

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

**Código del Proyecto:1.04.22
MANTENIMIENTO URBANO POR TERCEROS**

**Auditoría legal, técnica, financiera y de gestión
Año 2003**

Buenos Aires, 22 de febrero de 2005

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PRESIDENTE

Lic. Matías Barroetaveña

AUDITORES GENERALES

Dra. Alicia Margarita Boero

Dr. Vicente Mario Brusca

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CODIGO DEL PROYECTO: 1.04.22

NOMBRE DEL PROYECTO: MANTENIMIENTO URBANO POR TERCEROS

PERÍODO BAJO EXAMEN: EJERCICIO 2003

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME: Agosto 2004

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisora: Lic. Nora Marqués

Auditores: Cdora. Alejandra Baracich
Arq. Andrés Abba
Abog. Susana Castagna
Abog. Manuel Cabrera Ortiz
Lic. Mario Correa
Arq. Daniel Aguirre
Sra. Laura Heredia

OBJETIVO: Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa, controlar los aspectos legales, financieros y técnicos de los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales.

	<i>Programa 3007- Ejercicio 2003 "Mejoramiento de las vías de tránsito peatonal y vehicular por terceros"</i>	<i>Inciso</i>	
		<i>Nº</i>	<i>Monto</i>
Crédito Sancionado	\$ 29.201.683,00	1	\$ 1.612.545,00
		2	\$ 2.260.518,00
		3	\$ 1.245.193,00
		4	\$ 24.037.427,00
		5	\$ 46.000,00
Crédito Vigente	\$ 51.705.466,43	1	\$ 2.315.385,59
		2	\$ 2.003.390,00
		3	\$ 2.955.528,84
		4	\$ 44.387.162,00
		5	\$ 44.000,00
Gasto Devengado	\$ 42.787.059,67	1	\$ 2.312.600,61
		2	\$ 1.507.422,17
		3	\$ 1.651.891,75
		4	\$ 37.275.854,94
		5	\$ 39.290,20

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, diciembre de 2004			
Destinatario	Colegio de Auditores de la A.G.C.B.A.			
Código del Proyecto	1.04.22			
Denominación del Proyecto	Mantenimiento Urbano por Terceros. Auditoría legal, técnica, financiera y de gestión			
Período examinado	Año 2003			
Programa auditado	3007 – “Mejoramiento de las vías de tránsito peatonal y vehicular por terceros”			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Obras Públicas (DGOP)			
Objetivo de la auditoría	➤ Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos de los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales. ➤ Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del Programa.			
Presupuesto	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3007	\$ 51.705.466,43	\$ 42.787.059,67	82,75%
Alcance	➤ Obras de construcción y/o reparación de calzadas, aceras y ciclovías. Muestra seleccionada: 29,8% del universo de obras y 29,7% del monto devengado en la partida 4.2.2. Legalidad de los procesos de contratación, verificación del cumplimiento de contratos y control de certificaciones y pagos. Análisis del planeamiento de las obras. ➤ Evaluación del sistema de inspección de obras de terceros. ➤ Análisis del cumplimiento de las metas presupuestarias.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	22-03-04 al 31-07-04, iniciándose la tarea de campo el 10-05-04.			
Limitaciones al alcance	➤ Los faltantes y falencias de documentación técnica impidieron realizar un control exhaustivo de la correcta ejecución de las obras y obtener conclusiones acerca de la aplicación de eventuales sanciones.			
Aclaraciones previas	➤ Por efecto de lo establecido en el Decreto N°12/96 e inexistencia de norma posterior, la DGOP no posee estructura formal definida, y en cuanto a las áreas funcionales de existencia real que la integran, resultan vigentes las responsabilidades asignadas por el Decreto			

	Nº4/95 para la estructura organizativa de la Jurisdicción 30. ➤ El Ente de Mantenimiento Urbano Integral, creado por Ley Nº473/00, posee asignadas funciones similares a las de la DGOP en referencia a las obras del presente examen. Las Resoluciones Nº651-SOySP-01 y Nº867-SOySP-02 encomiendan al EMUI la inspección de obras de pavimentos, función abarcada por las acciones que establece el Decreto Nº4/95 para el Departamento de Inspección de Obra dependiente de la DGOP. ➤ El 77% del gasto devengado en la partida 4.2.2. del Programa 3007 se corresponde con la imputación del costo de las obras de rehabilitación de calzadas y demarcación horizontal encomendadas a AUSA, que no fueron controladas por la DGOP sino por el EMUI. La evaluación del correcto cumplimiento del rol de inspección de estas obras se efectúa en el marco del proyecto de auditoría Nº1.04.21 "Mantenimiento Urbano por Administración" donde el organismo auditado es el EMUI.
Observaciones principales	➤ Ausencia de formalización de la estructura organizativa y falta de delimitación formal de competencias ante la superposición de funciones entre la DGOP y el EMUI. ➤ Se particiona la contratación de obras evitando el procedimiento de licitación pública, incumpliendo normativa vigente. ➤ Se contratan obras aplicando el Decreto Nº1370/01, incumpliendo el régimen de contrataciones vigente. ➤ No se aplica el mismo criterio para evaluar la capacidad de financiación de una misma empresa en diversas contrataciones. ➤ La Subsecretaría de Obras y Mantenimiento se demora más de cinco meses en emitir opinión técnica sobre una obra, incumpliendo las normas de procedimientos. ➤ Se invita a menos firmas que las requeridas por la normativa que rige las licitaciones privadas (2 casos sobre 9). ➤ En diversos expedientes se advierte la ausencia de constancia de documentación que da cuenta de aspectos parciales del procedimiento de contratación. ➤ Por medio de una Disposición se modifica un monto de adjudicación establecido por una Resolución. ➤ Se advierten deficiencias en la planificación de las obras y en la definición de los proyectos a ejecutar, que derivan en cambios de materiales y tecnología, ampliaciones significativas de plazos y autorización de adicionales de obra.

	➤ Falta de relevamiento exhaustivo y actualizado de las necesidades de obras de veredas, vados y demarcación horizontal, en tanto el pliego determina que la ubicación de las obras quedan al sólo criterio de la inspección en una zona determinada ó la zona establecida no es exclusiva. ➤ Se da orden de inicio de dos obras contratadas por aplicación del Decreto N°1370/01 en fecha previa a dejar sin efecto la licitación que las incluía y también previa a las notas por las que el ACyC de la ex SOySP acepta la cotización de las empresas y encarga formalmente los trabajos. ➤ Se reiteran deficiencias y falencias de integridad y de confección de la documentación que registra el cumplimiento de cláusulas contractuales, los avances de los trabajos y los controles que la inspección aplica a las obras. Los libros resultan incompletos, no constan planes de trabajo ni planos, insuficiente documentación de seguros, en algunos casos no consta la realización de ensayos de materiales. ➤ Errores en la certificación de los trabajos son detectados por el control efectuado por el Area Administración de Contratos de la DGAYL/SOySP. ➤ Incumplimientos en la tramitación y documentación del final de obra y en el establecimiento del período de garantía. ➤ Inadecuada comunicación entre las partes y fallas de control atribuibles al área responsable de la inspección de las obras que afectan la posibilidad de determinar eventuales sanciones aplicables por incumplimientos al contrato. ➤ La DGOP no ejecutó ni controló al menos el 79% del monto devengado en el programa 3007, del cual es su "unidad ejecutora". Se trata del gasto correspondiente a las obras encomendadas a AUSA y otros gastos de menor cuantía. ➤ No queda justificado el cumplimiento diferencial del presupuesto físico (45,14%) y el financiero (82,75%) y, por ende, la importante diferencia del gasto por unidad de medida del producto entre el presupuesto devengado y el planeado (vigente). ➤ Deficiencias en la gestión del registro presupuestario y en la emisión de los comprobantes de los mismos. ➤ La registración del devengado y el archivo de la documentación respaldatoria de las transacciones no es ejecutado por la jurisdicción auditada, tal como lo indica la norma. ➤ Errores en la definición de la fecha de vencimiento del pago de los certificados de obra.
--	--

	➤ Las órdenes de pago no están suscriptas por autoridad competente (64% de los casos) ➤ Se abona al contratista en fecha posterior al vencimiento determinado por el pliego. ➤ El sistema de encomiendas a la empresa AUSA que establece el Dec.Nº1162/02 sustrae la contratación de obras públicas del régimen legal vigente. ➤ No se puede determinar una relación entre la certificación de la cantidad de obra ejecutada, realizada por unidad de medida, y la rendición de gastos del período, monto por el cual se devenga y se compensa el canon que debe abonar AUSA al GCBA.
Conclusiones	➤ La DGOP ha quedado reducida en complejidad organizativa y funciones, además de existir superposición de competencias con otras áreas del GCBA. ➤ El cumplimiento de la política pública que expresa el programa 3007 no queda completamente bajo la responsabilidad del organismo auditado. ➤ Se advierten incumplimientos al régimen legal vigente en materia de contrataciones de obra pública. ➤ Se advierten deficiencias en la planificación de las obras y en la definición de los proyectos. ➤ Importantes falencias en el ambiente de control, al no quedar evidencia suficiente de los avances en la ejecución de las obras, del seguimiento y control por parte de la inspección y del cumplimiento de varios aspectos del contrato. La documentación que avala la recepción de las obras no resulta satisfactoria. ➤ El sistema de encomiendas de obras a la empresa AUSA, crea un régimen especial de contratación de obra pública, el cual, a su vez, resulta parcialmente aplicado.
Implicancias	➤ Las falencias de planificación y de control de las obras de mantenimiento urbano repercuten en su calidad y en los plazos de ejecución, afectando la eficacia y la eficiencia de la política pública.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.04.22**

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

INTRODUCCION

En uso de las facultades conferidas por el Art.135° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los artículos 131°, 132° y 136° de la Ley NC 70, y en cumplimiento de la planificación institucional, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) perteneciente a la Jurisdicción 30 (ex Secretaría de Obras y Servicios Públicos).

1. OBJETO

Contrataciones de obra pública del programa 3007 “Mejoramiento de vías de tránsito peatonal y vehicular por terceros”, ejercicio 2003. Gestión de las obras.

2. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos de los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales. Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa.

3. ALCANCE

Contrataciones que componen el universo de análisis

A través del programa 3007 la DGOP ejecutó gastos (base devengado) por \$ 42.787.059,67.

A efectos de la presente auditoría se determinó como universo de análisis las obras de reparación de aceras, construcción de rampas, bacheo, pavimentación y demarcación de vías de tránsito vehicular y sistematización de bicisendas, que fueran contratadas a terceros y cuya ejecución se refleja en términos presupuestarios en el inciso 4, partida 4.2.2. “Construcciones en bienes de dominio público”, representando el 87,1% del gasto total del programa.

El Cuadro I expone la composición del gasto total por inciso y la incidencia en el mismo de la partida que constituye el universo de análisis.

CUADRO I
PROGRAMA 3007 DGOP - EJERCICIO 2003
Gasto devengado y universo de análisis según partida presupuestaria

OBJETO DEL GASTO (Inciso)	GASTO DEVENGADO		UNIVERSO DE ANÁLISIS		
	Monto \$	%	Partida Presupuestaria	Monto \$	Incidencia
1. Personal	2.312.600,61	5,4	-	-	0 %
2. Bienes de consumo	1.507.422,17	3,5	-	-	0 %
3. Servicios no personales	1.651.891,75	3,9	-	-	0 %
4. Bienes de uso	37.275.854,94	87,1	4.2.2. Construcciones en bienes de dominio público	37.269.800,94	99,98%
5. Transferencias	39.290,20	0,1	-	-	0 %
TOTAL PROG.3007	42.787.059,67	100		37.269.800,94	87,1

Fuente: Cuenta de Inversión ejercicio 2003.

Todas las obras ejecutadas formaron parte de un proyecto denominado "Obras en la vía pública" (proyecto 39) y comprendieron tres planes con objetos específicos: "Plan de reparación integral de aceras y construcción de rampas para personas con necesidades especiales" (obra 51), "Plan global de sistematización de bicisendas y ciclovías" (obra 57) y "Plan de rehabilitación y conservación de vías de tránsito vehicular" (obra 58), a los que debe agregarse un conjunto de gastos agrupados bajo la denominación "Asistencia técnica e inspección obras autopista Illia y 9 de Julio" (obra 60). (Ver Cuadro II)

CUADRO II
UNIVERSO DE ANÁLISIS - PROGRAMA 3007 DGOP - EJERCICIO 2003
Presupuesto original y gasto devengado según obra y proyecto

Proyecto 39: Obras en la vía pública	Presupuesto original (1)	Gasto devengado (2)	(2)/(1)
51 – Rep.integral aceras y constr.rampas ...	\$ 2.150.038	\$ 2.864.321	133 %
57 – Sistematización bicisendas y ciclovías	\$ 387.007	\$ 200.606	52 %
58 – Rehab.y conserv.vías tránsito vehicular	\$ 21.500.382	\$ 34.156.030	159 %
60 – As.técnica e insp.obras aut.Illia y 9 de Julio	-	\$ 48.843	-
TOTAL PROYECTO 39	\$ 24.037.427	\$ 37.269.800	155 %

Fuente: Cuenta de Inversión ejercicio 2003.

Dentro del gasto afectado al proyecto N° 39 debe distinguirse: a) un conjunto de obras cuya planificación, ejecución y control estuvo bajo responsabilidad de la DGOP; b) otro conjunto de obras que fueron ejecutadas por Autopistas Urbanas S.A. y controladas por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral y c) otras imputaciones: gastos asociados u obras, en algunos casos, ajenos al programa y a la DGOP. (Ver Cuadro III)

CUADRO III
UNIVERSO DE ANÁLISIS - PROGRAMA 3007 DGOP - EJERCICIO 2003
Ejecución de obras y gastos asociados según organismo responsable de realización y control

Partida 4.2.2. Construcciones en bienes de dominio público Proyecto 39: Obras en la vía pública	Obras planificadas, ejecutadas y controladas por la DGOP		Obras ejecutadas por AUSA y controladas por el EMUI		Otras imputaciones		TOTAL	
	Nº contrat. de obra pública	Monto ejecutado \$	Nº encomiendas	Monto ejecutado \$	Nº contrataciones	Monto ejecutado \$	Nº contrat y encomiendas	Monto ejecutado \$
51 – Reparación integral aceras y construcción rampas para personas con necesid.especiales.	26	2.715.812,18			4 (1)	131.124,07	30	2.846.936,25*
57 – Sistematización bicisendas y ciclovías	3	200.606,00					3	200.606,00
58 – Rehabilitación y conservación vías de tránsito vehicular	10	934.108,48	8	33.131.052,93	2 (2)	109.254,28	20	34.174.415,69*
60 – Asistencia técnica e inspección obras autopistas Illia y 9 de Julio					4 (3)	48.843,00	4	48.843,00
Ajuste DGCG TOTAL PROYECTO 39	39	3.850.426,66	8	33.131.052,93	10	289.221,35	57	(1.000,00) 37.269.800,94

Fuente: Cuenta de Inversión y Base de Transacciones DGCG; Listado de contrataciones remitido por DGOP.

* Los montos ejecutados de las obras 51 y 58 están corregidos por un monto de \$ 17.385,49 que correspondía imputar a la obra 51 y fue imputado a la obra 58 en la cuenta de inversión.

(1) Comprende 2 contrataciones por publicaciones sobre licitaciones y 2 obras realizadas en Cementerio Recoleta imputadas erróneamente al programa.

(2) Comprende 1 contratación por un servicio al CAI (que no debió ser imputada al inciso 4) y un certificado final de una obra de pavimentos contratada en 2002.

(3) Comprende pagos por honorarios de escribanía y la contratación de un estudio técnico al CAI.

Procedimientos de contratación

Según información provista por la DGAYL de la ex SOySP, en 2003 la DGOP produjo 59 llamados a licitación para contratos de obra pública, 19 de ellos fueron dejados sin efecto y 1 no tuvo oferentes. Asimismo, otros 6 casos adjudicados no registraron ejecución en el programa 3007¹. Del total adjudicado según aquella fuente -39 obras por \$ 4,3 millones- el programa 3007 registra 33 obras con un monto devengado de \$ 3,2 millones. El Cuadro IV muestra las modalidades de contratación adoptadas.

Cuadro IV
Licitaciones de obra pública de la DGOP iniciadas en Ejercicio 2003

Tipo	Sin Efecto	Desierta	Ejec.Prog.3007			No registra ejec.Prog.3007		TOTAL	
			Nº	Adjudicado	Ejecutado	Nº	Adjudicado	Nº	Adjudicado
Lic.Pública	3		2	\$ 683.179	\$ 381.042	1	\$ 425.960	6	1.109.139
Lic.Privada Obra Menor	14	1	29	\$ 2.740.005	\$ 2.584.605	5	\$ 266.502	49	3.006.507
Contrat.Directa Obra Menor	2		2	\$ 200.000	\$ 199.735			4	200.000
TOTAL LIC.	19	1	33	\$ 3.623.184	\$ 3.165.382	6	\$ 692.462	59	4.315.646

Fuente: DGAYL/ex SOySP y Base de transacciones programa 3007 DGCG.

Nota: La DGAYL no informó sobre contrataciones autorizadas por Dec.1370/01.

Se deja constancia del registro, en la información suministrada por la DAGyL, de 4 casos de licitaciones privadas de obra menor que son dejadas sin efecto y luego, bajo igual número de expediente son licitadas como contratación directa². Cabe agregar que el programa 3007 registra ejecución de una licitación pública iniciada en 2002, la que no figura en el cuadro anterior.

El universo de análisis del programa bajo examen tuvo la composición que muestra el Cuadro V en términos de los procedimientos de contratación de las obras. El cuadro agrega información sobre el número de transacciones involucradas, las que, en este caso responden mayoritariamente a las certificaciones mensuales del avance de las obras.

Muestra de auditoría

Sobre la base de una combinación de criterios –significatividad económica, representación de proveedores, clases de obra y formas de contratación-, se seleccionaron para el examen 17 casos (15 contrataciones de obra pública y 2 encomiendas) que hacen un total devengado de \$ 11.064.121,54, significando el 28,9% del total de transacciones y el 29,7% del monto afectados a la partida 4.2.2.

¹ Se trata de las siguientes obras: Reacondicionamiento del Paseo Versalles; obras en Plaza Giordano Bruno-Plazoleta en Pasaje Laredo-cerramiento predio calle Rojas; Puente calle Ambrosetti; obras en Plaza Islas Malvinas; obras en Plaza Pueyrredón y obras de pavimentación en zona de Villas (esta última con contrato firmado en febrero 2004).

² Expedientes N° 6070/03, N° 7142/03, N° 6257/03 y N° 6076/03; sólo los dos primeros fueron finalmente adjudicados.

CUADRO V

UNIVERSO DE ANÁLISIS - PROGRAMA 3007 DGOP - EJERCICIO 2003

Obras ejecutadas, número de transacciones y montos relacionados, según procedimiento seguido para la contratación

Procedimiento o norma	Plan de obras N°51 (veredas y rampas)			Plan de obras N°57 (bicisendas)			Plan de obras N°58 (vías de tránsito)			Plan de obras N°60 (asist.téc.e insp.autop.)			Total Proyecto 39		
	Casos	N° Tran.	\$	Casos	N° Tran.	\$	Casos	N° Tran.	\$	Casos	N° Tran.	\$	Casos	N° Tran.	\$
Licitación Pública	2	12	528.887,99				1	1	76.230,25				3	13	605.118,24
Lic.Priv.Obra Menor	17	42	1.526.120,44	3	6	200.606,00	9	22	857.878,23				29	70	2.584.604,67
Cont.Dir.Obra Menor	2	6	199.735,00										2	6	199.735,00
Encomienda							8	42	33.131.052,93				8	42	33.131.052,93
Dec.1370/01	7	9	580.253,22										7	9	580.253,22
Sin Datos	2	4	11.939,60				2	4	109.254,28	4	4	48.843,00	8	12	170.036,88
Ajuste DGCG									(1.000,00)						(1.000,00)
TOTAL	30	73	2.846.936,25	3	6	200.606,00	20	69	34.173.415,69	4	4	48.843,00	57	152	37.269.800,94

Fuente: DGAYL (listado de licitaciones) y DGCG (Base de transacciones)

CUADRO VI

MUESTRA AUDITADA E INCIDENCIA SOBRE EL UNIVERSO DE ANÁLISIS

Plan de obras Nº y tipo de contrataciones	Obras planificadas, ejecutadas y controladas por la DGOP		Obras ejecutadas por AUSA y controladas por el EMUI		Otras imputaciones		TOTAL MUESTRA			
	Nº transacc.	Monto \$	Nº transacc.	Monto \$	Nº transacc.	Monto \$	Transacciones		Monto	
							Nº	% s/ universo	\$	% s/ universo
51 – “Veredas y rampas” *10 contrataciones (1 Lic.Púb., 5 Lic.Priv.OM y 4 Dec.1370/01)	23	1.143.337,41	-	-	1	90.925,47	24	32,9%	1.234.262,88	43,4%
57 – “Bicisendas” *2 contrataciones (2 Lic.Priv.OM)	4	154.844,00	-	-	-	-	4	66,7%	154.844,00	77,2%
58 – “Vías de tránsito” *3 contrataciones (1 Lic.Púb. y 2 Lic.Priv.OM) *2 encomiendas	5	266.746,61	11	9.408.268,05	-	-	16	23,2	9.675.014,66	28,3%
60 – “Asist.técnica e inspección”	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL MUESTRA *15 contrataciones (2 Lic.Púb., 9 Lic.Priv.OM y 4 Dec.1370) *2 encomiendas	32	1.564.928,02	11	9.408.268,05	1	90.925,45	44	28,9%	11.064.121,54	29,7%

Fuente: Cuenta de Inversión y Base de Transacciones DGCG.

Total de casos auditados: 17 sobre un total de 57 (29,8%)

Sobre la muestra determinada³ se aplicaron los procedimientos pertinentes a los efectos de cumplir con los objetivos de la auditoría. Esto abarcó:

1. Relevamiento y análisis de 11 expedientes licitatorios y cuatro contrataciones autorizadas en base a Dec.1370/01
2. Relevamiento y análisis de la normativa respaldatoria del sistema de encomiendas a la empresa Autopistas Urbanas S.A.
3. Compulsa y verificación de documentación respaldatoria del cumplimiento de los contratos originados en las contrataciones señaladas en 1). Verificación ocular de los trabajos contratados. Se deja constancia que queda fuera del alcance de esta auditoría la ejecución y control de las obras encomendadas a AUSA⁴.
4. Relevamiento y análisis de 33 carpetas de pago referidas a las obras contratadas a terceros y de 11 actuaciones que reflejan la rendición de las obras encomendadas a AUSA. En todos los casos se abarcó la totalidad de las transacciones devengadas por cada una de las 15 contrataciones y las 2 encomiendas examinadas.

A los efectos de complementar el examen en términos de legalidad y de gestión se analizaron:

- 2 expedientes relacionados con dos licitaciones públicas dejadas sin efecto (Exp. N° 20.878/03 y N° 9870/03), por obras que luego serían autorizadas por dec.1370/01 (N-8514/03, RG-1533/03 y RG-1925/03) y que forman parte de la muestra de auditoría.
- Cumplimiento de metas presupuestarias, planeamiento de las obras, calidad de los proyectos, capacidad institucional.

Respecto de la obra autorizada por dec.1370/01 "Obras Cementerio Recoleta" (Nota N° 594-DGCEM-03), que formó parte de la muestra de auditoría, no fue analizada desde el punto de vista técnico, debido a que el organismo auditado no dispone de la documentación correspondiente por tratarse de una obra sobre la que no tuvo responsabilidad de ejecución y control.

Procedimientos aplicados

1. Relevamiento de informes previos de auditoría AGCBA, ejercicios 1998 a 2002.
2. Relevamiento de normativa aplicable.
3. Relevamiento de la estructura organizativa, niveles y distribución de responsabilidades, recursos reales y financieros disponibles y sistemas de información y de control interno.

³ Mayores detalles sobre la composición de la muestra pueden verse en **Anexo I**.

⁴ El rol de control sobre estas obras, que fue ejercido por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral se examina en el proyecto de auditoría 1.04.21 "Mantenimiento Urbano por Administración".

4. Entrevistas a funcionarios y personal.
5. Requerimiento de documentación e información relevante a reparticiones del GCBA: DG Obras Públicas, DG Administrativa y Legal, Area Compras y Contrataciones (SIP), DG Contaduría General, DG Tesorería, DG Mesa General de Entradas Salidas y Archivo, Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, Ente de Mantenimiento Urbano Integral, Autopistas Urbanas S.A.
6. Análisis del presupuesto: anteproyecto, sanción, modificaciones y reasignaciones, crédito vigente, compromiso preventivo y definitivo, devengado.
7. Selección de una muestra de obras ejecutadas a través del programa 3007, representativa del universo.
8. Relevamiento y análisis de legalidad de procesos de contratación de las obras de la muestra.
9. Verificación de documentación referida a la etapa de ejecución de las obras: cumplimiento de exigencias del pliego y demás normativa aplicable a los contratos.
10. Control de todas las certificaciones, su autorización, liquidación y pago, referidas a las obras seleccionadas.
11. Visita a las obras y registro fotográfico
12. Análisis del planeamiento de las obras y calidad de los proyectos.
13. Verificación del cumplimiento de las metas presupuestarias.
14. Determinación del circuito administrativo correspondiente a las obras encomendadas a AUSA que involucran presupuesto asignado a la DGOP.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las tareas de campo se desarrollaron entre el 10 de mayo y el 31 de julio 2004.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

La tarea realizada en el marco de la presente auditoría se ha visto limitada por:

- 1) Los faltantes y falencias de documentación técnica (ver observación N° 13) impidieron realizar un control exhaustivo de la correcta ejecución de las obras y extraer conclusiones acerca de la aplicación de eventuales sanciones.

5. ACLARACIONES PREVIAS

Organización y responsabilidades de la DGOP

Por efecto de lo establecido en el decreto 12/96⁵ e inexistencia de norma pertinente posterior, la DGOP no posee estructura formal definida, y en cuanto a las áreas funcionales de existencia real que la integran, resultan vigentes las responsabilidades asignadas por el decreto 4/95 para la estructura organizativa de la jurisdicción 30 (Secretaría de Obras y Servicios Públicos en el período auditado)⁶.

A los efectos del programa objeto de auditoría cabe consignar lo siguiente:

- La responsabilidad primaria de la DGOP (Dec.2055/01) en el período auditado era: “Realizar proyectos y documentación técnica para obras nuevas, remodelaciones y mantenimiento de la infraestructura vial y equipamiento, administrando el uso de la misma y garantizando el mantenimiento adecuado en materia de pavimentación y recapado, bacheo, construcción y/o reparación de cercas, aceras y drenajes”⁷.
- Hasta diciembre de 2003, de la DGOP dependían tres Direcciones Generales Adjuntas; las acciones encaradas a través del programa auditado se vinculan únicamente con la DG Adjunta de Obras Públicas, cuya responsabilidad primaria era: “Asistir al Director General en el cumplimiento de las competencias asignadas en la materia” (Dec.2055/01).
- Las principales áreas funcionales intervinientes para el cumplimiento de los objetivos del programa fueron las siguientes:
 - a) Dirección Recursos y Patrimonio, en particular el Departamento Abastecimiento y Administración, dependiente de dicha Dirección
 - b) Departamento Estudios, Pliegos, Proyectos y Especificaciones Técnicas
 - c) Departamento Inspección de Obra

El funcionamiento real de los tres departamentos mencionados en el período auditado, evidencian dependencia directa de la DGOP, aunque mediatizada por las funciones desempeñadas por la DG Adjunta de Obras Públicas. En **Anexo II** se transcribe organigrama funcional informado por la propia DGOP.

- El Ente de Mantenimiento Urbano Integral, creado por Ley N° 473/00, posee asignadas (Dec.1394/01) funciones similares a las de la DGOP en

⁵ Dec.12/96: Art.3° dispone la caducidad de todas las estructuras organizativas del Órgano Ejecutivo de la CABA; toda nueva modificación de estructura deberá ser aprobada por decreto del Jefe de Gobierno; Art.4° aprueba la estructura de primeros niveles de dicho Órgano Ejecutivo (hasta nivel Dirección General); hasta tanto no se dicten las normas respectivas, las unidades de menor nivel “mantendrán las responsabilidades vigentes”.

⁶ Por decreto 2696 y modificatorio 2720 ambos de diciembre de 2003. la SOySP cambia su denominación por Secretaría de Infraestructura y Planeamiento.

⁷ La responsabilidad primaria establecida en el decreto 2055/01 era más amplia abarcando funciones referidas a las áreas de Hidráulica y de Alumbrado Público que dependían de la DG auditada. Dichas funciones no resultan aplicables al programa bajo examen.

referencia a las obras objeto del presente examen⁸. Asimismo, las resoluciones de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos N° 651/01 y N° 867/02 encomiendan al EMUI la inspección de obras de pavimentos, función abarcada por las acciones que establece el decreto N° 4/95 para el Departamento de Inspección de Obra, dependiente de la DGOP.

Encomiendas a Autopistas Urbanas S.A.

En el marco de lo establecido en el Decreto N° 1162/02 (BO 1527)⁹ y su reglamentación por resoluciones de la SOYSP (N° 738/02 y N° 700/03), esta Secretaría le encomendó a AUSA la ejecución de obras de rehabilitación de pavimentos, demarcación horizontal y apertura de calles. El monto total “contratado” de obras de mantenimiento urbano por el sistema de encomiendas, entre octubre de 2002 y septiembre de 2003, fue de \$ 37.438.128,94 y el monto certificado de esas mismas encomiendas hasta diciembre de 2003 fue de \$ 35.762.747,72¹⁰.

Se trató de 8 encomiendas (3 de rehabilitación de pavimentos, 4 de demarcación horizontal y 1 de apertura de calles). En **Anexo III** se adjunta información sobre las mismas.

Tales obras fueron controladas por el EMUI (de acuerdo con la Res. N° 867-SOYSP-03). La única participación de la DGOP fue en la etapa de elaboración de documentación técnica (proyectos y pliegos); sin embargo las erogaciones correspondientes fueron devengadas en el programa 3007 cuya responsabilidad de ejecución recae formalmente en la DGOP. Dada la modalidad adoptada para la realización de estas obras, la DGOP no puede responder por la contratación, ni por la ejecución, ni por el control de dichas obras.

El monto devengado en el programa 3007 de las mencionadas encomiendas ascendió a \$ 33.131.052,93, lo cual representa el 88,9% de la partida 4.2.2. “Construcciones en bienes de dominio público” y el 77,4% del total devengado en el programa. Cabe agregar que la empresa AUSA descuenta esos montos del canon que le corresponde abonar al GCBA por la concesión de las autopistas, por lo que la operación no da lugar a movimiento de fondos de la tesorería, sino a un procedimiento de compensación e imputación contable.

Dadas las características del proceso descripto, se deja constancia que el rol de control ejercido por el EMUI se examina en el marco del proyecto 1.04.21 “Mantenimiento urbano por administración 2003”, mientras que aquí el análisis se circunscribió a identificar el marco normativo, determinar el rol cumplido por

⁸ Art.5° de la Ley 473 y Art. II del Anexo I del Decreto 1394/01 (BO N° 1022)

⁹ Art.5°: “Establécese que Autopistas Urbanas S.A. debe realizar, como condición para mantener la concesión acordada, la ejecución de obras, prestación de servicios o provisión de bienes de conformidad con las pautas que a tal efecto establezca la Secretaría de Obras y Servicios Públicos”.

¹⁰ Según información recibida en respuesta a Nota AGCBA N° 2241/04.

la DGOP y relevar las actuaciones que reflejan la rendición de las encomiendas y dan lugar al devengamiento del costo de las obras.

6. OBSERVACIONES

Sobre la organización, competencias y responsabilidades de la DGOP

1. La DGOP no posee una organización interna formal y claramente establecida, como consecuencia del dictado del decreto N° 12/96 y de la inexistencia de normas posteriores pertinentes. En los hechos, y partiendo de la estructura aprobada para esta DG por el decreto N° 4/95, el área ha quedado reducida en complejidad organizativa y funciones, sin que la actual organización se encuentre consagrada por la norma necesaria. Esto no resulta propicio para la generación de un adecuado ambiente de control interno.

Cabe agregar que todos los responsables de áreas, poseen una “encomienda de responsabilidad” y no tienen una designación formal en cargos de Dirección o Jefatura (Departamento, División o Sector); la Dirección de Recursos y Patrimonio se encuentra vacante.

2. Se verifica en diversas normas vigentes¹¹, el establecimiento de funciones a ser desempeñadas por el Ente de Mantenimiento Urbano Integral, que se superponen con responsabilidades primarias de la DGOP (Dec.2055/01) y, en particular, con acciones asignadas al Departamento Inspección de Obra (Dec.4/95). En el período auditado se constató que, en referencia a las obras incluidas en el “Plan de rehabilitación y conservación de vías de tránsito vehicular”, el EMUI supervisó aquellas cuya ejecución había sido encomendada a la empresa Autopistas Urbanas S.A., mientras que la DGOP hizo lo propio con otras obras de similar tenor contratadas a terceros (Expedientes N° 15388/03, N° 6085/03 y N° 6081/03). La intervención o no de la DGOP en la ejecución y control de estas últimas obras resultaron, en la práctica, de decisiones adoptadas para cada caso puntual por la SOySP, sin un criterio general.

Sobre los procesos de contratación de las obras y la integridad de las actuaciones que los documentan

3. No se evidencian fundamentos de orden técnico, económico, jurídico o administrativo que avalen la implementación de múltiples llamados a licitación privada o contratación directa, con idéntico objeto, realizados de manera simultánea y con presupuestos de hasta \$100.000. Incumplimiento art. 9 de la Ley N° 13.064: no queda configurada ninguna de las excepciones previstas por la norma para no proceder a licitación pública.

Según información provista por el organismo auditado y por la DGAyL de la ex SOySP, se verifican los siguientes casos:

¹¹ Ley 473/00 y decreto reglamentario N° 1394/01, Res. 651-SOYSP-01, Res. 867-SOYSP-02

- a. Obra “Reparación y reconstrucción veredas de instituciones oficiales”: se realizaron 5 licitaciones privadas de obra menor¹², zonas 1 a 5 (sic), con fecha de apertura 15/05/03, cada una con presupuesto oficial de \$ 99.950,72 (presupuesto total: \$499.753,60). Cuatro de estas licitaciones fueron adjudicadas a la misma empresa.
- b. Obra “Trabajos de ejecución de vados de hormigón premoldeado para personas con movilidad reducida”: se realizaron 8 licitaciones privadas de obra menor¹³, zonas 1 a 8 (cada zona abarca dos CGP), con fecha de apertura 25/08/03, cada una con presupuesto oficial de \$ 100.000 (presupuesto total: \$ 800.000). Cuatro de estas licitaciones fueron adjudicadas a una misma empresa y tres a otra.

Bajo la misma denominación de obra se realizaron también 2 contrataciones directas de obra menor¹⁴, sin referencia a zonificación en el listado provisto, con fecha de apertura 11/04/03, cada una con presupuesto oficial de \$ 100.000. Ambas adjudicadas a la misma empresa.
- c. Obra “Demarcación y/o redemarcación horizontal en lugares especiales”: se realizaron 5 licitaciones privadas de obra menor¹⁵, zonas 1 a 5 (sic), con fecha de apertura 25/03/03, cada una con presupuesto oficial de \$ 100.000 (presupuesto total \$ 500.000). Todas adjudicadas a la misma empresa.
- d. Obra “Trabajos de construcción y/o reconstrucción de badén cuneta de lecho rebajado”: se realizaron 3 licitaciones privadas de obra menor¹⁶, listados 1 a 3 (sic), con fecha de apertura 29/08/03, cada una con presupuesto oficial de \$ 100.000 (presupuesto total \$ 300.000).

¹² Exp. N° 16511/03-LPOM N° 82 (Zona 3); Exp. N° 16512/03-LPOM N° 83 (Zona 4); Exp. N° 16509/03-LPOM N° 84 (Zona 2); Exp. 16508/03-LPOM N° 85 (Zona 1) y Exp. 16513/03-LPOM N° 86 (Zona 5). Cabe agregar que con fecha 23/4 se había realizado la apertura de la LPOM N° 70, Exp.11303/03 por reconstrucción de veredas en Hospital Alvarez, presupuesto \$ 41.980, adjudicada a Jorsan SACIFI. Posteriormente, con fecha 10/06/03 se realiza la apertura de la LPOM N° 105, Exp.N° 26.230/03 por reparación y reconstrucción de veredas CGP 1, presupuesto \$ 99.950,72, adjudicada a la misma empresa.

¹³ Exp. N° 42.711/03-LPOM N° 153 (Zona 7 CGP 12 y 13); Exp. N° 42.713/03-LPOM N° 154 (Zona 2 CGP 2N y 2S); Exp. N° 42.719/03-LPOM N° 155 (Zona 6 CGP 10 Y 11); Exp. N° 42.721/03-LPOM N° 156 (Zona 8 CGP 14E y 14O); Exp. N° 42.730/03-LPOM N° 157 (CGP N° 8 y 9); Exp. N° 42.732/03-LPOM N° 158 (Zona 1 CGP 1 y 3); Exp. N° 42.734/03-LPOM N° 159 (Zona 5 CGP 6 y 7) y Exp. N° 42.733/03-LPOM N° 160 (Zona 3 CGP 4 y 5)

¹⁴ Exp. N° 6070/03-CDOM N° 57 y Exp. N° 7142/03-CD-OM N° 56. Cabe agregar que con fecha 24/4 se realizó la apertura de la LPOM N° 59, Exp. N° 9866/03, por “Reemplazo de vados plásticos para personas con movilidad reducida en vía pública”, presupuesto \$100.000, resultando adjudicataria la misma empresa de las otras dos contrataciones reseñadas en esta nota.

¹⁵ Exp. N° 6083/03-LPOM N° 42 (Zona 2); Exp. N° 6081-LPOM N° 43 (Zona 1); Exp. N° 6087/03-LPOM N° 44 (Zona 5); Exp. N° 6089/03-LPOM N° 45 (Zona 4) y Exp. N° 6085/03-LPOM N° 46 (Zona 3).

¹⁶ Exp. N° 46530/03-LPOM N° 164 (Listado 1); Exp. N° 46525/03-LPOM N° 165 (Listado 2) y Exp. N° 46522/03-LPOM N° 166 (Listado 3). Resultaron adjudicatarias tres empresas distintas.

- e. Obra "Demarcación y señalización de carril preferencial para bicicletas": se realizaron dos licitaciones privadas de obra menor¹⁷ (calle Rivadavia y Calle Corrientes), con fecha de apertura 11/06/03, presupuestos \$66.050 y \$ 97.020, respectivamente. Una misma empresa resultó adjudicataria de ambas.

Los casos señalados configuran, por grupos, una única obra que se particiona en su contratación, según distintos criterios de zonificación (en algunos casos, se utiliza la zonificación establecida para contratar algunos servicios de mantenimiento como higiene urbana, alumbrado, semáforos¹⁸; en otros casos, se agrupan áreas bajo jurisdicción de 2 CGP, finalmente, en otros casos no se hace referencia a zonificación o simplemente se menciona un "listado").

4. La empresa Jorsan SACIFI resulta contratada durante 2003 para realizar obras por un presupuesto total de \$ 1.241.733,60 siendo que su oferta había sido desestimada en la Lic.Pública 53/03 por no satisfacer una "capacidad de financiación equivalente a una certificación mensual del presupuesto oficial" (numeral 2.3.2, inciso c del PCP). Cabe consignar que, en el caso de la Lic.Púb. N° 53/03, la certificación mensual hubiera ascendido a \$ 80.58619, mientras que de la información surge que sólo en la segunda mitad del año la empresa certificó \$ 1.238.807,1820, a razón de más de \$200.000 promedio mensual.

CONTRATACIONES ADJUDICADAS EN 2003 A LA EMPRESA JORSAN SACIFI

OBRAS DE	CONTRATACION	PRESUPUESTO	FECHAS			AL 31/12/03
			APERTURA	ADJUDIC.	CONTRATA	
Veredas	4 LPOM, expedientes 16508, 16509, 16512 y 16513, año 2003	\$ 399.802,88	15/05	30/05	4/06	Finalizadas
Vados	1 LPOM, exp.9866/03	\$ 100.000,00	7/04	30/05	4/06	Finalizada
Veredas	1 LPOM, exp.11303/03	\$ 41.980,00	23/04	4/06	9/06	Finalizada
Vados	2 CD OM, exp.6070 y 7412 año 2003	\$ 200.000,00	11/04	30/05	30/06	Finalizada
Veredas	1 LPOM, exp.26230/03	\$ 99.950,72	10/06	29/07	31/07	Finalizada
Vados	4 LPOM, exp.42732, 42730, 42719 y 42711, año 2003	\$ 400.000,00	25/08	8/10	8/10	2 finalizadas 2 continúan 2004
TOTAL	11 LP y 2 CD	\$ 1.241.733,60				

Fuente: Listado licitaciones DGOP provisto por la DGAYL y listado de contrataciones provisto por la misma DGOP.

Nota: la fecha de apertura de ofertas de la Lic.53/03 fue 11/04/03 y la de la resolución que la deja sin efecto, 10/06/03 (Res.638-SSA-03)

¹⁷ Exp. N° 27983/03-LPOM N° 107 (calle Rivadavia) y Exp. N° 27970/03-LPOM N° 108 (calle Corrientes).

¹⁸ Vale señalar que tales servicios se contratan bajo una única licitación que abarca todas las zonas.

¹⁹ Lic.53/03, exp.9870/03 "Mejoramiento integral de aceras Av. San Martín entre J.B. Justo y Nicasio Oroño": presupuesto oficial \$161.172, plazo de ejecución 60 días. La licitación fue dejada sin efecto, dado que la empresa desestimada era la única oferente.

²⁰ Importe devengado en la cuenta de inversión, programa 3007.

5. Se contrataron obras eludiendo el cumplimiento del régimen legal vigente invocando el Decreto GCBA N° 1370/01. Tal decreto faculta a los funcionarios a autorizar y aprobar gastos (según una grilla de montos máximos), pero no exime de la aplicación de los procedimientos previstos en la normativa. Incumplimiento art.9° de la Ley 13.064 y art.55° y 56° del Dec.5720/72).

La contratación de obras incumpliendo los procedimientos legales, no sólo afecta la transparencia en la selección del contratista, sino también carece de un marco contractual definido para proceder a ejecutar y, sobre todo, para controlar su ejecución²¹.

El siguiente cuadro expone información sobre 4 casos auditados que devengaron erogaciones en el programa 3007 por \$419.286,29. Se deja constancia que, además de los casos auditados se detectaron otros tres que devengaron \$160.966,93.

Actuación	Resolución		Contratación		
	N°	Fecha	Objeto	Monto s/Res.	Contratista
Nota N° 8514-DGOP-2003	1.699-SOySP-03	05/12/03	Mejoramiento integral de la vía Pública en Av. San Martín e/J.B. Justo y N. Oroño (veredas)	\$171.698.83	Naku Construcciones SRL
Registro N° 1.533-DGOP-2003	1.440-SOySP-03	14-11-03	Mejoramiento de la vía Pública en Av. Alvarez Jonte e/Av. Seguro y Bermúdez (vereda impar)	\$83.135.13	Tec-cons SRL
Registro N° 1.925-DGOP-2003	1.696-SOySP-03	05/12/03	Mejoramiento de la vía Pública en Av. Alvarez Jonte e/Av. Seguro y Bermúdez (vereda par)	\$73.526.86	Tec-cons SRL
Nota N° 594-DGCEM-2003	1.531-SOySP-03	26-11-03	Trabajos varios en los solados e instalaciones del Cementerio de la Recoleta.	\$236.562.04	Salvatori SA Parques y Jardines.

También se deja constancia que para las tres primeras obras del cuadro se realizó convocatoria a licitación pública a través de los expedientes N° 9870/03 y N° 20878/03. Ambas licitaciones fueron dejadas sin efecto, en el primer caso por no cumplir la empresa con el requisito de capacidad de financiación (Lic.53/03, ver observación anterior) y en el otro caso, porque la cotización presentada por la empresa precalificada superaba en 33,81% el presupuesto oficial.

Finalmente, debe mencionarse que la obra de la Nota 594 no tiene relación con la DGOP ni con el programa 3007 (ver observación N° 17).

6. Del relevamiento del expediente N° 15.388/03 surge incumplimiento a la ley de procedimientos administrativos, Decreto 1510 art.22 inc. b) e inc.e) punto 4, sobre celeridad, eficacia y sencillez de las tramitaciones. Se verifica que los asesores de la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento se demoraron más de 5 meses –entre el 24/04/03 y el 15/10/03- en emitir opinión técnica

²¹ No se firma contrata, la única referencia a pliegos figura en algunas órdenes de servicio donde se ordena cumplir con numerales específicos, no se estipula un plazo ni se exigen garantías.

según lo solicitado por el Área de Compras y Contrataciones de la SOySP a fs.142.

7. Se invita a menor cantidad de firmas que las “no menos de seis” requeridas por la normativa que regula las licitaciones privadas de obra menor. Exp.Nº 27.983/03: dos firmas invitadas; Exp. Nº 6085/03: 5 firmas invitadas. Incumplimiento Art.2º Dec.Nº 8828/78 que aprueba el pliego de condiciones para obras menores.
8. No se haya agregada en los respectivos expedientes la siguiente documentación:
 - a) Copia de la norma que designa los funcionarios integrantes de la Comisión de Preadjudicaciones, lo que dificulta determinar si los funcionarios intervinientes en el proceso son los efectivamente autorizados para hacerlo. Exp.42.732/03.
 - b) Certificado fiscal para contratar correspondiente a la firma adjudicada, conforme Dec.Nº 540/01²². Exp.27.970/03.
 - c) Constancia de publicación en Boletín Oficial de la Resolución que adjudica, conforme art.3º de tal Resolución. Siete expedientes: Nº 24.649/03, Nº 26.230/03, Nº 42.719/03, Nº 6081/03, Nº 6085/03, Nº 16.511/03 y Nº 17.899/03.
 - d) Constancia de comunicación fehaciente de la adjudicación, tanto al oferente favorecido como a los no favorecidos, según lo establece el numeral 1.4.3 del Pliego de Condiciones Generales aprobado por Dec. 1800/69. Siete expedientes: Nº 24.649/03, Nº 26.230/03, Nº 42.719/03, Nº 6081/03, Nº 6085/03, Nº 16.511/03 y Nº 17.899/03.
 - e) Constancia de la recepción de la obra (acta y norma correspondiente). Siete expedientes: Nº 24.649/03, Nº 42.732/03, Nº 27.970/03, Nº 6081/03, Nº 6085/03 y Nº 27.983/03.
 - f) Constancia de la devolución de las garantías de oferta a las empresas no adjudicadas, no pudiendo determinarse el cumplimiento de lo establecido en inc. 39, art.61, Dec.5720/72. Dos expedientes: Nº 15.388/03 y 42.732/03.
9. Expediente Nº 26.230/03: La Disposición Nº 135-DGOP del 11/09/03 aprueba un cambio en la técnica constructiva de los vados -de construcción in situ a colocación de vados de hormigón premoldeado- (art.1º y 2º), y establece que tales modificaciones deberán realizarse con el presupuesto aprobado, “dejando constancia que el precio contractual, total y correcto es de pesos ciento siete mil ochocientos ochenta y cuatro con 31/100 (\$ 107.884,31)” (art.3º). Sin perjuicio de que los montos aludidos evidencian una diferencia poco significativa, se observa:
 - a) la citada Disposición vulnera el principio de legalidad en cuanto a jerarquía normativa, dado que por Resolución Nº 875-SSA del 29/07/03 y según consta en la Contrata del 31/07/03, el monto contractual era \$107.946,78

²² Al dorso de la foja 782 del exp. Nº 27970/03 (Informe de Auditoría Nº 72/03), la UAI de la SOSP dice que la firma presentó dicho certificado.

- b) no se corrigieron la adjudicación y la contrata mediante el dictado de la norma pertinente, tal como lo propone la Dirección de Administración de Contratos de la SOySP en Nota N° 11513-SOYSP del 04/08/03²³
- c) no consta nuevo compromiso definitivo por el monto de \$ 107.884.

Sobre la planificación, ejecución y control de las obras

10. Se advierten deficiencias en la planificación de las obras y en la definición de los proyectos a ejecutar, que derivaron en cambios de materiales y tecnología, ampliaciones significativas de plazos y autorización de adicionales de obra:

- a) Exp.24649/03: se ordenó que, en lugar de vados contruidos *in situ* (HºAº), se colocaran vados de hormigón premoldeados; iniciada la obra se detectaron roturas y deterioros mayores a los incluidos en los planos de licitación. Se prorrogaron los plazos de obra²⁴ y se amplió el monto del contrato un 20%. La obra que debía ejecutarse en 30 días, duró 92 (206,7% más).
- b) Exp.17899/03: iniciada la obra se detectaron interferencias de instalaciones de servicios públicos y se ordena colocar vados premoldeados en lugar de su construcción *in situ*. Se prorrogó el plazo²⁵ un 43,3%, de 60 a 86 días.
- c) Exp.16511/03: al igual que los anteriores se cambia la técnica constructiva de los vados. Se prorrogan los plazos en 48,3%, de 60 a 89 días.
- d) Exp.15388/03: por plazo original la obra debió finalizar el 13/02/04; no se previeron correctamente en el proyecto ni en la documentación de la licitación, ni fueron tratados oportunamente en el desarrollo de la obra, la existencia, ubicación, características y tramitación del corrimiento de las instalaciones de servicios públicos que interferían en la ejecución de los trabajos. Se verifica que, a sólo 7 días del cumplimiento del plazo de obra, la empresa remite a la DGOP una nota en la que expresa que al existir instalaciones subterráneas pertenecientes a Metrogas, Edenor y Aguas Argentinas que interfieren el desarrollo de la obra, se solicita neutralización de plazo “hasta que la traza de obra quede liberada para la ejecución de la misma”. No consta, en la documentación obligatoria de obra, ninguna tramitación entre las partes y/o terceros por esta cuestión. Incumplimientos a numeral 2.7.2²⁶ del PCP . Al reiniciarse la obra, se

²³ La corrección propuesta obedecía a que el monto de adjudicación y de contrata no reflejaba el resultado del producto del precio del módulo ofertado (\$34,54) por la cantidad de módulos previstos en el presupuesto oficial (3.123,46)

²⁴ Disposiciones de la DGOP: N°132, 133 y 166. Las dos primeras disposiciones llevan idéntica fecha (11/09/03); en la primera se amplía el plazo 27 días y en la segunda además de ampliar nuevamente el plazo por otros 10 días, se aprueba la ampliación de la obra (20%).

²⁵ Disp. N° 198-DGOP del 10/12/03.

²⁶ PCP 2.7.2 Instalaciones afectadas por las obras: “A pedido del contratista el GCBA gestionará de las empresas y organismos correspondientes la remoción de aquellas instalaciones que imposibiliten u obstaculicen el trabajo. El contratista solicitará la remoción de las mismas con una anticipación de no menos de quince (15) días al comienzo de las obras, fijando la fecha aproximada en que será necesario tener el lugar libre de obstáculos El

aprueba nuevo plazo (30/06/04) y adicional por el 20% del contrato original²⁷. Se constató el 5/07/04, vencido el nuevo plazo, que la obra aún no estaba finalizada.

Cabe dejar expresado que las disposiciones que amplían los plazos regularizan con posterioridad situaciones de hecho y que no constan las presentaciones de planes de trabajo y curvas de inversión ajustados que se aprueban con aquellas disposiciones.

- 11.** La ubicación de las obras quedan al sólo criterio de la inspección, dentro de una zona definida de intervención (Exp. N° 26230/03 y N° 42719/03), o bien la zona establecida para la intervención resulta no exclusiva (numeral 2.16.3 PCP) (Exp. N° 6081/03 y N° 6085/03). Esto denota falta de relevamiento exhaustivo y actualizado de las necesidades; asimismo no quedan explícitas las razones urbanísticas y/o normativas que originan y regulan la ubicación de los trabajos.
- 12.** Sobre las obras autorizadas por decreto 1370/01 -Reg. N° 1925 y Reg. N° 1533-: Se da orden de inicio de los trabajos (16/08/03) en fecha previa a dejar sin efecto la Lic.93/03 sobre las mismas obras (Res.1038-SOySP del 25/08/03), y también previo a las Notas del área de Compras y Contrataciones de la SOySP por las que se aceptan las cotizaciones de la empresa y se encarga formalmente la obra²⁸ (Dos Notas s/n° fechadas ambas el 5/09/03).
- 13.** Existe falta de control, falencias y deficiencias de documentación técnica exigida por los pliegos y/o necesaria para un correcto control de ejecución de las obras; falta de cumplimiento de requisitos formales que garanticen su validez.

Para las 14 obras examinadas, se observa:

- a) El libro de órdenes de servicio resulta incompleto y/o presenta errores, enmiendas y correcciones no salvados. 9 obras (Exp. N° 24649/03, N° 17899/03, N° 16511/03; N° 26230/03, N° 27983/03, N° 27970/03, N° 6081/03, N° 42719/03 y N° 42732/03).
- b) No consta el libro de comunicaciones o libro de notas de pedido: 7 obras (Exp. N° 26230/03, N° 15388/03, N° 27983/03, N° 6081/03, N° 42732/03,

contratista estará eximido de responsabilidad cuando dichos obstáculos no figuren en los planos, otros elementos del contrato y todo otro antecedente que se suministre durante la ejecución de la obra. Para ello el contratista pedirá información sobre ubicaciones de instalaciones de servicios públicos y consultará planos relacionados con dichas instalaciones, consulta que realizará ante la Inspección de obra. Además requerirá la presencia de inspectores o personal técnico de las empresas prestatarias de servicios públicos a los fines de completar la información obtenida. De todas estas circunstancias deberá dejarse constancia en los Libros de Obra”.

²⁷ Disp. N° 44-DGOP-03 autoriza la paralización; Disp. N° 070-DGOP del 23/04/04: crea ítems nuevos, aprueba demasía por \$ 66.891,29, da por finalizada la paralización y aprueba ampliación de plazo hasta 30/06/04. Con fecha 3/05/04 por orden de servicio N° 7 se ordena recomenzar los trabajos.

²⁸ Dichas notas intentan llenar el vacío de la inexistencia de contrata firmada por ambas partes.

- N° 42719/03 y Nota N° 8514/03. En las restantes 7 obras examinadas, se habilita dicho libro se presenta incompleto: 7 obras (Exp. N° 17899/03, N° 16511/03, N° 24649/03, N° 27970/03, N° 6085/03 y Reg. N° 1533/03 y 1925/03).
- c) No constan Planillas de relevamiento: 11 obras (Exp. N° 6085/03, N° 6081/03; N° 27983/03, N° 42719/03, N° 17899/03, N° 24649/03, N° 15388/03, N° 26230/03, N° 27970/03 y Reg. N° 1533/03 y 1925/03).
 - d) No consta Registro fotográfico: 3 obras (Exp. N° 26230/03, N° 15388/03, N° 6081/03).
 - e) No constan Planos de obra en el caso del Exp. N° 27.970/03 ni planos finales de obra en 11 casos (Exp. N° 16511/03, N° 42732/03, N° 27983/03, N° 42719/03, N° 17899/03, N° 24649/03, N° 26230/03, N° 27970/03; Reg. N° 1533 y 1925 y Nota N° 8514/03)
 - f) No constan partes diarios en las dos obras en que son exigibles: Exp. N° 1533/03 y N° 17899/03²⁹
 - g) No consta planilla de medición. Exp. N° 15388/03.
 - h) Aspectos tales como: planes de trabajo y curvas de inversión (y sus ajustes), seguros, tramitación de prórrogas o adicionales de obra, entrega de planos conforme y final de obra, recepciones provisionales y definitivas, son tramitados “por cuerda separada” (por fuera de la documentación de obra).

14. Falta de control e incumplimiento al Pliego de Condiciones Particulares, cláusula 2.8.8. “Seguros”, por cuanto:

- a) No constan los contratos de ART, ni las pólizas de seguros de Responsabilidad Civil, Incendio y Robo y Hurto de las obras licitadas por los expedientes: N° 24649/2003, N° 27983/2003 y N° 6085/2003;
- b) No constan los comprobantes de pago de las pólizas de seguro presentadas (cobertura de accidentes personales inspectores) de las mismas obras;
- c) En los mismos casos señalados en b) no se incluye al GCBA como titular y/o beneficiario;
- d) Falta de cobertura de los períodos de ejecución de obra (ver cuadro a continuación). La totalidad de las pólizas relevadas se constituyeron con posterioridad a la fecha de inicio de las respectivas obras.

Con respecto a la obra autorizada por decreto 1370/01 (Nota N° 8514-SOSP-03), la misma no fue contratada en referencia a un marco regulatorio establecido (ver observación N° 5), aunque se trata de una obra pública. En este caso se verificó que no constan los seguros laborales aunque sí constan las pólizas de los demás riesgos cuya cobertura exige el PCP (incendio, robo y hurto, responsabilidad civil, inspección de obra) siendo éstas no originales. En ningún caso constan los comprobantes de pago. Se incluye al GCBA como coasegurado.

²⁹ La falta de confección de los partes diarios, si bien no es una exigencia para las obras menores, impide conocer y/o controlar: la nómina de personal, altas y bajas de materiales y equipos, novedades en la ejecución de los trabajos, etc. Información, además, tampoco reemplazada por el libro de comunicaciones y ordenes de servicio.

Actuaciones	Período Certificado	Fecha de Inicio de la Obra	VIGENCIA DE LAS POLIZAS PRESENTADAS			
			ROBO	INCENDIO	RESP.CIVIL	INSPECC. OBRA
N-8514/2003	Agosto a Noviembre /2003	19-08-03	12/09/03 al 31/10/03; 31/10/03 al 30/11/03	31/10/03 al 30/11/03	01/09/03 al 31/10/03; 31/10/03 al 30/11/03	12/09/03 al 12/10/03; 06/11/03 al 06/12/03
E-24649/2003	Agosto a Octubre/2003	01-08-03				15/08/03 al 29/10/03
E-27983/2003	Agosto y Septiembre /2003	11-08-03				26/09/03 al 25/12/03
E-6085/2003	Junio y Julio 2003	04-06-03				22/07/03 al 20/10/03

15. Con respecto a los ensayos de materiales necesarios para su aprobación, se observa:

- No existe constancia de su realización en 3 obras (Exp.27983/03, N° 27970/03, N° 6081/03)
- Los ensayos no están realizados por el Laboratorio del GCBA, ni certificados con quien este hubiera dispuesto, en 3 de las obras (Exp. 15388/03 y Reg. N° 1533/03 y N° 1925/03). Incumplimiento numeral 2.6.1 del PCP.
- En ningún caso en los que se verifica constancia de realización de los ensayos, la documentación de obra refleja una tramitación de solicitud y autorización para efectuarlo en determinada entidad.
- En ningún caso el resultado de los ensayos se incorpora a los libros de órdenes de servicio. Incumplimiento numeral 2.7.8 del PCP.

16. Se detectaron las siguientes deficiencias en la certificación de las obras:

- La DGOP aprueba el certificado N° 1 de la obra "Mejoramiento integral de aceras – Av. San Martín entre J.B. Justo y N. Oroño" por \$ 88.531, siendo que la certificación conformada por la inspección es por \$ 88.306,33³⁰.
- El certificado N° 1 de la obra del exp. N° 26230/03 se confecciona por \$ 3.778,50 y debió confeccionarse por \$ 3.756,23.
- El certificado N° 2 (final) de la obra del exp. N° 6085/03 se confecciona por \$ 63.702,33, excediendo el monto del contrato en \$ 126,48³¹.
- En el 85% de los certificados presentados por las contratistas y conformados por el organismo auditado (28 casos), no consta la fecha de emisión de los mismos.

17. Incumplimientos en la tramitación y documentación del final de obra y en el establecimiento del período de garantía:

³⁰ Se deja constancia que el importe devengado es el certificado.

³¹ Los errores señalados en a) y b) fueron detectados por el área Administración de Contratos de la DGAYL/SOySP. Cabe aclarar que el gasto se devenga, liquida y paga correctamente.

- a) No consta la recepción de la obra, tratándose de obras finalizadas en el ejercicio 2003 según información provista por la DGOP, en 5 de las obras (Exp. N° 6085/03, N° 27983/03, N° 42732/03 y N° 27970/03).
- b) No se cumple el término máximo de 15 días entre la fecha de finalización de los trabajos y la confección del Acta de Recepción Provisoria. Se advierten diferencias de entre tres y seis meses en la fecha en que se elabora el acta y la fecha en que, según se hace constar, finalizaron los trabajos en 5 de las obras (Exp. NC 17899/03, N° 16511/03, N° 26230/03, N° 24649/03, N° 42719/03).
- c) En los mismos casos señalados en b), para determinar el período de garantía se toma como fecha aquella en que finalizaron los trabajos (según se hace constar en la recepción) y no la fecha de la recepción. Incumplimiento de los plazos de garantía.
- d) En las obras autorizadas por dec.1370/01 no se emite formalmente un Acta de Recepción sino un “Acta de Certificación” en la que se hace constar la fecha en que terminaron los trabajos. No se emite la recepción definitiva; en los hechos estas obras no poseen un plazo de garantía.

18. De la visita a las obras surgen las siguientes observaciones:

- Obra del exp. N° 17899/03:
 - a) Se advierten trabajos ejecutados sin responder a las especificaciones técnicas (PETP numeral 3.3). Vado ubicado en Darragueyra altura 4300, vereda impar. Ver anexo IV, fotos N° 1 y 2)
 - b) Se advierten deterioros y falta de mantenimiento (Anexo IV, foto N° 3). Según la documentación analizada, dichos deterioros podrían haberse producido por la intervención de la empresa Edenor, a posteriori de la finalización de la obra (dentro del plazo de garantía), la que es denunciada por la contratista dado que no reparó las roturas y el desprendimiento de embaldosado que produjo. No consta que se haya intimado a Edenor a realizar las reparaciones correspondientes.
- Obra del exp. N° 24649/03:
 - a) En tramos parciales de la zona de intervención, y referido a aceras y cordones, es evidente que, o bien no se ejecutó obra alguna, o su ejecución no responde a las especificaciones técnicas (regularidad de las superficies, nivelación, alineación)³². Ver Anexo IV, foto N° 4)
- Obra del exp. N° 27970/03:
 - a) Las tareas de demarcación y señalización de ciclovías se han realizado en algunos sectores de calzada que evidencian signos claros de deterioro, lo que implicaría la realización de próximos trabajos de reparación y/o reconstrucción de calzadas en dichos sectores, afectando así las obras de demarcación ejecutadas. Ver Anexo IV fotos N° 5 y 6.

19. Se evidencia una inadecuada comunicación entre las partes y fallas de control atribuibles al área responsable de la inspección de las obras que afectan la posibilidad de determinar eventuales sanciones aplicables por

³² PETP, numeral 3.2.2.

incumplimientos al contrato; tal como surge de las deficiencias indicadas en las observaciones precedentes (N° 14 a 18).

Sobre el cumplimiento de las metas presupuestarias

20. La DGOP no ejecutó ni controló al menos el 79%³³ del monto devengado en el programa 3007. Esto tiene su correlato en el cumplimiento de las metas físicas planeadas en dicho programa presupuestario: no estuvo en la capacidad de dicha DG el cumplimiento de la meta. Cabe señalar la inconsistencia que surge al ser la DGOP quien deba rendir cuentas sobre la ejecución trimestral de un presupuesto que no controla. También debe señalarse que, dada la superposición de competencias entre la DGOP y el EMUI (obs. N° 2), no queda claro a quien le corresponde identificar y cuantificar la necesidad pública a atender (mantenimiento de vías de tránsito vehicular y peatonal) y plantear la meta de satisfacción de la misma a cumplir en cada ejercicio presupuestario.

21. Mientras el presupuesto financiero del programa 3007 se ejecutó en 82,75%, el presupuesto físico se ejecutó en 45,14%. No queda justificado este cumplimiento diferencial.

PROGRAMA 3007 – EJERCICIO 2003 “MANTENIMIENTO VÍAS DE TRÁNSITO PEATONAL Y VEHICULAR POR TERCEROS”

		(1) Original	(2) Vigente	(3) Devengado - Realizado	(3)/(2) %
Presupuesto financiero	\$	29.201.683	51.705.466	42.787.059	82,75%
Presupuesto físico “Vías de tránsito mejoradas”	m2	347.828	899.347	405.958	45,14%
\$ / m2		84,0	57,5	105,4	83,30%

Fuente: Cuenta de Inversión

Según la Cuenta de Inversión, el producto a obtener con la ejecución del programa estaba cuantificado en 899.347m2 de “vías de tránsito peatonal y vehicular mejoradas” y el producto obtenido fue 405.958m2 de la misma variable. Se advierten importantes diferencias entre el gasto por unidad de medida del producto a obtener según se considere el plan aprobado en el presupuesto original, el ampliado con el crédito vigente y el efectivamente realizado.

Sobre las imputaciones presupuestarias y las actuaciones que documentan la certificación, liquidación y pago

22. Se observan deficiencias en cuanto a la gestión de los registros presupuestarios y a la emisión de los comprobantes de los mismos, denotando un inadecuado manejo de la información y de la planificación del

³³ Lo detectado comprende: a) obras encomendadas a AUSA y controladas por el EMUI: \$ 33.131.052,93; b) obra correspondiente a la DG de Cementerios: \$ 119.184,47 y c) contratación al Centro Argentino de Ingenieros por registro de contratistas: \$ 105.000. Total detectado: \$ 33.355.237,40; total devengado programa 3007: \$ 42.787.059,67.

uso de los recursos, además de configurar incumplimientos al art. 31 del decreto 1000 reglamentario del art. 59 la ley 70 y a la Res.41-SHyF-01.

a) En las etapas del compromiso preventivo y definitivo (Las observaciones se cuantifican en relación a las actuaciones de origen de los contratos auditados --expedientes, notas o registros-, 15 actuaciones en total):

- I) En 3 actuaciones (20%) no consta el comprobante manual de afectación del compromiso preventivo que elabora la unidad ejecutora del presupuesto (en este caso la DGOP)
- II) En 4 actuaciones (27%) no consta el comprobante computarizado de afectación del compromiso preventivo emitido por la Dirección de Presupuesto Contable de la ex SOySP
- III) En 8 actuaciones de un total de 11 (73%) en las que el monto de la obra varió al momento de su adjudicación, en referencia al monto del presupuesto oficial, no consta el comprobante de la afectación preventiva correcta. En los tres casos restantes constan dos comprobantes de afectación preventiva por ambos montos: el de la reserva inicial acorde al presupuesto, y el que surge de la contrata.
- IV) En las 15 actuaciones (100%) la imputación del compromiso definitivo es extemporánea. En el caso de las obras cuyo proceso de contratación es acorde a las normas vigentes (11 casos) se afecta definitivamente el presupuesto en fecha no coincidente con la de la contrata -se verifican 4 casos en los que la imputación es previa a la firma de la contrata-; en los cuatro casos autorizados por decreto 1370/01, tanto la afectación preventiva como la definitiva se realizan con posterioridad a la ejecución de la obra.
- V) No se especifica el criterio por el cual para una obra a iniciarse en diciembre de 2003 con plazo de ejecución 60 días corridos, se afecta compromiso definitivo en el ejercicio 2003 por 66% del total. Exp. N° 15388: el monto certificado y devengado en diciembre de 2003 fue \$76.230,25 (22% del monto del contrato).

b) En la etapa del devengado (en este punto y el siguiente las observaciones se cuantifican en relación a las carpetas de pago, 33 en total):

- I) En el 100% de los casos no consta el comprobante de afectación del devengado.
- II) En el 82% de los casos el registro del devengado es extemporáneo: se afecta el presupuesto con posterioridad a la aprobación de la certificación con demoras que van de 21 a 72 días.

c) En la etapa de liquidación y pago:

- I) En el 30% de los casos la registración del liquidado es anterior a la orden de pago.
- II) En el 100% de los casos no consta el comprobante de afectación del pagado.
- III) En el 42% de los casos no consta la planilla de transferencia.

23. La fecha de vencimiento del pago de los certificados informada por las áreas intervinientes en su liquidación y pago, difiere de la que corresponde según el PCP. Esto sucede:

- a) En el 39% de los casos, con respecto a la fecha informada por la Dirección Administración de Contratos, y
- b) En el 64% de los casos, con respecto a la fecha informada por la DGCG en la orden de pago.

24. En el 64% de las carpetas de pago examinadas, las órdenes de pago no se encuentran suscriptas por autoridad competente, según los establecen Dec.50/98 y Res. SSHyF N° 2356/98.

25. En el 88% de los casos el pago es posterior a la fecha de vencimiento que estipula el PCP:

Concepto	Cantidad de carpetas de pago	Relación entre la fecha de efectivización del pago y la fecha de Vto. s/P.C.P.
Pago en Término	4	12,12%
Pago fuera de Término	29	87,88%
Total pagos examinados	33	100,00%

De los 29 pagos efectuados fuera de término, el 52% se concretó en los 15 días posteriores a vencimiento:

Mora	Casos
1 a 15 días	15
16 a 30 días	9
31 a 45 días	4
+ de 45 días (72 días)	1
Total	29

Cabe aclarar que en el 73% de los casos examinados (24 certificaciones) se le da intervención a la DG de Tesorería en fecha posterior al vencimiento del pago. De los 9 casos recibidos en término por ésta área, 5 son abonados fuera de término (56%)

26. La DGCG no folió completamente las carpetas de pago en el 100% de los casos.

27. Incumplimiento de los artículos 59 y 111 de la Ley 70. La registración del devengado y el archivo de la documentación respaldatoria de las transacciones no es ejecutado por la jurisdicción auditada tal como lo indica la norma.

28. La Dirección de Presupuesto Contable de la ex SOySP devengó erróneamente en el programa 3007 \$90.925,47 que corresponden a una obra ejecutada en el Cementerio de la Recoleta y contratada por la Dirección General de Cementerios (OCTA N° 164995/03). Se deja constancia que en la cuenta de inversión figura devengado un importe adicional de \$ 28.259 que resulta un complemento de dicha obra, por lo que el monto total afectado erróneamente al prog. 3007 es \$ 119.184,47.

29. Se devengaron erróneamente en el programa 3007 y en la partida 4.2.2. \$ 105.000, originados en una contratación al Centro Argentino de Ingenieros por el armado de un registro de contratistas de obra³⁴.

Sobre el sistema de encomiendas a Autopistas Urbanas S.A.³⁵

30. El sistema de encomiendas establecido por el Decreto N° 1162/02 y su reglamentación, sustrae la contratación de obras públicas del régimen vigente (Ley 13064 y aplicación subsidiaria Dec. PEN 5720/72). De esta manera, no posibilita la utilización de métodos competitivos³⁶, afectando la transparencia en los procedimientos de selección del contratista y generando un marco contractual en el que no quedan exhaustivamente establecidos las obligaciones de las partes y el ejercicio del control por parte de la Administración.

En este sentido, es menester señalar que las obras ejecutadas por AUSA se solventan con fondos públicos³⁷ y forman parte del patrimonio de la Ciudad, por lo que deben encuadrarse bajo la normativa citada.

31. Se advierten desvíos o incumplimientos al “Procedimiento establecido para la contratación de obras o servicios con Autopistas Urbanas S.A.” (reglamentación dec.1162/02; Res-SOySP-738/02 y Res-SOySP-700/03):

- a) En el caso de la Encomienda N° 1 (Providencia 2305-SPyS-02, sic), la jurisdicción requirente es la misma que analiza, prioriza, consulta la factibilidad a AUSA, aprueba o no la realización y efectúa las reservas presupuestarias. Por su parte, el control y certificación, la SOySP se lo encomienda al EMUI por Res. N° 867/02.
- b) De la compulsa de la documentación puesta a disposición no surge la existencia de contrato firmado entre AUSA y la jurisdicción requirente (Encomiendas N° 1 y N° 6).
- c) No consta resolución que apruebe la Encomienda N° 1

32. De los antecedentes puestos a disposición no surgen directivas específicas de la SOySP acerca del sistema de contratación a utilizar (unidad de medida, ajuste alzado, coste y costas); por el contrario, de la compulsa de la documentación que respalda la encomienda N° 1, surge que es AUSA quien propone la realización y rendición por el sistema de coste y costas, al que la

³⁴ En el proyecto de auditoría 1.03.06 “Mantenimiento urbano por terceros. Auditoría legal, financiera y de gestión. Ejercicio 2002”, se analizó la legalidad y el cumplimiento de esta contratación al CAI. Cabe destacar la contundencia de lo constatado: el armado y puesta en funcionamiento del registro de contratistas se contrató el 25/11/99, al mes de marzo de 2004 el objeto del contrato no estaba cumplido.

³⁵ Se deja expresa constancia que un análisis más pormenorizado de control ejercido sobre las obras encomendadas a AUSA es objeto de estudio del proyecto 1.04.24 “Mantenimiento Urbano por Administración”, en el que el organismo auditado es el EMUI.

³⁶ No existe compulsas de precios.

³⁷ Ley 13064, art.1º: “Considérese obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación ...”

SOySP no opone objeción, ni agrega fundamentación en su aceptación³⁸. Se deja constancia que a propuesta de AUSA las “costas” se “cotizan” en un 15% sobre el coste directo de obra. La encomienda N° 6 se realizó por unidad de medida.

33. Deficiencias en las actuaciones que documentan la certificación de los trabajos:

- a) En el caso de la Encomienda 1, en que se contrató por el sistema de coste y costa, no se puede determinar una relación entre la certificación de los trabajos, realizada en función del avance en las cantidades de obra ejecutada y la valorización de los mismos realizada según tipo de gasto incurrido (personal, insumos, gastos de administración).
- b) En el mismo caso el área encargada de la certificación (EMUI) suscribe los certificados, aprobando de esta manera la cantidad de obra ejecutada, pero no suscribe la rendición del gasto efectuado, si bien en informe posterior hace referencia a la misma aprobando el monto que surge de la misma³⁹.

34. No constan en las carpetas de pago los comprobantes de la compensación económica previstos en el artículo 7° de la Res. N° 700-SOySP-03. Incumplimiento art.111 inc. d) de la ley 70⁴⁰.

³⁸ En la ley 13064, art.5°, se establece que se utilizará el sistema de coste y costas, en caso de urgencia o de conveniencia comprobada.

³⁹ Por ej.: Informe N° 2684 del 7/04/03, hace mención a la certificación y avance de obra confeccionada el 28/02/03 y aprobada por el EMUI, diciendo que “totalizan un total obra ejecutada por \$ 1.931.732,32 en base a los precios unitarios aprobados”. Luego hace mención a la rendición de gastos N° 3 presentada por AUSA POR \$ 2.158.989,71 “suma verificada y validez por el EMUI”. En esa rendición de gastos AUSA expresa que el coste de obra es \$ 1.877.382,36 (comprende: mano de obra, materiales, transporte, alquiler de equipos, combustibles y subcontratos), a lo que suma gastos de administración, generales e indirectos (15%) por \$ 281.607,35.

⁴⁰ Ley 70, art.111, “El sistema de contabilidad tiene por objeto: ... inc.d): presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenada de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría.

7. RECOMENDACIONES

- 1.** Establecer formalmente la organización de la DGOP, especificando las acciones que le caben desarrollar a los niveles de Dirección, Departamento, etc.
- 2.** Determinar las responsabilidades y funciones asignadas a la DGOP a diferenciándolas de las correspondientes al EMUI, evitando generar superposiciones de competencias y una toma de decisión puntual al momento de asignar a una u otro la responsabilidad por la contratación, ejecución y control de determinadas obras.
- 3.** Cumplir con la normativa vigente agrupando convenientemente las contrataciones, o bien fundamentar la configuración de excepciones al cumplimiento del art.9º de la Ley 13.064 que establece que sólo podrán adjudicarse las obras públicas en licitación pública.
- 4.** La Administración debe mantener coherencia en la aplicación de criterios de preselección de contratistas: si una empresa no posee capacidad de financiación como para afrontar determinado monto de certificación mensual, esto debe ser válido para una contratación como para varias simultáneas.
- 5.** Cumplir con el régimen legal vigente para contratar obras públicas. En los casos observados, la Administración debió haber realizado licitaciones privadas o contrataciones directas en el marco de la ley 13.064 y aplicación subsidiaria del Dec. PEN 5720/72.
- 6.** Cumplir con la ley de procedimientos administrativos aplicando los criterios de celeridad, eficacia y sencillez de las tramitaciones.
- 7.** Cumplir con la normativa que rige las contrataciones de obra menor por licitación privada invitando a la cantidad de firmas prevista por la misma.
- 8.** Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Procedimientos de la Ciudad, Dec. N° 1510/97, art. 29 a 34, a los efectos de salvaguardar la integridad del expediente.
- 9.** Corresponde el dictado de Resolución ratificando lo actuado por la DGOP a través de la Disposición N° 135/03 y la emisión de comprobante y registración presupuestaria definitiva por el monto correcto de la contratación.
- 10.** Ajustar la calidad de los proyectos y la planificación de las obras, evitando la generación de demoras en los plazos e incrementos en los montos adjudicados. Dictar oportunamente las normas que aprueban ampliaciones

de plazo. Exigir a los contratistas el debido cumplimiento de las condiciones del pliego que regulan el tratamiento de interferencias.

- 11.** Efectuar un adecuado relevamiento de las necesidades que permita precisar aspectos de las obras tales como su ubicación, y explicitarlo en los pliegos.
- 12.** No ordenar el inicio de las obras en forma previa a la anulación de otra tramitación por las mismas obras ni en forma previa a la aceptación formal de la cotización y el establecimiento de condiciones contractuales.
- 13.** Cumplimentar la confección de la documentación de obra, según lo exige el pliego y resulta necesaria para reflejar el desarrollo de la obra y para el correcto control de su ejecución.
- 14.** Exigir el cumplimiento de lo estipulado en los pliegos en referencia a la contratación de seguros obligatorios por parte del contratista. Las pólizas deben presentarse originales, cubriendo todo el plazo de obra (hasta la recepción definitiva en caso de incendio); el pago de los seguros contratados debe controlarse previo a la liquidación de los certificados, según lo estipula el numeral 1.16.5 del PCG (Dec.1800/69). La situación observada, en caso de siniestro, puede constituir un perjuicio al patrimonio del GCBA.
- 15.** Cumplir con lo estipulado en el pliego en cuanto a los ensayos de materiales.
- 16.** Extremar los recaudos en la confección y aprobación de las certificaciones, considerando que es la documentación fundamental que avala la existencia y calidad de la obra y genera una obligación de pago al GCBA.
- 17.** Cumplir con las normas que regulan la tramitación y confección de la documentación que registra el final de obra.
- 18.** Ejercer un debido control de la ejecución de los trabajos de acuerdo con las especificaciones técnicas estipuladas, controlar las intervenciones de las empresas de servicios públicos en obras ejecutadas, asegurar una correcta planificación de las intervenciones y garantizar, desde los proyectos, la calidad del bien a obtener para que cumpla el objetivo buscado.
- 19.** El área responsable de la inspección de las obras debe optimizar la aplicación de los controles establecidos y dejar constancia de los mismos; en especial en los aspectos observados tales como: seguros, ensayos de materiales, especificaciones técnicas, certificaciones, recepción, garantía.
- 20.** Asignar el presupuesto a las áreas que intervienen en las decisiones sobre su ejecución y control y deben ser éstas las responsables por la rendición de cuentas correspondiente.

- 21.** Ajustar de manera coherente la planificación y ejecución del presupuesto en su expresión tanto financiera como física.
- 22.** Cumplir con la normativa que regula los momentos de las afectaciones presupuestarias, gestionar eficientemente los registros emitiendo y dejando constancia de los comprobantes pertinentes.
- 23.** Establecer la fecha de vencimiento del pago de los certificados según lo especificado en el PCP.
- 24.** Las órdenes de pago deben ser suscriptas por autoridad competente de acuerdo con Dec.50/98 y Res. SSHF N° 2356/98
- 25.** Abonar las obligaciones contraídas en los plazos normados.
- 26.** Foliar de manera completa las carpetas de pago.
- 27.** Cumplir con la ley 70 en lo referido al registro de la etapa del devengado del gasto y a la responsabilidad por el archivo de documentación respaldatoria de transacciones.
- 28.** Imputar correctamente el presupuesto.
- 29.** Imputar a los programas y partidas pertinentes; se trata de la contratación de un servicio que debió imputarse al inciso 3 “Servicios no Personales”.
- 30.** Si bien el sistema de encomiendas pudo haber tenido su justificación y utilidad en el contexto de inexistencia de precios e inestabilidad económica, jurídica y social, surgida hacia fines del 2001 y reinante durante 2002 (justificación y utilidad, por otra parte, no referenciada ni considerada en el marco normativo creado), no surgen fundamentos atendibles para su continuidad en épocas de normalización económica y jurídica y es recomendable que el GCBA reencauce toda contratación de obra pública dentro del régimen vigente destinado a garantizar la transparencia de los procedimientos de selección y el control del desempeño del beneficiario acorde a contrato.
- 31.** Cumplir con los procedimientos establecidos.
- 32.** Lo observado es una de los efectos de las falencias del marco contractual. Debíó partir de una decisión fundamentada del comitente la elección del sistema de contratación.
- 33.** Extremar los recaudos en la confección de las certificaciones de manera que expresen claramente los avances físicos de obra y su valorización, todo debidamente autorizado.
- 34.** Cumplir con el art.111 inc. d) de la Ley 70.

Por último:

Se recomienda el inicio de acciones disciplinarias en el Organismo auditado en los términos del art. 136 inc k) de la Ley 70 en razón de los incumplimientos detectados en los procesos de compras y contrataciones. El incumplimiento normativo se ve también reflejado en las Observaciones 3 y 5 referidas al fraccionamiento de las contrataciones.

Finalmente, conforme surge de las Observaciones 22 a 29 respecto de la registración, liquidación y pago de facturas y demás aspectos presupuestarios y contables, esta Dirección General entiende que dichas circunstancias deberían ser puestas en conocimiento de la Contaduría General, en el ámbito de su competencia.

8. CONCLUSION

Del examen realizado en el ámbito de la DGOP surge que:

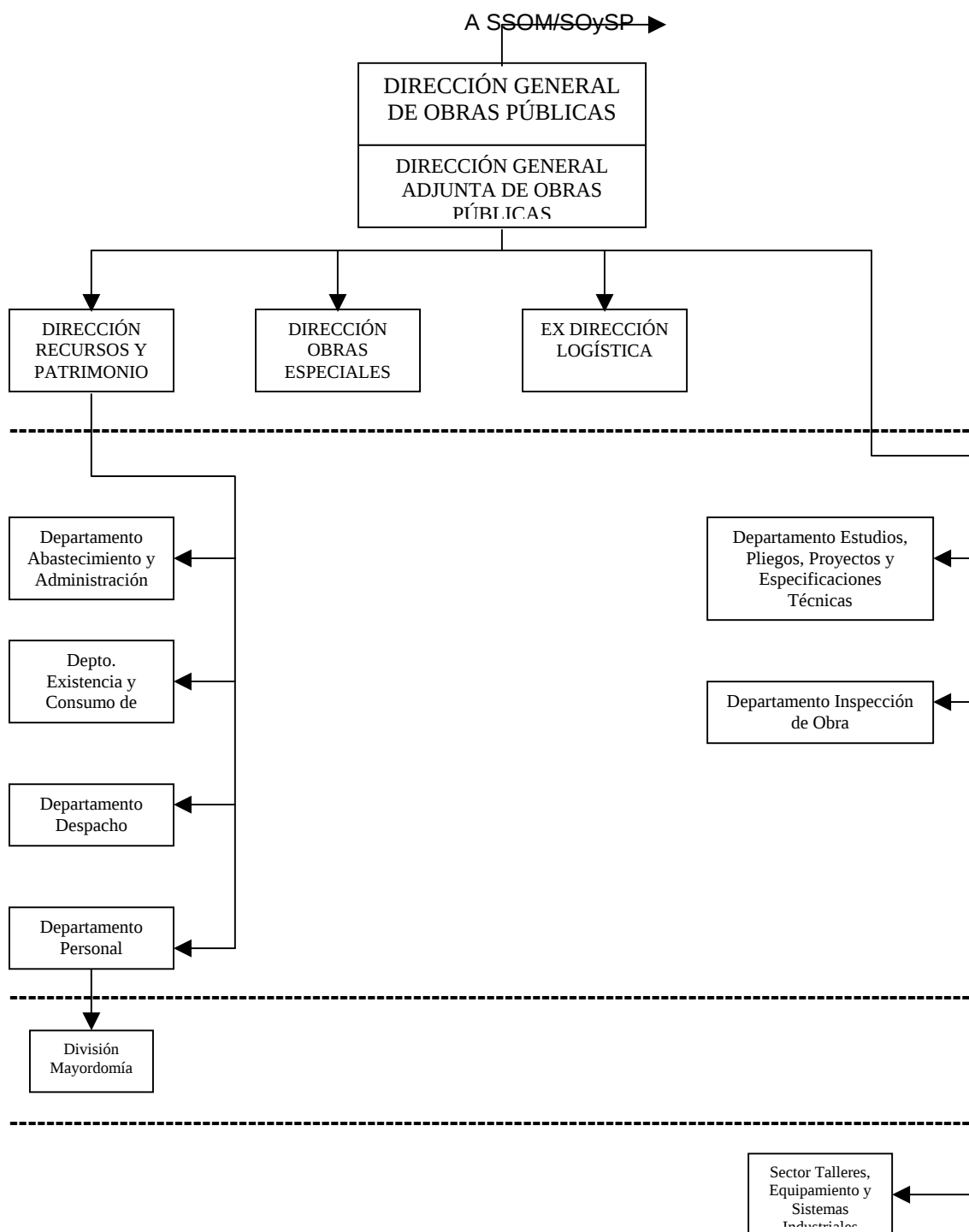
- El organismo ha quedado reducido en complejidad organizativa y funciones, además de existir superposición de competencias con otras áreas del GCBA (EMUI).
- El cumplimiento de la política pública que expresa el programa 3007 no queda completamente bajo la responsabilidad del organismo auditado, dado que casi el 80% del presupuesto asignado no es ejecutado ni controlado por la DGOP.

Del análisis específico sobre las contrataciones de obra pública que estuvieron bajo la responsabilidad de la DGOP, cabe destacar:

- Se incumple con el régimen legal vigente en materia de contrataciones de obra pública.
- Se advierten deficiencias en la planificación de las obras y definición de los proyectos
- Se evidencias importantes falencias en el ambiente de control ya que no queda evidencia documental suficiente de los avances y dificultades en la ejecución de las obras, del seguimiento y control por parte de la inspección y del cumplimiento de varios aspectos del contrato; asimismo, la documentación que avala la recepción de las obras no resulta satisfactoria.

Finalmente, corresponde expresar las importantes deficiencias halladas en el establecimiento e implementación del sistema de encomiendas por el cual se contrata a Autopistas Urbanas S.A. para ejecutar obras en las vías de tránsito vehicular.

ANEXO II ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Fuente: Informado por la DGOP en respuesta a Nota AGCBA N° 1766/04.

ANEXO III

OBRAS ENCOMENDADAS A AUSA Y CERTIFICADAS POR EL EMUI

Nº	OBRA	Exp.y/o Nota Nº	Res.SOySP Nº	MONTO CONTRATO	MONTO CERTIFICADO	FORMA DE CONTRA- TACIÓN
1	Rehabilitación pavimentos Area Central – Bacheo profundo y superficial de pavimentos rígidos	E-7968/03	Providencia Nº2305-SPyS-02 (sic)	\$ 11.280.910,58	Año 2002 \$2.931.213,81 Año 2003 \$8.344.607,30	Coste y Costa
2	Plan de rehabilitación de pavimentos – 1ª Etapa y ampliación	E-2274/03	118/03 709/03	\$5.807.183,05 \$1.161.436,61	\$6.943.319,72	Unidad de Medida
	Plan de rehabilitación de pavimentos – 2ª Etapa y ampliación			\$8.120.053,84 \$1.624.010,70	\$9.394.991,19	
3	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires	N-322-DGOP-03	236/03	\$ 461.269,14	\$ 460.807,76	Unidad de Medida
4	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires y ampliación	N-331-EMUI-03	363/03 710/03	\$ 727.885,14 \$ 145.570,00	\$ 872.941,54	Unidad de Medida
5	Bacheo, pavimentos flexibles y rígidos en Zona 1 a 5	E-37829/03	708/03	\$4.998.884,20	\$4.974.719,26	Unidad de Medida
6	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires y ampliación	N-372-EMUI-03	419/03 710/03	\$ 887.539,18 \$ 176.430,00	\$1.063.660,76	Unidad de Medida
7	Apertura de calles en el predio denominado Casa Amarilla	R-1424-SOySP-03	1034/03	\$ 1.448.956,50	\$ 179.492,17	Coste y Costa
8	Demarcación horizontal en distintas arterias de la Ciudad de Buenos Aires	N-1164-EMUI-03	1095/03	\$ 598.000,00	\$ 596.994,21	Unidad de Medida
TOTAL				\$37.438.128,94	\$35.762.747,72	

Fuente: EMUI, Respuesta Nota AGCBA Nº2241/04.