano, cuyo Ministerio responsable es el Ministerio de Espacio Público (jurisdicción 34).² Por esta razón, la ejecución presupuestaria aparece dividida en las dos jurisdicciones mencionadas. Los Directores Generales responsables fueron el Ing. Adrián Quaini por la DGH y el Arq. Santiago Verdondoni (Director General del Ente de Mantenimiento Urbano-EMUI) a cargo de la DGMRP. Cabe señalar que esta última, a diferencia de la DGH, no tiene entre sus responsabilidades primarias la ejecución de obras de *ampliación* de la red pluvial que quedaron manos de aquella.³

A pesar de que el decreto 350-GCBA-06 es de abril, se demoró hasta principios del año 2007 la transferencia de los recursos técnicos y humanos de la DGH a la DGMRP.

Los importes de crédito del presupuesto original, el presupuesto vigente para su ejecución y el importe finalmente devengado del programa 30 ejercicio 2006 se muestran en el cuadro 2 (apertura según objeto del gasto)

² Por Decreto N° 378/06 se designa como Director General al Ing. Víctor Burec, quien desempeñó sus respectivas funciones desde el mes de abril del año 2006 hasta el mes de diciembre del mismo año. Por Decreto N° 2037/06, se acepta la renuncia presentada por el Ing. Víctor Burec y se designa como Directora General a la Lic. Miriam Viglione. Por Decreto N° 728/07 se acepta la renuncia a su cargo y se encomienda la firma del despacho al Arq. Santiago Verdondoni.

³ La Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial se hizo cargo de los programas 30 de Mantenimiento de Desagües Pluviales y 29 de Mantenimiento de Estaciones de Bombeo. Las responsabilidades primarias de la Dirección General descriptas en el mencionado Decreto son las siguientes: "Planificar, proyectar, administrar, inspeccionar y ejecutar las obras de *protección, saneamiento y mantenimiento* del sistema pluvial. Mantener y desobstruir sumideros y desagües pluviales del sistema de captación dentro del plan hidráulico. Ejercer el Poder de Policía, de regulación y de control de los desagües pluviales del sistema de captación dentro del plan hidráulico. Programar y comunicar al Ministerio los cortes de vía pública por trabajos de reparación, obras y mantenimiento de la red pluvial."

y el cuadro 3 (apertura según finalidad-función), consolidando los importes de la jurisdicción 30 y de la 34.

Cuadro 2
Programa 30
Crédito Original, Vigente y Devengado según objeto del gasto.

INCISO	CONCEPTO	Original	Vigente	Devengado
1	Gastos en Personal	1.528.564	1.326.574	1.322.394
2	Bienes de Consumo	29.972	22.011	22.010
3	Servicios no Personales	29.217.323	32.542.898	31.467.632
4	Bienes de Uso	59.000	6.040.900	5.868.749
5	Transferencias	219.780	219.780	219.779
TOTAL		31.054.639	40.152.163	38.900.564

Fuente: Cuenta de Inversión

Cuadro 3
Programa 30
Crédito Original, Vigente y Devengado según finalidad-función.

CONCEPTO	Original	Vigente	Devengado
Conducción	938.358	946.239	919.556
Administración	642.293	514.250	504.456
Puesta a punto de Sumideros	17.020.000	17.888.294	17.383.917
Mantenimiento y Limpieza Sumideros	1.153.988	833.729	833.698
Mantenimiento Conductos Mayores	11.300.000	13.924.801	13.385.588
Rehabilitación Conductos Red Pluvial	0	6.010.200	5.838.702
Diseño	0	34.650	34.649
TOTAL	31.054.639	40.152.163	38.900.566

Fuente: Cuenta de Inversión

A partir de junio de 2004 el programa 30 incluyó además del Servicio de Limpieza, Mantenimiento y Reparación de Sumideros, gestionado principalmente a través de los contratos resultantes de la Licitación Pública N° 171/03, obras de construcciones de nuevos sumideros. El traspaso a la jurisdicción de la DG de Mantenimiento de la Red Pluvial –que no tenía entre sus responsabilidades primarias la construcción de nuevos sumideros— determinó que estas obras nuevas pasaran al control del programa de Fortalecimiento de la Infraestructura de la Red Pluvial (N° 31) a cargo de la DGH. No obstante ello, en el ejercicio auditado se imputaron al programa otros trabajos: Envainado de Conductos, Mantenimiento de Bombas Boca-Barracas, Mantenimiento de Lagos y Arroyos y Gestión de la Ribera. El cuadro 4 muestra el universo auditado clasificado por tipo de contratación y de certificación.

Cuadro 4
Conceptos que componen el gasto en incisos 3 y 4 (jurisdicción 30 y 34)

Descripción		Parcial	Total
Inciso 3			
	Licitación 171/03		
1	Certificados Básicos	15.854.349	25.152.503
2	Certificados Complementarios*	9.298.154	
	Envainado de Conductos (Reconstrucción de Caños SA)		
3	Av. Directorio	986.243	3.703.497
4	Parque Indoamericano	1.772.880	
5	Obra encargada por el EMUI	944.374	
	Otras obras		
6	Mant. Bombas Boca-Barracas (Gualtieri Sabavisa)	1.747.333	1.913.507
7	Mant. Lagos y Arroyos (Control Ecológico SA)	100.680	
8	Gestión de la Ribera (Vínica SRL-Trans.Malvinas)	65.494	
	Otros gastos		
9	Servicios básicos y mantenimiento edificio	503.478	698.127
10	Locaciones de Servicio	194.649	
Total inciso 3			31.467.634
Inciso 4			
	Construcciones en Bienes de Dominio Público		
1	Licitación 171/03 - Cert.Complementarios*	5.826.851	5.838.701
2	Mant. Lagos y Arroyos (Control Ecológico)	11.850	
	Equipos para Computación y de Oficina y Moblaje		30.047
Total inciso 4			5.868.748

*Total Certificados Complementarios, inc.3 y 4, Licit.171/03:

\$9.298.154 + \$5.826.851 = \$15.125.005

Fuente: Elaboración propia sobre análisis de la Cta. de Inversión, información de Contaduría y relevamientos de actuaciones.

2. Exp. 47.671/02. Licitación pública 171/2003

Servicios de Mantenimiento, Reparación y Limpieza de sumideros, bocas y cámaras de inspección, conductos y nexos de la red pluvial de la Ciudad.

El área de prestación de los trabajos y servicios se dividió en cinco zonas, adjudicándose los servicios a tres empresas (ver mapa) que comenzaron su prestación en junio de 2004 con un Plazo contractual de 48 meses.



La licitación fue adjudicada compulsando los precios ofertados para el mantenimiento a través de una suma fija mensual, la que se factura a través de un *Certificado Básico*. Los “Servicios de relevamiento y mantenimiento de la red de desagües pluviales. Limpieza y desobstrucción, de sumideros, cámaras, nexos y conductos del sistema pluvial” contemplan “la totalidad de trabajos, materiales, equipos, mano de obra, etc., necesarios para cumplir con el objeto del contrato” (PCP). El Pliego de Condiciones Técnicas enumera los trabajos que contempla la licitación: desobstrucción y limpieza de sumideros; actualización de catastro de sumideros e inventario; desobstrucción y limpieza de conductos y cámaras; reparación y mantenimiento de sumideros, sus cámaras y conductos de nexo; reposiciones de accesorios de sumideros; inspección video-televisada.

En los pliegos de la licitación 171/03 figura el concepto de “zona limpia” (Zona Mantenida, Limpia y Comunicada). Este concepto significa que, por la suma fija contratada, la Contratista debe mantener sumideros, cámaras, bocas de inspección y nexos sin residuos, escombros o materiales sobrantes de las obras realizadas, debiendo depositar los mismos en los lugares que indique el Gobierno de la Ciudad. Además debe mantener permanentemente una zona libre de suciedad en una distancia de 1m de distancia de cada sumidero.

Complementariamente, el pliego solicitaba se completara un precario (Anexo VIII) con distintas tareas que el GCBA podría, eventualmente, encomendar a la Contratista y que son facturados mensualmente como *Certificado Complementario*, según reza el artículo 2.11.3 del PCP: “Encomienda de Trabajos complementarios. El GCBA podrá realizar por sí o a través de terceros, servicios, tareas u obras que *amplíen, mejoren o complementen* la zona y/ o elementos integrantes de la red pluvial a cargo de la contratista. No obstante ello y motivado en razones de Urgencia, Emergencia Hidráulica declarada en la Ciudad de Buenos Aires, determinadas taxativamente como de imprescindible ejecución, el GCBA está facultado para encomendar por acto administrativo expreso a la Contratista servicios, tareas u obras, las que para computo utilizará la Metodología y sistema de medición incorporado en la Planilla de ítems del Anexo VIII presentado en forma complementaria con su oferta económica”.

Tal como se observa en el cuadro 4, se certificaron \$15.854.349 en concepto de certificados básicos y \$15.125.005 por certificados complementarios.

3. Obras de Envainado de Conductos.

Se realizaron obras de Envainado de Conductos Pluviales de 1300 mm por \$3.703.497 a través de la empresa Reconstrucción de Caños SA. La metodología fue de recuperación estructural del conducto por métodos no

destructivos con la utilización de un envainado de preformado tubular moldeado.

Cuadro 5
Obras de Envainado de Conductos

Obra y tramo	Actuación	Importe
<i>Av. Directorio.</i> Hortiguera y Puán Puán y Miró	Nota 634-DGHIDR-13/09/06 \$488.098,88 Expte. N° 46455/06. \$498.143,67	986.242,55
<i>Parque Indo americano</i> B.R.n°1 y B.R.n°2 B.R.n°2 y B.R.n°4	Nota N° 174-SSlyO/06 \$900.000,00 Nota N° 185-SSlyO-19/12/06 \$872.880,00	1.772.880,00
<i>Obra encargada por EMUI</i>	Reg. N° 12213-MGEyA-06 \$687.660,00 Nota N° 2399-EMUI-06 \$256.714,40	944.374,40
TOTAL		3.703.496,95

Los trabajos se contrataron sin respetar las modalidades establecidas legalmente: no se realizó una licitación (pública o privada) ni se realizó el procedimiento establecido para las contrataciones directas. Sólo se señala que se hace bajo el amparo del Decreto 1370/01 y sus modificatorias Dec.1685/02 y 1203/06, pero el citado decreto es sólo 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 establecidos a seguir para las compras y contrataciones.

Asimismo, el expediente no contiene un estudio técnico que evalúe la aplicación de esta metodología no tradicional, sus ventajas y desventajas respecto a la prevista; no se solicitaron los antecedentes de la empresa Reconstrucción de Caños SA en trabajos de este tipo; no hubo estimación oficial de precios previo ni se solicitó a otras empresas,⁴ no se solicitó la intervención de la Procuración General a fin de ser considerado por este organismo el procedimiento realizado a fin de contratar los respectivos trabajos (como lo exige el art. 10 de la Ley 1218).

En los fundamentos de las Resoluciones N° 517 y 518-MPyOP del 26/12/06 que aprueban el gasto por las obras de Parque Indoamericano se manifiesta, además de no fundamentar el carácter de urgencia de la contratación, que se trata de un *hecho consumado que implica un compromiso de pago contraído* cuando, según se manifiesta en las actuaciones, el mismo Ministro prestó conformidad con la forma irregular de contratación en tiempo *previo a la ejecución* de la obra.

⁴ En las obras de calle Directorio, no hay constancia que se le haya pedido presupuesto a la propia Reconstrucción de Caños SA, es decir que se encomendó la ejecución de la obra desconociéndose el precio de los trabajos, no existiendo constancia que se haya efectuado la registración presupuestaria en la etapa preventiva.

La comparación de precios con el precario de las otras dos empresas a cargo del mantenimiento desfavorecía a Reconstrucción de Caños en los trabajos realizados en Av. Directorio, justificándose el requerimiento en que la metodología propuesta era de más rápida ejecución, ante una situación de urgencia. Sin embargo, en ninguna de las actuaciones relevadas se adjuntan evidencias de la urgencia de la realización de los trabajos.

En las obras de Av. Directorio, no constan la nota por la que la DGHIDR solicitó a la empresa el respectivo relevamiento; el relevamiento que manifiesta la DGHIDR realizó la empresa Reconstrucción Caños SA, de las instalaciones pluviales, su estado estructural y de funcionamiento; la conclusión a que llegó la empresa, respecto a que el caño que presentaba fisuras y grietas de diversa gravedad; el relevamiento fotográfico que según la DGHIDR realizó la empresa; el dictamen donde surge la gravedad que implicaban las supuestas fisuras y grietas; el presupuesto y propuesta técnica de la contratista. En las obras de Parque Indoamericano, no consta el informe de la Dirección de Proyecto y Seguimiento de Obra de la DGHIDR aconsejando el método de recomposición estructural por envainado.

Siendo obras similares, con el mismo diámetro de los caños colocados y la misma metodología, se observa una alta dispersión en los costos unitarios en cada una de las contrataciones, sin que de los expedientes surja la razón de ello:

Actuación	Costo unitario – \$/m
Av. Directorio	
Nota 634-DGHIDR-06 (Hormiguera y Puán)	3.149
Parque Indoamericano	
Nota Nº 174-SSlyO-06 (B.R.nº1 y B.R.nº2)	6.338
Nota Nº 185-SSlyO-06 (B.R.nº2 y B.R.nº4)	7.524

No se anexaron los certificados de obra a las actuaciones ni las facturas presentadas en el CRDP los contenían. Las facturas de la Nota Nº 174-SSlyO-06 y Nota Nº 185-SSlyO no contienen detalle de las tareas ejecutadas ni ubicación de las mismas (el concepto sólo es de “Servicios de Higiene Urbana”). Asimismo, en el caso de la obra del Parque Indoamericano, las resoluciones que aprueban los respectivos gastos hacen mención a trabajos de reparación de fisuras en conducto pluvial de un tramo que no responde a lo determinado en el Acta de Recepción de Obra.

Si bien el conjunto de trabajos –por su objeto, empresa a cargo y período de ejecución– constituyen un solo tipo de obra y que --a lo sumo-- los trabajos podrían haberse separado en dos actuaciones (las de Av. Directorio y de Parque Indoamericano) resulta inusual que se hayan tramitado, ordenado y archivado sus antecedentes desdoblándolas en sendos tramos y sin ninguna referencia explícita entre ellas, como si hubieran sido obras y actuaciones totalmente independientes y distintas

(las Notas Nº 174 y 185-SSIYO/06 contienen documentación gemela,⁵ existiendo en las dos actuaciones incluso el mismo plano, por ejemplo).

4. Mantenimiento de Lagos y Arroyos

Fue celebrado un contrato, correspondiente al Servicio de mantenimiento de los lagos Victoria Ocampo, Planetario, Rosedal y Regatas, entre la ex Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable y la empresa Control Ecológico S.A.⁶ El monto del servicio básico mensual es conforme se detalla: Lago Rosedal \$8.150, Lago Regatas \$7.850, Lago Planetario \$6.900, Lago V. Ocampo \$8.286.

El tratamiento administrativo, técnico y de control del mantenimiento de los lagos y arroyos de la Ciudad no permite consolidar un criterio único que asegure la eficacia y un nivel adecuado de eficiencia. En efecto, la Ciudad de Buenos Aires contiene 26 lagos artificiales con situaciones diversas en cuanto a su situación de mantenimiento y cuidado. Varios de estos lagos se encuentran en predios concesionados –Parque Norte, Golf, Hipódromo Argentino- a cargo de las empresas adjudicatarias de las obras de los parques en que se encuentran –Parque Centenario- o bien, en jurisdicción de la Corporación del Sur. Otros fueron rellenados. (KDT, Pereyra). Por ello se dispersa la manutención y cuidado que asegure a la Comunidad el uso y goce de estos bienes que integran el sistema pluvial de la Ciudad, aportan a su paisaje, a su equilibrio y control ambiental, como así también no hallan un responsable único de su control y manejo ya que se encuentra a cargo de distintas reparticiones del GCBA, según se ubiquen en las diferentes jurisdicciones y conforme los lagos presenten diversos status jurídicos, concesiones, área sur, etc.

Si bien en el ejercicio auditado este contrato fue convalidado mediante Disp.32-DGEV-06, con fecha 5.06.07 la DGMRP inició trámite para el llamado a licitación del servicio, que corre por Expte. 41529/07.⁷

⁵ Sólo se cambia el número de nota, el tramo a reparar y el número de resolución aprobatoria del gasto.

⁶ Las tareas incluyen: recolección diaria de residuos sólidos y flotantes, corte controlado y extracción de macrófitas (Lago Planetario), retiro diario de malezas y plantas vasculares, monitoreo semanal y diario (Lagos Planetario y V. Ocampo) de la transparencia del agua, aseguramiento de una buena renovación del agua mediante la atención de las bombas y compuertas, mantenimiento de los sistemas de alimentación, evacuación y aeración, control de calidad del agua a fin de preservar, la salubridad de los ciudadanos y de la fauna.

⁷ Estos lagos a cargo de la DGMRP, oportunamente ya debieron constituir motivo de un llamado a licitación por las características de los trabajos, especificidad e implicancias en la salud y en el ambiente. Y su control incluir protocolos de análisis referenciados respecto a validaciones admisibles en términos ambientales y de salubridad.

VII. OBSERVACIONES

1. Observaciones Generales

1. En el ejercicio 2006, la demora hasta principios del año 2007 de la transferencia de los recursos técnicos y humanos a la DGMRP, tuvo como consecuencia un debilitamiento de los controles operativos y administrativos mayor a los señalados en la auditoría anterior, ya que parte del personal idóneo para hacer controles quedó en la DGH así como también la mayor parte de la documentación quedó en la DGH.⁸
2. Se observaron errores de imputación presupuestaria:
 - a) Se han imputado al programa una serie de obras y trabajos, que no se corresponden con el objeto del programa N° 30, delimitado adicionalmente por la responsabilidad primaria de la unidad ejecutora a cargo del mismo a partir de abril del 2006. En efecto, la DGMRP ya no tiene a su cargo las obras de infraestructura de ampliación de la red y, como siempre estuvo determinado por el objeto del programa, tampoco otro tipo de obras que no estuvieran directamente relacionadas con la red pluvial de sumideros.
 - ✓ Certificados de mantenimiento de Bombas Boca-Barracas por \$1.747.333,49 cuando la propia Dirección de Mantenimiento de la Red Pluvial cuenta con un programa específico para la realización de este tipo de gastos (Programa 29).
 - ✓ Certificaciones por trabajos realizados para el Área Gestión de la Ribera (Registros N° 19-AGR-06 y N° 45-AGR-06) por \$65.494,42 cuando esta repartición tiene su propio presupuesto para la ejecución de sus obras y gastos.
 - b) Se registraron certificados por prestaciones de servicios incorrectamente en el inciso 4 de Bienes de Uso, que deberían haberse incluido en el inciso 3, por \$5.602.339 según el siguiente detalle:

⁸ Respecto al ambiente de control, la auditoría anterior señalaba que las tareas de inspección y control llevadas a cabo por la Dirección General resultaban insuficientes para monitorear, evaluar y cuantificar el cumplimiento del programa. No pudo detectarse en la documentación analizada la práctica de controles por parte de la Dirección General que permitan garantizar la veracidad de la información emitida por las Contratistas. Asimismo, el monitoreo de los procesos operativos y administrativos de cada proyecto, como así también, la evaluación del desempeño de las Contratistas, son insuficientes.

Cert. N°	Período	Descripción	Monto
35/39	ago/dic	Saneamiento Lago Soldati- Zona 5	3.837.936
32	septiembre	Alertas meteorológicas Zona 5	60.985
27	octubre	Rep. integral red pluvial C. Larraalde Zona 2	289.384
26	noviembre	Retiro de arena y sedimentación Zona 1	423.666
27	noviembre	Alertas meteorológicas Zona 1	223.845
24	noviembre	Alertas meteorológicas Zona 2	236.297
36	noviembre	Alertas meteorológicas y rep. red pluvial Z.4	16.349
40	noviembre	Alertas meteorológicas Zona 5	15.753
28	diciembre	Retiro sedimentación – M. Pedraza Zona 2	486.274
s/n		Mantenimiento Lagos (Control Ecológico SA)	11.850
TOTAL			5.602.339

- c) El gasto devengado por la DGH hasta el momento de entrada en vigencia del Decreto N° 350/06 fue incorrectamente imputado a la DGMRP (hasta el 10/04/06 la repartición responsable de la prestación del servicio de mantenimiento de la red pluvial era la DGH).

Zona	Período	Básicos		Complementarios	
1	enero	20	415.315,00	18	167.476,11
	febrero	21	415.315,00	19	103.027,00
	marzo	22	415.315,00	20	167.023,62
2	enero	20	250.950,00	17	23.784,93
	febrero	21	250.950,00	18	49.543,18
	marzo	22	250.950,00	19	55.477,90
3	enero	20	255.130,00	18	29.702,06
	febrero	21	255.130,00	19	53.264,33
	marzo	22	255.130,00	20	44.694,81
	A° Maldonado			18	44.800,00
4	enero	20	239.438,33	18	24.815,12
	febrero	21	239.438,33	19	73.217,36
	marzo	22	239.438,33	21	73.560,89
	A° Maldonado			20	339.400,00
5	enero	20	257.098,50	19	51.746,08
	febrero	21	257.098,50	20	50.289,23
	marzo	22	257.098,50	21	17.895,80
	A° Cildañez			20	247.200,00
Total			4.253.795,49		1.616.918,42

Fuente: Cuenta de Inversión

- d) Durante el período junio-diciembre el programa estuvo a cargo de la jurisdicción 34 - Ministerio de Espacio Público, por lo que no corresponden imputaciones en ese período a la jurisdicción 30 - Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas. Se imputaron 3 certificados de las obras de Envainado de Conductos por \$2.260.979.
3. La disponibilidad y apertura presupuestaria del programa 30 en la jurisdicción 34 no permite exponer adecuadamente la ejecución del gasto según su finalidad puesto que la diferencia entre certificación *básica* y *complementaria* no se encuentra reflejada.

2. Exp. 47.671/02. Licit.Pbca. 171/03. Mantenimiento de sumideros

4. Los informes sobre los ejercicios 2005 y 2006 señalaron, además de otras irregularidades, la carencia y/o insuficiencia de estudios técnicos previos y una incompleta evaluación de las interferencias que podrían afectar el proyecto original. Esta situación provocó, en la mayoría de los casos, modificaciones al contrato y mayores costos para la administración. El proceso licitatorio y contractual se realizó sin que el Gobierno de la Ciudad se encontrara en conocimiento del estado de situación del sistema pluvial. Razón por la cual, un criterio de razonabilidad, antepuesto a la urgencia, hubiera recomendado la realización de dos contrataciones consecutivas en lugar de una simultánea.
5. En la auditoría del año anterior, se observó que “no se puede determinar la cantidad cierta y precisa de los sumideros con los que cuenta la Ciudad” ya que existen diferencias entre los relevamientos efectuados por la Dirección General de Hidráulica y Catastro. La información relevada en la presente auditoría, ver cuadro 1, muestra también que, en primer lugar, la Unidad Ejecutora no informa cifras consistentes respecto a la cantidad de sumideros existentes en dos momentos consecutivos puesto que la cantidad baja en las zonas 1, 3, 4 y 5 (y en el total) en el año 2007 respecto al año 2006, siendo que se han construido nuevos sumideros.⁹ En segundo lugar, no coincide ningún total con lo que señala la Cuenta de Inversión.
- 6. Se observó el incumplimiento de una serie de requisitos y actos establecidos en el Pliego de Condiciones Particulares:**
 - ✓ No constan las Planillas de cumplimiento de los relevamientos integrales de la Red Pluvial y las estadísticas de las fallas, roturas, reposiciones, más frecuentes (Art. 2.15.1).
 - ✓ El GCBA no intima a las Contratistas al cumplimiento de la Ley N° 123-CABA toda vez que no consta la existencia de las Evaluaciones de Impacto Ambiental de los trabajos exigidos por la norma (Art. 2.17.11 “De la Protección del Medio Ambiente”).
 - ✓ No consta el registro ni los datos de las empresas con especialización en disposición de los desechos peligrosos y/o contaminantes con las que operan las Contratistas (Art. 2.17.11.1 “De la Eliminación de desechos”).¹⁰
 - ✓ Incumplimiento del Art. 2.17.11.2 “De los Drenajes” en:

⁹ Por medio de la Licit. 301-04 - Exp. 24.397-04 - Ampliación de la Red Pluvial, la cantidad de sumideros se van ampliando durante los años 2005 y 2006.

¹⁰ Si bien no es común que se encuentren residuos peligrosos en una red pluvial, la contratista tiene que tener una empresa que se encuentre autorizada a manipular, transportar y disponer de residuos para el caso en que se detecten este tipo de residuos.

- Zonas 4 y 5: No constan los resultados de los ensayos efectuados a los líquidos, producto de los trabajos encomendados.
- Todas las Zonas: No constan los datos técnicos, de operación y mantenimiento de la Planta de Tratamiento que las contratistas debían instalar o tener instaladas al inicio de la relación contractual.
- ✓ No se han efectuado los ensayos para controlar el nivel de ruido emitido por el funcionamiento de los equipos correspondientes (Art. 2.17.11.3 “Del Control de Ruido”). El Director General expresó que “no hay posibilidad de que este problema pueda ser solucionado a corto plazo debido que en la actualidad no existe tecnología disponible, para el tipo de maquinaria que se utiliza, que minimice el ruido producto de los motores utilizados para absorber o impulsar agua en el momento de máxima capacidad de funcionamiento.”
- ✓ No constan los registros de las inspecciones que el GCBA debe realizar para controlar el cumplimiento de lo exigido en el artículo mencionado (Art. 2.18.4 “Del Material Rodante, Equipos y Herramientas”).

7. Se observó el incumplimiento de una serie de requisitos y actos establecidos en el Pliego de Especificaciones Técnicas:

- ✓ No se realizaron los ensayos correspondientes a los Marcos, Tapas, Rejas de sumideros, Bocas de registro y/o de Cámara de Inspección que las contratistas reponen a la Red Pluvial (Art. 3.2.3.1 “Reposición de Marcos, Tapas, Rejas de sumideros, Bocas de registro y/o de Cámara de Inspección y Colocación de seguros, cerrojos o trabas”).
- ✓ La Inspección de cada Zona no posee en su poder las Memorias Técnicas que las contratistas debían presentar en el Sobre N° 1 de la Licitación Pública N° 171/03 (Art. 3.7.3 “Memoria Técnica”). Esta circunstancia implica que la Inspección no tiene conocimiento del Plan Descriptivo de la metodología que la Contratista se comprometió a adoptar para la ejecución de los trabajos de Asistencia de Alertas Hidrometeorológicas. En consecuencia no tiene los medios suficientes y respaldatorios como para controlar las tareas que la contratista efectúa al efecto.
- ✓ Las Inspecciones de cada zona no acreditaron que hayan exigido o que las Contratistas la hayan mantenido permanentemente informadas sobre los turnos de trabajos en la modalidad indicada en el Art. 3.7.4.9 “Turnos de Trabajo”.
- ✓ No constan los registros que acrediten que la Contratista de las Zonas 4 y 5 hayan capacitado a su personal (Art. 3.7.4.12 “Capacitación del Personal”). Además la inspección no generó las órdenes de servicio donde le exija cumplir con lo especificado por el Pliego en el presente artículo.
- ✓ No constan los registros que acrediten que las Inspecciones de cada zona hayan efectuado verificaciones de corta duración a efectos de comprobar el grado de alistamiento del personal y de los equipos de la

Contratista para las asistencias en caso de Alertas Hidrometeorológicas (Art. 3.7.4.14 “Alistamiento”).

Trabajos Complementarios

8. La Cuenta de Inversión no refleja la integridad de los gastos devengados en concepto de Trabajos Complementarios realizados en el marco de la licitación 171/03 y pertenecientes al programa 30, objeto de auditoría.
 - ✓ En primer lugar, existen certificados básicos de diciembre de 2006 y certificados complementarios de obras realizadas en los meses de septiembre a noviembre de ese año, que no están imputados en el ejercicio.¹¹
 - ✓ En segundo lugar, la incompleta correlatividad de los certificados complementarios en algunas zonas, muestra también que existen trabajos que no han sido imputados al programa: en la zona 2 no figura el certificado complementario N° 26 (el último es el N° 28); en la zona 3 no figura el N° 23 y el N° 25 (el último es el N° 26); en la zona 4 no figuran los complementarios N° 23 a 25, 27, 28 y 33 (el último es el N° 36); en la zona 5 los N° 24 al 26 (el último es el N° 40).
 - ✓ El gasto expuesto en la Cuenta de Inversión presenta incertidumbre por la existencia de números de certificados repetidos: dos certificados N° 27 en la zona 2; dos certificados N° 18 en la zona 3, siendo que la numeración debe ser correlativa.¹²
9. Sobre la muestra de certificados complementarios analizada, que comprende 244 trabajos por un monto total de \$7.921.385 (ver nota al pie n° 1), se encontró correspondencia con lo establecido en los pliegos --respecto a que se consideran “Trabajos complementarios” aquellos que amplían, mejoran o complementan la instalación existente— en el 8% de los casos. Respecto al 92% del monto certificado restante, un 25% resultan trabajos que deberían estar incluidos en los trabajos *básicos* de mantenimiento contratados en la Licitación 171/03 (generando un incumplimiento de lo estipulado en el pliego) y un 67% son trabajos que están *fuera del objeto* de la licitación y que, por ello, debieron haber sido objeto de una contratación diferenciada.

¹¹ Certificados Básicos de las zonas 1 a 4. Certificados complementarios de la Zona 3: N° 23 y N° 25, Septiembre y Octubre, Limpieza A° Maldonado \$198.440 y \$265.144 respectivamente; N° 26, Noviembre, Tareas varias \$75.486,84.

¹² Zona 2, Certificado N° 27 – Noviembre – actuación 105-DGMRP-06 - \$236.297,43; Certificado N° 27 – Octubre – actuación 814-DGHIDR-06 - \$690.742,35. Zona 3, Certificado N° 18 – Enero – actuación 174-DGHIDR-06 - \$29.702,06; Certificado N° 18 – A° Maldonado - actuación 174-DGHIDR-06 - \$44.800.

Clasificación correcta		Cantidad	Importe	
			Pesos	Porcentaje
1	Complementarios (con Alertas Met.)	35	650.683	8%
2	Básicos	198	1.997.375	25%
3	Fuera del objeto de la obra	11	5.273.327	67%
	Total	244	7.921.385	100%

10. Así como las erogaciones en concepto de Certificados Complementarios representaron en el ejercicio 2005 el 32% por fuera del servicio básico contratado, en el ejercicio 2006 se incrementó en forma considerable la cantidad de los trabajos así denominados representando el 95% de los certificados básicos (\$15.125.005 de trabajos llamados “complementarios” sobre \$15.854.349 de básicos),¹³ recordando que de ese total en realidad sólo el 8% son tales. Se debe resaltar que estos trabajos se pagan a precios que no fueron concursados: “A los fines de la comparación de las propuestas económicas, no será calificada como parte integrante de la oferta económica, la planilla complementaria agregada en los términos del Anexo VIII del presente” (art. 2.1.6.1), planilla “que no se integrará al estudio y evaluación para la preadjudicación y adjudicación” (art. 2.8.3).

11. Respecto a los Trabajos Complementarios, se observó lo siguiente:

- ✓ En la muestra analizada se incumple con el artículo 4° de la Ley 13.064 en cuanto se autoriza la ejecución de los mismos con la presentación de un croquis preliminar que por sus características no reviste la calidad de un “plano de proyecto” exigida legalmente.¹⁴ Como consecuencia de ello, no resulta posible controlar con efectividad las cantidades y presupuestos de los materiales y la mano de obra efectivamente utilizados en ellas.
- ✓ En el 20% de la muestra analizada no consta la documentación que da origen a la misma.
- ✓ Incumplimiento del Art. 2.11.3 “Encomienda de Trabajos Complementarios” del Pliego de Condiciones Particulares toda vez que en el 80% de la muestra analizada no constan los Actos Administrativos donde se aprueba la ejecución y el Presupuesto de los mismos.
- ✓ En el 7% se efectuaron certificaciones que abarcaron más de un mes vencido.
- ✓ En la casi totalidad de la muestra no consta la existencia de una serie de actos establecidos en los pliegos.¹⁵

¹³ Esto implica asumir costos inciertos con repercusiones en las partidas asignadas al Mantenimiento, afectando la planificación de las políticas de la Ciudad. Se confirma lo previsto en oportunidad del análisis del pliego.

¹⁴ Ley 14.467 y sus modificatorios Decreto-Ley 7887/55 y Decreto –Ley 16.146/57 Ley de arancel de honorarios para Agrimensura, Arquitectura e Ingeniería, artículo 46.

¹⁵ Que se haya elaborado la Planilla de Conformación del Servicio Prestado; las Planillas de Control de Calidad exigidas en la documentación contractual; los Planos de Detalles, acotados respecto de puntos fijos; las Planillas de Cálculo, con indicación de las normas a

- ✓ En el 20% de la muestra no constan las Actas de Recepción Provisoria ni las Notas de Pedido solicitándolas.
- ✓ En la casi totalidad no constan las Actas de Recepción Definitiva ni las Notas de Pedido solicitándolas.
- ✓ El 72% de los actos administrativos se emiten y firman con posterioridad a la ejecución de los trabajos convalidando los mismos incumpliendo así el Art. 2.11.3 “Encomienda de Trabajos Complementarios” en su séptimo párrafo.

12. La Dirección General de Hidráulica extralimitó sus misiones, funciones y responsabilidades primarias al encomendar aprobar trabajos por actos administrativos donde se aduce que se encuentran alcanzados por las cláusulas contractuales de la Licitación Pública N° 171/03 con fechas posteriores al 31/03/06,¹⁶ momento a partir de la cual dicho contrato pasaba a ser controlado por la Dirección General de Mantenimiento de la Red Pluvial creada por el Decreto N° 350/06.

13. Se devengó la suma de \$463.584 en concepto de trabajos complementarios de Limpieza del Arroyo Maldonado en la zona 3:

N°	Período	Detalle	Importe
23	Septiembre	Limpieza A° Maldonado	198.440
25	Octubre	Limpieza A° Maldonado	265.144
Total			463.584

Estos trabajos, que no figuran en la Cuenta de Inversión 2006 (ver observación **10**), merecen las siguientes observaciones:

- ✓ La información suministrada por la DGMRP y la documentación analizada no evidencia que los trabajos de limpieza del A° Maldonado -Av. Juan B. Justo entre progresivas 0 (San Nicolás) y 800 m (Terrada)- hayan considerado planes y/o acciones concretos orientados a la gestión y el control de los residuos peligrosos removidos.

las que responden, introducción del fundamento y premisas de cálculo, cuando así correspondiere; el Plano de Ubicación General, acotado respecto de puntos fijos; los planos con el recorrido de todos los conductos, con indicación de sus dimensiones y profundidad de instalación, con los recorridos acotados a las líneas de edificación u otros puntos fijos; también se indicarán las cámaras de pasos, trampas y todas las otras instalaciones que se encuentren en su interior, acompañando los correspondientes planos de detalle de las mismas; el detalle de los trabajos de Relevamiento, Conservación, Mantenimiento y Limpieza realizados; el Cronograma de Mantenimiento específico realizado durante el plazo de garantía; el informe que demuestre que el sector ejecutado se encuentra en buenas condiciones para supervisar, integrándose al servicio contratado de la zona; la versión fidedigna en disquete o CD y video filmación respectiva, incorporándose al inventario general que obligatoriamente debe realizar en los sistemas requeridos en el presente pliego; la Orden de Servicio donde la Inspección informa a la Contratista la oportunidad de dar comienzo a las tareas de Relevamiento, Recorridos, Controles, Inspecciones y Ensayos que considere necesarios para verificar el correcto funcionamiento, conservación y mantenimiento de los servicios, tareas u obras que se han de recepcionar, además donde le solicita los elementos necesarios para ejecutar dichas tareas (herramientas, instrumentos, personal de apoyo, móviles, etc.).

¹⁶ Res. N° 118-MIOP-06 y Res. N° 187-MIOP-06

- ✓ Del examen efectuado no surge que la Administración haya cumplido con la legislación impuesta por la Ley 123 de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) -modificada por la ley 452, decreto reglamentario 1120/01 Art. 4º-¹⁷ por la cual se establece que las actividades, emprendimientos, proyectos y programas susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, deberán cumplir con la totalidad del Procedimiento Técnico Administrativo de EIA.
- ✓ El cálculo del volumen de sedimentos a extraer parece escaso en razón de que, en la ejecución de solo 200 m –equivalente al 25% del trabajo contratado- se extrajo el 58% del sedimento estimado.

La evidencia recabada en la actuación, promovió la consulta al organismo sobre otras encomiendas de tareas similares vinculadas a las remociones de barros y sedimentos no incluidas en la muestra original de auditoría. Surgieron así otros certificados complementarios correspondientes a limpiezas y remociones de barros y sedimentos en varias piezas integrantes del sistema pluvial.¹⁸ Estas obras encararon en conjunto la remoción de 6.723,67 m3 de barros y líquidos, aproximadamente. Todas estas remociones se realizaron en idénticas condiciones a las señaladas, por lo cual le caben las mismas observaciones.

14. No fue implementada en tiempo y forma el llamado a una nueva licitación para el mantenimiento de sumideros. Al momento de realizada la auditoría, octubre 2007, el Director General a cargo de la DGMRP manifestó que todavía no existían pliegos aprobados y se estaba estudiando modificar las zonas de la licitación 171/03. Cabe señalar que el plazo de 4 años de vigencia de los contratos vigentes vence en mayo de 2008 y, dadas las debilidades del pliego y de la contratación observada, es recomendable su reformulación.

3. Obras de Envainado de Conductos.

15. Sobre las obras realizadas en la Av. Directorio y en el Parque Indoamericano (ver cuadro 5) se observó lo siguiente:
 - ✓ El apartamiento en forma absoluta de cualquiera de las modalidades de contratación permitidas, no llevándose tampoco a cabo actos mínimos que pudieran enmarcar los trabajos en parámetros razonables.

¹⁷ “Se encuentran comprendidos en el régimen de la presente ley todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, que realicen o proyecten realizar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas”.

¹⁸ En la Zona 1 surgieron tareas en el Modelo 10, calle Giraldo desde Villaflor hasta Dellepiane; calle España desde Dellepiane hasta instalaciones de Hidrografía Naval. En la Zona 3 por estos conceptos se realizaron tareas en Entubado Manuela Pedraza y Cuenca White, Pedraza Guayra 1, Pedraza Guayra 2; Entubado White, Modulo 18. En la Zona 4 en el Modelo 9, Av. Riestra entre Soldati y Lafuente.

- ✓ No se fundamentan ni se incluyen evidencias sobre el carácter de urgencia de la contratación, manifestándose erróneamente que se trata de un hecho consumado.
- ✓ Ante la alternativa de realizar los trabajos por un precio menor, la administración justifica el requerimiento en una más rápida ejecución, pero no se analizan otros aspectos de la nueva metodología, como durabilidad y calidad, es decir que no hay elementos que justifiquen que el cambio de metodología no implica una menor calidad o durabilidad de la obra.
- ✓ Tampoco consta en las actuaciones, ni se proporcionó al equipo de auditoría, la evidencia de una serie de actos que se mencionan en las notas relevadas (ver Aclaraciones Previas, párrafo **6to.**).
- ✓ No se adjuntan presupuestos detallados ni documentación respaldatoria que permita determinar el porqué de la dispersión en los costos unitarios en cada una de las contrataciones. Tampoco se pudo determinar la fecha exacta de realización de las tareas.
- ✓ A la fecha en que se realizaron las contrataciones para las obras en Av. Directorio y en Parque Indoamericano la DGH, la SSlyO y el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas, no tenían atribuciones para encarar y ejecutar las obras contratadas, ya que de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 350/06 dichas misiones y funciones correspondían a la DGMRP, Subsecretaría de Mantenimiento Urbano y Ministerio de Espacio Público.
- ✓ Se observó el incumplimiento del artículo 60º de la Ley 70 ya que la DGH ejecutó tareas de mantenimiento de la red pluvial y el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas aprobó el gasto efectuado sin contar con la correspondiente disponibilidad de partida presupuestaria.¹⁹
- ✓ El archivo de notas, informes, actos administrativos y comprobantes respaldatorios de las tres actuaciones analizadas evidencia que los mismos fueron armados con fecha posterior a la realización de cada acto administrativo,²⁰ no existiendo constancias de que haya habido una tramitación previa a la encomienda del trabajo.
- ✓ Las actuaciones de las obras de Av. Directorio y de Parque Indoamericano fueron desdobladas en forma incorrecta en sendos tramos y sin ninguna referencia explícita entre ellas. En el caso de los trabajos en Parque Indoamericano, esto evitó el dictamen previo de la Procuración General, que es obligatorio en todos aquellos casos que la contratación supere el millón de pesos.

¹⁹ “Artículo 60º - No se pueden adquirir compromisos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una función distinta a la prevista”.

²⁰ En las obras en Av. Directorio, la Recepción Provisoria tiene fecha 28.07.06 pero recién el 13.09.06 por Nota 634-DGHIDR-06 el Director General de Hidráulica remite a la Subsecretaría la narración de los hechos y motivaciones que culminaron en dicha Recepción. Asimismo, las actuaciones en algunos casos, no respetan el orden cronológico.

Dado que las obras realizadas por encargo del EMUI tienen el mismo objeto y fueron realizadas por la misma contratista, lo observado podría ser extensivo a estas últimas.

VIII. RECOMENDACIONES

1. A observaciones generales

1. El mejoramiento del ambiente de control requiere, en primer lugar, que la administración cuente con los recursos de personal suficientes, en número y capacitación, para dar cumplimiento al cúmulo de tareas que surgen de los propios pliegos que elabora, así como también las definiciones de estructura y procedimientos que la ordenan y formalizan. Los continuos cambios de estructura, la modificación de misiones y funciones y la ausencia de formalización de cargos en niveles inferiores a Director General, conspiran contra el mejor desempeño.
2. Imputar correctamente de acuerdo a la normativa establecida en la ley 70, evitando los registros se imputen según criterios de disponibilidad de partida presupuestaria y no según la finalidad que éstos han tenido.
3. Se recomienda imputar los certificados por códigos que permitan diferenciar la certificación básica de la complementaria.

2. A las observaciones sobre la Licitación Pública 171/03

4. Licitar las obras con proyectos completos y adecuados, conforme emana de la Ley 13064, que reflejen un profundo y acabado estudio, otorgando al Proyecto el valor que enviste como parte esencial de los emprendimientos.
5. Articular los medios para que exista correspondencia entre la cantidad de sumideros informada según los registros de la unidad de ejecución del programa y según la Cuenta de Inversión.
6. y 7. Si bien los pliegos de obras deben tender a posibilitar a la administración el mayor nivel de control posible, los requisitos que se establecen en los mismos deben considerar la experiencia anterior y determinar cuáles son los prioritarios que deben exigirse, estableciendo sobre estos las penalidades por incumplimiento más fuertes. La inspección debe maximizar los controles sobre la observancia de los requisitos contractuales y reclamarlos a las contratistas en caso contrario, recomendando a la superioridad las penalidades contempladas. La integración a los expedientes de la documentación técnica y contractual debe ser cumplimentada.
8. Siendo la Cuenta de Inversión el instrumento de control más importante para determinar la integridad y contenido del gasto, el cumplimiento de objetivos y metas y el comportamiento de costos e indicadores de eficiencia, ésta debe ser el fiel reflejo de las transacciones realizadas en el

ejercicio y el compromiso devengado incluir la totalidad de aquellas al 31 de diciembre de cada año.

9. No deben incluirse como Trabajos Complementarios aquellas obras y trabajos menores que no estén alcanzados por la definición de los pliegos de la Licitación Pública 171/03.

10. Se recomienda la revisión administrativa de los actos administrativos señalados en la observación 10.

11. Se reitera la recomendación N° 6/7

12. La gestión e incluso realización de tareas administrativas y de contratación que formalmente están a cargo de otra unidad, deben estar avaladas por aquellos en quienes recaen las responsabilidades primarias. En el caso de los actos realizados, estos ven comprometida su legalidad y pueden tener efectos no buscados.

13. Respecto a las obras de Limpieza del Arroyo Maldonado y otras semejantes, se recomienda encarar el saneamiento de los tramos de las cuencas de ríos y arroyos y la limpieza de los depósitos o bancos de residuos con el cuidado que las tareas reclaman, conforme a la ley, y considerando las implicancias que las obras tienen en la salud de la Comunidad y en el medio ambiente.

14. Se recomienda la urgente revisión y reformulación técnica y legal de los pliegos de contratación del mantenimiento de sumideros y la implementación del proceso de llamado a licitación.

3. A las observaciones sobre obras de Envainado de Conductos

15. Arbitrar las medidas necesarias a fin de deslindar las responsabilidades administrativas y legales que eventualmente puedan surgir por las irregularidades observadas en la tramitación de estas obras.

Por último:

De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del 23 de julio de 2008 y en concordancia con lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales, mediante el Dictamen N° 70/08 de fecha 17 de julio de 2008, se recomienda que en relación a las diversas irregularidades administrativas evidenciadas, la instrucción de actuaciones en sede administrativa con el alcance previsto en el Inc. K) del art. 136 de la Ley 70, sugiriendo el envío del Informe Final a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires en el alcance de sus competencias.

CONCLUSIONES

Aunque la unificación en una sola contratación del mantenimiento de la Red Pluvial, ejecutada a través de la Licitación Pública 171/03, aspiraba a ordenar y mejorar una gestión antes realizada por más de un organismo, el análisis del ejercicio 2006 muestra una administración de contratos con serias deficiencias.

En primer lugar, por el apartamiento –cada vez más ostensible y con mayor significación monetaria—de los procedimientos regulares de contratación y su ajuste a la normativa vigente.

Merecen una consideración particular los trabajos de Envainado de Caños, los cuales no sólo se apartan de la normativa de contratación²¹ y de las atribuciones que tenían los organismos que aprobaron los trabajos, sino que tampoco existió un dictamen técnico que analizara la conveniencia de la adopción de una nueva metodología constructiva.

En segundo lugar, se observa que los trabajos por lo cuales se abona el mantenimiento concursado a través de la Licitación 171/03 tienen un alcance cada vez menor respecto a los que se realizan por afuera de ella o bajo la incorrecta denominación de Trabajos Complementarios. Durante el ejercicio auditado, los trabajos de Envainado de Caños realizados por un monto de \$3.703.497 sumados a la alta incidencia de trabajos complementarios que no fueron concursados (95% de los básicos por \$15.125.005) y el alto porcentaje (92%) de estos últimos que no son alcanzados por la definición del PCP, configuran un importe superior a los trabajos básicos concursados por la licitación 171/03 (\$15.854.349). Esto lleva a considerar que la Licitación 171/03 no ha cumplido con su objetivo de encuadrar y ordenar en forma suficiente los trabajos de mantenimiento objeto del programa 30, ya sea por deficiencias de la gestión pero también por deficiencias del propio pliego de condiciones.

En tercer lugar, no se observan avances en el ambiente de control. Por el contrario, una más detallada revisión en esta auditoría del cumplimiento de los requisitos de control que establecen los pliegos, mostró un bajo desempeño de la administración (observaciones nº 8, 9 y 14). Se debe reiterar la observación sobre la insuficiente dotación de personal asignado a las tareas de inspección, control y evaluación de desempeño. La cantidad de sumideros existentes sigue siendo un dato incierto.

Después de varios años de ejecución, puede concluirse que los Pliegos de la licitación pública 171/03 resultan instrumentos insuficientes, defectuosos e inadecuados para arbitrar el servicio. Fueron realizados con falta de planificación y en general falencias que acusan un serio déficit en su confección y aprobación. No han considerado las características del sistema o red pluvial de la Ciudad y las características del sistema que involucra, como así tampoco, los estudios y obras efectuados sobre sus cuencas hídricas, cuyos antecedentes pueden encontrarse en 1989 y en las posteriores revisiones realizadas a partir de 1999.

²¹ Las contrataciones directas deben cumplir requisitos que la tramitación de estas obras no observaron.

Todo ello, no releva a la Administración del apartamiento de la legislación vigente debiéndose retomar la debida transparencia en su gestión, sin apartarse de la normativa relativa a compras y contrataciones y evitando atentar contra el principio de equidad en la concurrencia de las ofertas, recordando que la jurisprudencia sostiene que tal principio debe mantenerse durante todo el proceso de la obra.