

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Con Informe Ejecutivo

**OBRAS EN ÁREAS PROTEGIDAS
AUDITORÍA LEGAL Y FINANCIERA**

PROYECTO N° 1.08.15

Buenos Aires, Noviembre 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 del proyecto:

1.08.15

Nombre:

Obras en Áreas Protegidas

Objeto:

Contrataciones, compras y gastos del Programa 50 – Obras en Áreas Protegidas

Objetivo:

Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, el cumplimiento de las certificaciones y su ajuste a los términos contractuales

Programa Presupuestario:

Programa 50 – Obras en Áreas Protegidas

Unidad ejecutora:

Ministerio de Medio Ambiente

Período bajo examen:

Año 2007

Equipo designado:

Director de Proyecto: Dr. Miguel Mato

Auditor Supervisor Lic. Carlos A. Castro

Jur. 33 U.E. 933 Prog. 50 - Ejerc. Presup. Año 2007 (en pesos)				
Incisos	Sanción	Vigente	Definitivo	Devengado
1 Gastos en Personal	0,00	0,00	0,00	0,00
2 Bienes de Consumo	0,00	0,00	0,00	0,00
3 Servicios no Personales	0,00	130.000,00	108.000,00	108.000,00
4 Bienes de Uso	3.800.000,00	4.042.280,00	4.018.783,37	3.831.245,03
5 Transferencias	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	3.800.000,00	4.172.280,00	4.126.783,37	3.939.245,03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la OGEPU, DGCG e información del SIGAF.

Informe Ejecutivo

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, noviembre de 2008			
Código del Proyecto	1.08.15			
Denominación del Proyecto	Obras en Áreas Protegidas			
Período examinado	Año 2007			
Programas auditados	Programa 50 Obras en Áreas Protegidas – Jurisdicción 33			
Unidad Ejecutora	Ministerio de Medio Ambiente			
Objetivo de la auditoría	Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	50	4.172.280	3.939.245,03	94%
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA), aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en cumplimiento de la Planificación Anual aprobada por Res. 419-AGC-06 del 31/10/06 y por la Res. 160/08 de la Legislatura de la CABA.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	05/05/08 al 31/07/08			
Limitaciones al alcance	- No fue puesta a disposición documentación respaldatoria del devengamiento del gasto. - No fueron relevados los expedientes N° 27.301/04 (Obra “Remodelación Parque Centenario”) y 39.002/06 (Obra “Plan Manejo de Lagunas RECS”).			
Aclaraciones previas	- El programa auditado fue administrado directamente por el ex Ministerio de Medio Ambiente y se encontraba incluido en el Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2007-2009 aprobado con el Presupuesto Año 2007. - La finalidad de este Programa es la de “Servicios Económicos”, es decir, dirigida a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico, y su función es la de “Ecología”, orientada a la preservación e incremento de espacios verdes, áreas parquizadas y forestadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica. - Cabe señalar que el Programa auditado no ha tenido reflejo presupuestario en ejercicios anteriores ni ha sido			

	incluido en el Presupuesto del año 2008, no obstante tratarse de un Plan Plurianual de Inversiones. • El gasto devengado respecto del Crédito Vigente fue del 94,41%, en tanto, que la afectación definitiva del Crédito Vigente alcanzó el 98,90%, lo cual indica una ejecución presupuestaria razonable. • Del relevamiento de los expedientes incluidos en la muestra de auditoría, surge que se imputaron presupuestariamente obras que no corresponden al objeto del Programa auditado. Por lo tanto, al no formar parte del objeto de la auditoría en curso, no se realizaron observaciones en particular respecto de esas obras. • El análisis de las Locaciones de Servicio se realizó en función de la justificación dada a las mismas en los respectivos expedientes que las tramitaron, verificando si ajustaron al objeto del Programa. No se analizó cada contratación en forma individual dado el monto poco significativo de las mismas.
Observaciones principales	• Se imputaron incorrectamente al Programa auditado los gastos devengados por la realización de obras en áreas no contenidas en el objeto del mismo, los cuales representan el 48% de dicho gasto, incumpléndose con las normas anuales de ejecución y aplicación del presupuesto de la administración del GCBA. • La modificación presupuestaria que incrementa el Crédito Vigente del Programa auditado en \$ 620.000,00 está dirigida a “[...] atender los gastos adicionales correspondientes a las obras que se llevan a cabo en el Parque Centenario y la puesta en valor Paseo Caminito 2da. Etapa [...]”, tratándose éstas de obras no incluidas en el objeto del Programa auditado. Lo mismo ocurre, aunque parcialmente, al aprobarse un incremento de \$ 280.000 del Crédito Vigente para atender necesidades crediticias de las obras del Parque Avellaneda, no incluido en el objeto del Programa, junto con el Jardín Botánico Carlos Thays y la Reserva Ecológica Costanera Sur. • El Programa 50 se encuentra inadecuadamente definido en cuanto a que es considerado “Instrumental” cuando debiera ser “Final”. • <u>Expediente N° 68619/04 – Lic. Púb. N° 558/06 – Obra “Refacción Edificio Conferencias y Centro de Visitantes de la Reserva Ecológica Costanera Sur”</u> - o La Inspección de obra ordena a la Contratista, por medio de una orden de servicio del 14/03/07, la ejecución de tareas adicionales que no se encontraban formalmente autorizadas.

	- o El plazo de obra se amplia en 77 días sin que se encuentren totalmente justificadas las razones de la misma. - o El Acta de Recepción Provisoria no consta en el expediente ni en la documentación técnica analizada, por lo tanto, no se pudo determinar la fecha de finalización de obra y, por ende, el de vigencia de la garantía prevista en el Art. 2.4 del Pliego de Condiciones Particulares. - o No se encuentra justificado en el expediente el incremento del presupuesto oficial de la obra. • <u>Expediente N° 37.799/06 – Lic. Púb. N° 697/06 – Obra “Construcción de un sistema de prevención de incendios para la Reserva Ecológica Costanera Sur”</u> - o No se encuentra registrada la fecha de la firma de la Addenda Primera del contrato, mediante la cual se acuerda prorrogar hasta el 06/11/07 el plazo de obra y que el costo de las provisiones, que por la misma Addenda la Contratista se compromete a adquirir, asciende a \$ 235.416,58 y, por lo tanto, no se tiene certeza del momento en que comienza a regir. - o No consta en el expediente ni en la documentación técnica analizada los informes técnicos que justifiquen la necesidad y/o conveniencia de los cambios de materiales, ampliación de plazos y de las economías y demasías acordadas en la Addenda N° 1. - o No se aplicó el criterio establecido para el registro del Compromiso Definitivo previsto en el Punto 4 – Bienes de Uso del Anexo I de la Resolución N° 41-SHyF-01, toda vez que el mismo se realizó con posterioridad a la emisión del acto administrativo que adjudicó la licitación. • <u>Expediente N° 54.671/06 – Lic. Púb. N° 1044/06 – Obra: “Construcción Centro de Avistaje de Aves”.</u> - o Falta fecha de firma en el Informe de Preadjudicación, el Acta de Preadjudicación y en la Contrata lo cual impide verificar el cumplimiento de plazos establecidos en los Pliegos. - o El artículo 3° de la Res. 423-MMAGC-06 del 24/10/06, aprobatoria de los Pliegos de la Lic. Púb. N° 1044/06 y del respectivo llamado, faculta al “[...] Director General Técnico y Administrativo y Legal de este Ministerio de Medio Ambiente [...] a emitir circulares aclaratorias y modificatorias con relación al contenido de los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares, de Especificaciones Técnicas Generales y Particulares [...]”, implicando
--	--

	que, al permitirse realizar modificaciones posteriores a la publicación del llamado, se pueda vulnerar los principios de concurrencia, igualdad y publicidad. - o No consta en el expediente ni en la documentación técnica analizada el Acta de Inicio de Obra lo cual impide determinar el cumplimiento de los plazos de obra. - o Todas las Órdenes de Servicio se encuentran refrendadas solamente por la Inspección de obra sin que conste notificación fehaciente de la Contratista por medio de sus representantes. - o La Inspección de obra, por Orden de Servicio N° 7 y según se expone en la misma, da por aprobada una memoria de cálculo sin haber recibido y verificado la documentación técnica respectiva. - o La obra se encuentra inconclusa y paralizada no pudiendo determinarse las causas ni la fecha desde que ello ocurre debido a que no existe documentación al respecto. - o Se verificó que los materiales acopiados previstos para la realización de la obra se encuentran desperdigados por la zona, sin estibar, y a la intemperie sin protección alguna. • Se observa que, en general, los objetos de las locaciones de servicio realizadas no tienen vinculación directa con las obras de las áreas protegidas sino que están referidas a aspectos técnicos más amplios que abarcan otras áreas del Ministerio de Medio Ambiente. • La Subsecretaría de Espacio Público no puso a disposición el expediente N° 39.002/06 “Plan Manejo de Lagunas RECS”, mencionado en el punto b) de la Limitación al Alcance del presente Informe, por encontrarse extraviado. Esta situación exhibe una falla de control interno en el resguardo de la documentación.
Conclusiones	El registro de la ejecución presupuestaria del programa auditado se caracterizó por la afectación errónea del gasto. Se observó la imputación de gasto de obras y modificaciones presupuestarias correspondientes a otros programas. Dado el carácter “instrumental” asignado, el Programa carece de metas físicas y, por lo tanto, no puede evaluarse el grado de cumplimiento logrado. Por otra parte, no obstante integrar el Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2007-2009, no se ha verificado registro presupuestario para “Obras en Áreas Protegidas” en el año 2006 ni para el año 2008. El examen de las obras de la muestra, evidenció la existencia de un conjunto de irregularidades: falta de control de la Inspección de obra, incumplimiento de

	cláusulas de los pliegos, obras paralizadas e inconclusas sin que consten sus causas, documentación licitatoria y técnica incompleta, documentación contractual sin datar, otorgamiento de ampliaciones de plazos y adicionales de obra con carácter previo a su autorización formal, etc. Las obras, si bien su Unidad Ejecutora era el ex Ministerio de Medio Ambiente, siguieron siendo tramitadas y controladas por los Organismos a cargo de las respectivas áreas (Reserva Ecológica Costanera sur y Parque Tres de Febrero).
Implicancias	Lo expuesto indica dificultad en alcanzar un grado razonable de eficacia, eficiencia y economía en la ejecución del programa presupuestario auditado.

**Informe Final de Auditoría
Obras en Areas Protegidas
Proyecto N° 1.08.15**

DESTINATARIO

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

INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por la Ley N° 70, artículos 132 y 136 de la Ciudad de Buenos Aires, relacionadas con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES procedió a efectuar un examen en el ámbito del ex Ministerio de Medio Ambiente (MMA) con el objetivo que a continuación se detalla.

1. OBJETIVO

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. Auditoría legal y financiera.

2. ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGCBA), aprobadas por Ley N° 325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en cumplimiento de la Planificación Anual aprobada por la Res. 419-AGC-06 del 31/10/06 y por la Res. 160/08 de la Legislatura de la CABA, aplicando los siguientes procedimientos de Auditoría:

- a) Recopilación y análisis de las leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones y normativa referidos al objeto de la auditoría.
- b) Relevamiento y análisis de la certificación devengada.
- c) Relevamiento y análisis de la documentación de obra puesta a disposición (certificados, actas de medición, libros técnicos, etc.)
- d) Relevamiento y análisis de los Expedientes relacionados con los procesos de compras y contrataciones del Programa.

- e) Relevamiento y análisis de los expedientes de pago.
- f) Control de la legalidad de las compras, contrataciones y obras realizadas durante el período auditado. En particular, se analizaron los expedientes referidos a Locaciones de Servicio. Análisis de las respuestas de las notas, cuestionarios y documentación de respaldo suministradas por el organismo auditado y otros consultados.
- g) Entrevistas con responsables de las áreas involucradas.
- h) Pruebas y verificaciones de la correcta imputación contable, liquidación y pago.
- i) Relevamiento ocular¹ y fotográfico de las obras en general y análisis de los planos de los distintos proyectos de obra.
- j) Comprobaciones matemáticas

El trabajo de campo se desarrolló entre el 05/05/08 y el 31/07/08.

Muestra de auditoría

Se utilizó la información contenida en los listados “Parametrizado de Créditos” y “Parametrizado de Gestión” correspondiente al Programa 50 de la Unidad Ejecutora 933 de la Jurisdicción 33, emitidos por el Sistema Integral de Gestión Administrativa y Financiera (SIGAF)², para obtener el universo de las transacciones devengadas para dicho programa durante el Ejercicio Presupuestario Año 2007³.

¹ Se realizó una visita a la Reserva Ecológica Costanera Sur el 27/06/08 a fin de relevar el estado de las obras incluidas en la muestra.

² Fecha de corte al 19/03/08.

³ Se conciliaron los totales de esta información con la Cuenta de Inversión Año 2007, remitida con Nota 4248-DGCG-08 del 25-07-2008 y la suministrada por la Dirección General Contaduría General mediante nota N° 2637-DGCG-08 del 08/07/08.

La muestra se determinó en función del criterio de significatividad económica y atendiendo a la concentración del gasto en los beneficiarios y en las actuaciones autorizantes de las obras. La muestra comprende el 96% y el 99% del Crédito Definitivo y del Crédito Devengado, respectivamente. De cada caso de la muestra seleccionada se realizó el respectivo examen legal y contable y en cuatro casos en particular se amplió el aspecto técnico⁴. En el Cuadro 1 se detalla el alcance de la muestra y en el Anexo I del presente Informe se especifica la muestra obtenida y el tipo examen realizado para cada caso.

Incisos	Crédito Definitivo			Crédito Devengado		
	Universo	Muestra		Universo	Muestra	
Servicios no Personales	108.000,00	108.000,00	100%	108.000,00	108.000,00	100%
Bienes de Uso	4.018.783,37	3.858.478,46	96%	3.831.245,03	3.778.940,13	99%
Total	4.126.783,37	3.966.478,46	96%	3.939.245,03	3.886.940,13	99%

Cuadro 1 - Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el SIGAF y determinación de la muestra

Se relevó el 89% de los casos previstos⁵ y el 81% del monto devengado⁶ de la muestra seleccionada.

3. LIMITACIONES AL ALCANCE

- a) No fue puesta a disposición la documentación respaldatoria del devengamiento del gasto correspondiente a los Partes de Recepción Definitiva (PRD)⁷ que se detallan en el Cuadro 2.

PRD N°	Monto Devengado (en pesos)	% Muestra
207.587/07	367.612,39	10
260.924/07	247.712,60	7
393.377/07	99.111,93	2
Total	714.436,92	19

Cuadro 2 – Fuente: Elaboración propia.

- b) No fueron relevados⁸ los expedientes N° 27.301/04 (Obra “Remodelación Parque Centenario”) y 39.002/06 (Obra “Plan Manejo de Lagunas RECS”) por las siguientes razones:

⁴ Los casos fueron seleccionados teniendo en cuenta que las obras, de distintas características, se encontraban en el mismo lugar físico (ver Punto j) del Alcance del presente Informe) y comprenden el 80% de las obras que se ajustan al objeto del Programa auditado.

⁵ En el Anexo I se suministra el detalle en el Cuadro “Estado Relevamiento Muestra”. Los casos no relevados corresponden a los informados en los puntos a) y b) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

⁶ Ver Punto a) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe. El porcentaje surge de la relación del total del Cuadro 2 respecto del total de la muestra.

⁷ El detalle de los mismos se expone en el orden 6 del Anexo I del presente Informe.

⁸ Representa el 15% de los expedientes de la muestra seleccionada.

- El expediente N° 39.002/06⁹ no fue puesto a disposición del equipo auditor por parte de la Subsecretaría de Espacio Público del Ministerio Ambiente y Espacio Público por hallarse extraviado, según lo informado¹⁰.
- El expediente N° 27.301/04¹¹ está alcanzado por el secreto sumarial de acuerdo con lo informado por la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires debido a que “[...] se encuentra en pleno trámite instructorio por ante la Dirección de Instrucción y Dictámenes II [...] y [...] por otra parte, el Art. 53 de la Ley N° 471 –último párrafo– expresamente establece que: ‘El sumario será secreto hasta que el sumariante dé por terminada la prueba de cargo’ [...].”

4. ACLARACIONES PREVIAS

a) Descripción del Programa 50 “Obras en Áreas Protegidas” - Unidad Ejecutora 933 de la Jurisdicción 33 “Ministerio de Medio Ambiente”

El programa auditado fue administrado directamente por el ex Ministerio de Medio Ambiente y se encontraba incluido en el Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2007-2009 aprobado con el Presupuesto Año 2007¹². Su evolución presupuestaria se expone en el Cuadro 3:

Jur. 33 U.E. 933 Prog. 50 - Ejerc. Presup. Año 2007 (en pesos)					
Incisos		Sanción	Vigente	Definitivo	Devengado
1	Gastos en Personal	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Bienes de Consumo	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Servicios no Personales	0,00	130.000,00	108.000,00	108.000,00
4	Bienes de Uso	3.800.000,00	4.042.280,00	4.018.783,37	3.831.245,03
5	Transferencias	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		3.800.000,00	4.172.280,00	4.126.783,37	3.939.245,03

Cuadro 3 – Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el SIGAF

La finalidad de este Programa es la de “Servicios Económicos”, es decir, dirigida a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico, y su función es la de “Ecología”, orientada a la preservación e incremento de espacios verdes, áreas parquizadas y forestadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica.

⁹ El detalle del mismo se expone en el orden 7 del Anexo I del presente Informe.

¹⁰ Providencia N12669-SSEP-08 del 03/09/08

¹¹ El detalle del mismo se expone en el orden 1 del Anexo I del presente Informe.

¹² Ley N° 2180 del 30/11/06 (BOCBA N° 2594).

Comprende cuatro Actividades Internas cuyo detalle presupuestario, para distintas etapas del gasto, se expone en el Cuadro 4:

Obra/Actividad Interna	Créditos Presupuestarios			
	Sanción	Vigente	Definitivo	Devengado
56 Obras en el Jardín Botánico	1.400.000,00	1.542.279,00	1.518.783,37	1.734.518,15
57 Obras Reserva Ecológica	900.000,00	1.000.001,00	1.000.000,00	907.426,53
58 Obras en Parque Tres de Febrero	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00	1.189.300,35
0 Diseño, Dirección y Seguimiento de Proyectos	0,00	130.000,00	108.000,00	108.000,00
Total	3.800.000,00	4.172.280,00	4.126.783,37	3.939.245,03

Cuadro 4 - Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el SIGAF

El 97% del Crédito Vigente está asignado al objeto del gasto 4.2.2 “Bienes de Uso – Construcciones - Construcciones en bienes de dominio público”, es decir, obra pública destinada a la utilidad o comodidad común.

Sus metas físicas no están determinadas debido a que se halla definido como programa “Instrumental”.

Cabe señalar que el Programa auditado no ha tenido reflejo presupuestario en ejercicios anteriores ni ha sido incluido en el Presupuesto del año 2008, no obstante tratarse de un Plan Plurianual de Inversiones.

Por último, se destaca que no se ha detectado la existencia de alguna área o funcionario del Ex Ministerio de Medio Ambiente que haya estado a cargo del Programa auditado. De hecho, frente a la comunicación oficial del inicio de la presente auditoría, el actual Ministerio Ambiente y Espacio Público, por intermedio de su Dirección General Técnico, Administrativa y Legal (DGTAYL), ha procedido a poner en conocimiento a diversas áreas del mismo respecto del inicio de la auditoría citada, sin que se asigne a ningún área en particular su atención.

b) Ejecución Presupuestaria del Programa 50 “Obras en Áreas Protegidas”

El gasto devengado respecto del Crédito Vigente fue del 94,41%, en tanto, que la afectación definitiva del Crédito Vigente alcanzó el 98,90%, lo cual indica una ejecución presupuestaria razonable.

Durante el año 2007 el presupuesto asignado tuvo diversas modificaciones presupuestarias, cuyo saldo final resultó en un incremento del 9,8% del Crédito de Sanción. Las disminuciones del crédito estuvieron justificadas en atención de necesidades presupuestarias del GCBA. En el Cuadro 5 se detallan las modificaciones efectuadas.

Norma Aprobatoria	Fecha	Monto modificado	Crédito Vigente
Ley N° 2180 - Ley de Presupuesto Año 2007			3.800.000,00
Res. N° 1506-MH-07	16/05/2007	620.000,00	4.420.000,00
Res. N° 2454-MHGC-07	27/08/2007	-527.720,00	3.892.280,00
Res. 2681-MHGC-07	26/09/2007	280.000,00	4.172.280,00
Saldo			4.172.280,00

Cuadro 5 - Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la OGEPU

c) Obras ajenas al objeto del Programa 50 “Obras en Áreas Protegidas”

Del relevamiento de los expedientes incluidos en la muestra de auditoría, surge que se imputaron presupuestariamente obras que no corresponden al objeto del Programa auditado. Por lo tanto, al no formar parte del objeto de la auditoría en curso, no se realizaron observaciones en particular respecto de esas obras. En el Cuadro 6 se detallan los casos aludidos:

Expediente N°	Descripción Obra
27.301/04	Remodelación Parque Centenario
3.605/05	Reparación Plaza Colón
28.415/05	Construcción del Módulo I del Polo de Micro-emprendimientos
53.361/06	Instalación de sistema de riego por goteo y otros para el Paseo de las Malvinas del Parque Indoamericano

Cuadro 6 – Elaboración propia

d) Locaciones de Servicio

El análisis de las Locaciones de Servicio se realizó en función de la justificación dada a las mismas en los respectivos expedientes que las tramitaron, verificando si ajustaron al objeto del Programa. No se analizó cada contratación en forma individual dado el monto poco significativo de las mismas.

e) Auditorías previas

El programa bajo análisis no tuvo reflejo presupuestario con anterioridad al período auditado ni ha sido incluido en el Presupuesto Año 2008.

5. OBSERVACIONES

Presupuestarias

1. Se imputaron incorrectamente al Programa auditado los gastos devengados por la realización de obras en áreas no contenidas en el objeto del mismo, los cuales representan el 48% de dicho gasto, incumpléndose con las normas anuales de ejecución y aplicación del

presupuesto de la administración del GCBA¹³. En el cuadro 7 se detallan los casos¹⁴:

Expediente N°	Obra	Monto Devengado (en pesos)
27.301/04	Remodelación Parque Centenario ¹⁵	49.048,56
3.605/05	Reparación Plaza Colón ¹⁶	578.160,00
28.415/05	Construcción Módulo I Polo de Microemprendimiento ¹⁷	1.023.278,37
53.361/06	Instalación de riego y otros en Paseo de las Malvinas del Parque Indoamericano ¹⁸	234.168,00
Total		1.884.646,93

Cuadro 7 – Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el gasto devengado imputado al expediente N° 3.605/06 Obra “Reparación Plaza Colón” corresponde a gastos realizados en la Obra “Remodelación Parque Centenario” (Expediente N° 27.301/04).

- La modificación presupuestaria que incrementa el Crédito Vigente del Programa auditado en \$ 620.000,00¹⁹ está dirigida a “[...] atender los gastos adicionales correspondientes a las obras que se llevan a cabo en el Parque Centenario y la puesta en valor Paseo Caminito 2da. Etapa [...]”²⁰, tratándose éstas de obras no incluidas en el objeto del Programa auditado²¹. Lo mismo ocurre, aunque parcialmente, al aprobarse un incremento de \$ 280.000 del Crédito Vigente²² para atender necesidades crediticias de las obras del Parque Avellaneda, no incluido en el objeto del Programa, junto con el Jardín Botánico Carlos Thays y la Reserva Ecológica Costanera Sur.
- El Programa 50 se encuentra inadecuadamente definido en cuanto a que es considerado “Instrumental” cuando debiera ser “Final”. El 97% del Crédito Vigente está destinado a la ejecución de obras, en distintas áreas protegidas, y su objeto del gasto es el Inciso 4.2.2²³, es decir, que se trata claramente de la realización de un “producto final” destinado a satisfacer una necesidad pública, conformado por actividades y obras²⁴,

¹³ Para el Presupuesto Año 2007 se establecieron por Decreto N° 58/07.

¹⁴ Para mayor detalle ver orden 1, 3, 4 y 8 del Anexo I del presente Informe.

¹⁵ Corresponde al Programa 60 “Obras en Grandes Áreas Verdes Recreativas” de la Ex Dirección General de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁶ Originalmente (año 2005) estuvo asignada a la Ex Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable – Programa 5 “Plazas de Buenos Aires”.

¹⁷ Corresponde al Programa 66043 “Buenos Aires Recicla” de la Ex Dirección General de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁸ Corresponde al Programa 60 “Obras en Grandes Áreas Verdes Recreativas” de la Dirección de Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁹ Ver Cuadro 5 del presente Informe.

²⁰ Segundo Considerando de la Resolución N° 1506-MHGC-07 del 16/05/07 (BOCBA N° 2688)

²¹ Ver también Observación 1 del presente Informe.

²² Resolución N° 2861-MHGC-07 del 26/09/07 (BOCBA N° 2780).

²³ Bienes de Uso – Construcciones – Construcciones en Bienes de Dominio Público.

²⁴ En el Cuadro 4 del presente Informe se exponen las distintas Actividades y Obras del

cuya finalidad trasciende el ámbito de la organización. Por otra parte, al estar definido como “programa instrumental” no se determinan metas físicas impidiendo evaluar la eficiencia de la gestión.

Legales, contables y técnicas²⁵

Expediente N° 68619/04 – Lic. Púb. N° 558/06 – Obra “Refacción Edificio Conferencias y Centro de Visitantes de la Reserva Ecológica Costanera Sur” – Presupuesto Oficial: \$ 102.330,46 – Monto Adjudicado: \$ 117.457,49 – Monto Devengado año 2007: \$ 117.457,49 – Adjudicatario: Galiana Gerardo Luis

4. La Inspección de obra ordena a la Contratista, por medio de una orden de servicio²⁶ del 14/03/07, la ejecución de tareas adicionales²⁷ que no se encontraban formalmente autorizadas. El acto administrativo aprobatorio del adicional de obra por \$ 13.668,48 (11,64% del contrato original), se emite el 11/07/07²⁸.

Por otra parte, este gasto adicional superó el Crédito Definitivo registrado aunque se imputó a otra obra²⁹ del Programa auditado.

5. El plazo de obra se amplía en 77 días sin que se encuentren totalmente justificadas las razones de la misma. La Contratista había solicitado una ampliación de solamente 37 días motivada por atraso por días de lluvia y las tareas adicionales ordenadas³⁰, no quedando justificados los 40 restantes.
6. El Acta de Recepción Provisoria no consta en el expediente ni en la documentación técnica analizada, por lo tanto, no se pudo determinar la fecha de finalización de obra y, por ende, el de vigencia de la garantía prevista en el Art. 2.4 del Pliego de Condiciones Particulares³¹.
7. No se encuentra justificado en el expediente el incremento del presupuesto oficial de la obra de \$ 98.150,00 a \$ 102.330,46³².
8. Se observó humedad en una de las paredes interiores del edificio refaccionado y parte de la instalación eléctrica externa se encuentra en estado precario de uso, con cables colgando. La circunstancia observada en la Observación N° 6 del presente Informe, impide comprobar si a las fallencias detectas corresponde aplicar la garantía.

Programa auditado.

²⁵ En el Anexo I del presente Informe se detalla el tipo de análisis realizado a cada caso de la muestra.

²⁶ Orden de Servicio N° 15 del 14/03/2007.

²⁷ El presupuesto de las mismas fue presentado por la Contratista mediante Nota de Pedido N° 6 del 05/03/2007.

²⁸ Resolución N° 576-MMAGC-07.

²⁹ Ver Observación 23 del presente Informe.

³⁰ Por Nota de Pedido N° 6 22 días por lluvias y, por nota, 15 días para los trabajos adicionales encomendados por la Inspección.

³¹ 365 días corridos desde la Recepción Provisoria.

³² El pedido original por \$ 98.150,00 se realiza el 14/02/06 y la afectación del gasto por \$ 102.330,46 el 27/06/08.

Expediente N° 37.799/06 – Lic. Púb. N° 697/06 – Obra “Construcción de un sistema de prevención de incendios para la Reserva Ecológica Costanera Sur” – Presupuesto Oficial \$ 1.464.411,00 – Monto Adjudicado: \$ 1.914.805,96 – Monto Devengado año 2007: \$ 1.189.300,35 – Adjudicatario: Tecnipisos SA

- 9.** No se encuentra registrada la fecha de la firma de la Addenda Primera del contrato, mediante la cual se acuerda prorrogar hasta el 06/11/07 el plazo de obra³³ y que el costo de las provisiones, que por la misma Addenda la Contratista se compromete a adquirir, asciende a \$ 235.416,58 y, por lo tanto, no se tiene certeza del momento en que comienza a regir.

No obstante, se presume que la firma de la Addenda es posterior al 23/11/07 teniendo en cuenta que en la misma se menciona a la “Economía N° 1” ya aprobada³⁴.

- 10.** No consta en el expediente ni en la documentación técnica analizada los informes técnicos que justifiquen la necesidad y/o conveniencia de los cambios de materiales, ampliación de plazos³⁵ y de las economías y demasías acordadas en la Addenda N° 1.

Por otra parte, la Inspección de obra ordena a la Contratista el cambio de materiales³⁶, las economías³⁷, las demasías³⁸ y autoriza la ampliación de plazos³⁹ previamente al dictado de la Addenda N° 1, es decir, sin la correspondiente aprobación formal.

- 11.** No se aplicó el criterio establecido para el registro del Compromiso Definitivo previsto en el Punto 4 – Bienes de Uso del Anexo I de la Resolución N° 41-SHyF-01⁴⁰, toda vez que el mismo se realizó con posterioridad a la emisión del acto administrativo que adjudicó la licitación⁴¹.

³³ El plazo original de la obra era de 180 días y la finalización de los trabajos estaba previsto para el 21/07/08. La ampliación que se autoriza es de 108 días (60% del plazo original).

³⁴ Se aprobó una economía por \$ 283.998,33 mediante Res. N° 911-MMAGC-07 del 23/11/07.

³⁵ La Contratista solicita ampliación.

³⁶ Orden de Servicio N° 8 del 05/03/07.

³⁷ Orden de Servicio N° 13 del 26/06/07.

³⁸ Orden de Servicio N° 14 del 26/06/07.

³⁹ Orden de Servicio N° 15 del 27/07/07 en respuesta afirmativa al pedido de ampliación de 75 días hábiles por razones de lluvia y por trabajos adicionales (Nota de Pedido N° 13 del 07/06/07). En la Addenda se autorizan 108 días corridos.

⁴⁰ Establece que el registro del Compromiso Definitivo del gasto para el Inciso 4.2. “Construcciones” “[...] debe realizarse al elevarse el proyecto que aprueba el contrato de obra por el monto que se programa ejecutar en el ejercicio en curso”, siendo su documento respaldatorio el proyecto de norma legal que aprueba el contrato.

⁴¹ El registro del Compromiso Definitivo se realizó el 02/03/07 con posterioridad a la elevación del proyecto de resolución de adjudicación que fue aprobada el 14/12/06 (Res. N° 617-MMAGC-06).

- 12.** En los registros presupuestarios y del gasto del SIGAF⁴² se encuentra incorrectamente identificado el expediente auditado dado que figura como N° 33799/06 siendo lo correcto N° 37.799/06.

Expediente N° 54.671/06 – Lic. Púb. N° 1044/06 – Obra: “Construcción Centro de Avistaje de Aves” – Presupuesto Oficial \$ 89.550,00 – Monto Adjudicado: \$ 101.783,83) – Monto Devengado año 2007: \$ 13.668,48 – Adjudicatario: Galiana Gerardo Luis

- 13.** Falta fecha de firma en el Informe de Preadjudicación, el Acta de Preadjudicación y en la Contrata lo cual impide verificar el cumplimiento de plazos establecidos en los Pliegos.
- 14.** No consta agregado al expediente el Certificado Fiscal para Contratar emitido por la AFIP⁴³ exigido por el Art. 2.6.1 Inc. 22) del Pliego de Bases y Condiciones respectivo. Cabe señalar que el Informe de Preadjudicación expresa que “[...] corresponde preadjudicar la contratación [...] a la firma CITRA SUP de GERARDO GALIANA [...] bajo condición de que proceda a efectivizar la presentación del Certificado Fiscal para Contratar [...] conforme la fórmula establecida en el artículo 2.6.1 Inc. 22 del Pliego [...]”. En similar sentido se expidió la Procuración General de la CABA en su dictamen⁴⁴ previo a la adjudicación.
- 15.** El artículo 3° de la Res. 423-MMAGC-06 del 24/10/06, aprobatoria de los Pliegos de la Lic. Púb. N° 1044/06 y del respectivo llamado, faculta al “[...] Director General Técnico y Administrativo y Legal de este Ministerio de Medio Ambiente [...] a emitir circulares aclaratorias y modificatorias con relación al contenido de los Pliegos de Bases y Condiciones Generales, Particulares, de Especificaciones Técnicas Generales y Particulares [...]”, implicando que, al permitirse realizar modificaciones posteriores a la publicación del llamado, se pueda vulnerar los principios de concurrencia, igualdad y publicidad⁴⁵.
- 16.** No consta en el expediente ni en la documentación técnica analizada el Acta de Inicio de Obra lo cual impide determinar el cumplimiento de los plazos de obra.
- 17.** Todas las Órdenes de Servicio se encuentran refrendadas solamente por la Inspección de obra sin que conste notificación fehaciente de la Contratista por medio de sus representantes. De hecho, por Órdenes de Servicio N° 5, 6 y 8, se solicita a la Contratista que se notifique de

⁴² En los formularios expuestos en pantalla cómo así también el “Listado Parametrizado de Gestión” del Módulo Presupuesto e información suministrada por la DGCG.

⁴³ Administración Federal de Ingresos Públicos.

⁴⁴ Dictamen PG N° 5450 del 28/12/06.

⁴⁵ Se destaca que en el mismo sentido se expidió la Procuración General de la CABA en el Dictamen PG-N° 54540 del 28/12/06, al analizar el acto de preadjudicación del expediente auditado, en el que expresa: “[...] Recuerdo para futuras oportunidades que las circulares que se emitan con posterioridad a la aprobación de los pliegos de bases y condiciones sólo podrán ser aclaratorias y no modificatorias tal como se consignó en el artículo 3° de la Resolución N° 423-MMAGC-2006 [...]”.

las Órdenes emitidas. No consta que se hayan aplicado sanciones por la negativa de la Contratista a notificarse.

18. El libro de Notas de Pedido se encuentra habilitado solamente con la firma de la Inspección de obra, siendo este el único folio utilizado y no existiendo ninguna comunicación realizada por la Contratista.
19. La Inspección de obra, por Orden de Servicio N° 7 y según se expone en la misma, da por aprobada una memoria de cálculo sin haber recibido y verificado la documentación técnica respectiva. Cabe señalar, según se desprende de la Observación N° 19 del presente Informe, que no existen comunicaciones oficiales por parte de la contratista.
20. La obra se encuentra inconclusa y paralizada no pudiendo determinarse las causas ni la fecha desde que ello ocurre debido a que no existe documentación al respecto. La única referencia existente es la que surge de las Órdenes de Servicio N° 15, del 19/06/07, y 16, del 10/07/07, en la que se solicita a la contratista “a presentarse para continuar con la ejecución de los trabajos”, no verificándose acciones dirigidas a concluir la obra y sancionar a la contratista.
21. Se verificó que los materiales acopiados⁴⁶ previstos para la realización de la obra se encuentran desperdigados por la zona, sin estibar, y a la intemperie sin protección alguna.
22. En los registros presupuestarios y del gasto del SIGAF se encuentra incorrectamente imputado al expediente auditado, el devengamiento de \$ 13.668,48 que corresponde, según la documentación analizada, a otra obra⁴⁷.

Locaciones de Servicio (Expedientes N° 27.253/07, 47.534/07, 47.537/07 y 59.512/07 – Monto Total Devengado año 2007: \$ 108.000,00

23. Se observa que, en general, los objetos de las locaciones de servicio realizadas no tienen vinculación directa con las obras de las áreas protegidas sino que están referidas a aspectos técnicos más amplios que abarcan otras áreas del Ministerio de Medio Ambiente.
24. Se observó una imputación presupuestaria al programa auditado con relación a un Locador que no consta en la Resolución N° 646-MMAGC-07, tramitada por el expediente N° 47.537/07.

⁴⁶ Postes de maderas y tablas.

⁴⁷ “Refacción Edificio Conferencias y Centro de Visitantes de la Reserva Ecológica Costanera Sur” tramitada por Expediente N° 54.761/06.

Documentación no puesta a disposición

25. La Subsecretaría de Espacio Público no puso a disposición el expediente N° 39.002/0648 “Plan Manejo de Lagunas RECS”, mencionado en el punto b) de la Limitación al Alcance del presente Informe, por encontrarse extraviado⁴⁹. Esta situación exhibe una falla de control interno en el resguardo de la documentación.

⁴⁸ Solicitada mediante nota 2402-AGCBA-08 del 01/07/08 y reiterada con nota N° 2938-AGCBA-08 del 11/08/08.

⁴⁹ Ver punto b) de las Limitaciones al Alcance del presente Informe.

6. RECOMENDACIONES

Presupuestarias

- 1. y 2.** Imputar correctamente, para casos futuros, teniendo en cuenta las normas anuales de ejecución y aplicación del presupuesto de la administración del GCBA.
- 3.** Definir adecuadamente, para casos futuros, los Programas a fin de reflejar claramente el modo en que se satisfacen las necesidades públicas.

Legales, contables y técnicas

- 4. y 5.** Evitar la autorización de adicionales y/o ampliación de plazo de obra mediante Órdenes de Servicio, en tanto, no se cuente con la aprobación formal por autoridad competente.
- 6. y 7.** Incluir en los expedientes toda la documentación referida a la tramitación y ejecución de las obras públicas.
- 8.** Exigir a las Inspecciones de obra que verifiquen si los trabajos se encuentran realizados conforme establecen los pliegos y aplicar las garantías respectivas en caso de corresponder.
- 9.** Datar toda la documentación contractual que establezca o modifique las condiciones existentes entre las partes.
- 10.** Incluir en los expedientes toda la documentación referida a la tramitación y ejecución de las obras públicas.
- 11.** Tomar los recaudos necesarios para que se cumpla con los criterios de registro presupuestarios establecidos por la Res.41-SHyF-01.
- 12.** Procurar el registro correcto de los datos en el SIGAF.
- 13.** Procurar que se encuentre debidamente datada toda la documentación referida a la tramitación de la adjudicación de las obras y, en particular, de la Contrata.
- 14.** Incluir en los expedientes toda la documentación referida a la tramitación y ejecución de las obras públicas.
- 15.** Evitar en casos futuros incluir cláusulas que afecten los principios de concurrencia, igualdad y publicidad que deben regir los procedimientos de licitación pública.
- 16.** Incluir en los expedientes toda la documentación referida a la tramitación y ejecución de las obras públicas y, en particular, las que marquen hitos para la verificación de cumplimiento de los plazos de obra.
- 17. y 18.** Exigir a la Inspección de obra, para caso futuros, que se notifique fehacientemente a las Contratistas de las Órdenes de Servicio y que se exija el uso de los distintos medios de comunicación previstos por los Pliegos. Aplicar las sanciones que establecen los Pliegos.
- 19.** Exigir que la Inspección de obra se abstenga de aprobar

documentación técnica sin contar con sus originales y sin haber sido formalmente entregada por la Contratista.

- 20. y 21.** Arbitrar los medios necesarios para la conclusión de la obra y el resguardo de los materiales.
- 22.** Imputar correctamente, para casos futuros, teniendo en cuenta las normas anuales de ejecución y aplicación del presupuesto de la administración del GCBA.

Locaciones de Servicio

- 23.** Tener en cuenta, para casos futuros, la aplicación al objeto del Programa respectivo las locaciones de servicio realizadas.
- 24.** Imputar correctamente, para casos futuros, teniendo en cuenta las normas anuales de ejecución y aplicación del presupuesto de la administración del GCBA.

Documentación no puesta a disposición

- 25.** Arbitrar los medios administrativos necesarios para la localización del expediente N° 39.002 y, eventualmente, su reconstrucción.

7. CONCLUSIÓN

El registro de la ejecución presupuestaria del programa auditado se caracterizó por la afectación errónea del gasto. Se observó la imputación de gasto de obras y modificaciones presupuestarias correspondientes a otros programas. Dado el carácter “instrumental” asignado, el Programa carece de metas físicas y, por lo tanto, no puede evaluarse el grado de cumplimiento logrado. Por otra parte, no obstante integrar el Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2007-2009, no se ha verificado registro presupuestario para “Obras en Áreas Protegidas” en el año 2006 ni para el año 2008.

El examen de las obras de la muestra, evidenció la existencia de un conjunto de irregularidades: falta de control de la Inspección de obra, incumplimiento de cláusulas de los pliegos, obras paralizadas e inconclusas sin que consten sus causas, documentación licitatoria y técnica incompleta, documentación contractual sin datar, otorgamiento de ampliaciones de plazos y adicionales de obra con carácter previo a su autorización formal, etc.

Las obras, si bien su Unidad Ejecutora era el ex Ministerio de Medio Ambiente, siguieron siendo tramitadas y controladas por los Organismos a cargo de las respectivas áreas (Reserva Ecológica Costanera sur y Parque Tres de Febrero).

Anexo I – Muestra de auditoría - Jur. 33 UE 933 Programa 50 – Obras en Áreas Protegidas – Ejercicio Presup. Año 2007

															Estado Relevamiento							
Orden	Exp. N°	Año	Descripción Actividad Interna	Prog.	Subp.	Proy.	Act.	Obra	Inc.	Compr.	N°	Denominación Obra y Beneficiario	Devengado en Pesos	Tipo Contratación	Legal	Cont.	Téc.					
1	27.301	2004	Obras en el Jar. Bot.	50	0	1	0	56	4	PRD	378112	"Remodelación Parque Centenario" - TEXIMCO S.A.	13.629,45	Lic. Púb.	NR	R	NIM					
										PRD	378147		8.765,70			R						
										PRD	378178		9.042,55			R						
										PRD	378209		17.610,86			R						
2	68.619	2004	Obras Res. Ecológ.	50	0	1	0	57	4	PRD	20818	"Refacción Edificio de Conferencias y Centro de Visitantes RECS" - GALIANA GERARDO LUIS	60.180,41	Lic. Púb.	R	R	R					
										PRD	68488		19.538,12			R						
										PRD	147909		28.825,90			R						
										PRD	325542		8.913,06			R						
3	3.605	2005	Obras Res. Ecológ.	50	0	1	0	57	4	PRD	324342	"Reparación Plaza Colón" - TEXIMCO S.A.	152.372,28	Lic. Púb.	R	R	NIM					
										PRD	324349		193.468,92			R						
										PRD	336052		118.822,87			R						
										PRD	370897		113.495,93			R						
4	28.415	2005	Obras en el Jar. Bot.	50	0	1	0	56	4	PRD	300060	"Construcción Módulo I Polo de Microemprendimiento" - NIRO CONSTRUCCIONES S.A.	55.477,52	Lic. Púb.	R	R	NIM					
										PRD	344787		115.654,04			R						
										PRD	364204		279.041,39			R						
										PRD	371017		310.510,02			R						
5	45.983	2005	Ob. P.Tres de Febr.	50	0	1	0	58	4			"Remodelación y refuncionalización Casa en los Bosques de Palermo" - NIRO CONSTRUCCIONES S.A.	0,00	Lic. Púb.	R	NIM	NIM					
6	37.799	2006	Ob. P.Tres de Febr.	50	0	1	0	58	4	PRD	147975	"Construcción Sistema de Incendios RECS" - TECNIPIOS S.A.	47.758,88	Lic. Púb.	R	R	R					
										PRD	207587		367.612,39			NR						
										PRD	260924		247.712,60			NR						
										PRD	300634		193.965,48			R						
										PRD	376368		233.139,07			R						
										PRD	393377		99.111,93			NR						
7	39.002	2006	Obras en el Jar. Bot.	50	0	1	0	56	4	PRD	376625	"Plan Manejo de Lagunas RECS" - PASTRANA CONSTRUCCIONES S.R.L.	130.000,00	Lic. Púb.	NR	R	NR					
			Obras Res. Ecológ.										57			4						
8	53.361	2006	Obras en el Jar. Bot.	50	0	1	0	56	4	PRD	414678	"Instalación Riego y otros Paseo de las Malvinas" - SUTEC S. A.	231.425,86	Lic. Púb.	R	R	NIM					
										PRD	414868		3.184,44			R						
9	54.671	2006	Obras Res. Ecológ.	50	0	1	0	57	4	PRD	231089	"Construcción Centro Avistaje de Aves RECS" - GALIANA GERARDO LUIS	13.668,48	Lic. Púb.	R	R	R					
10	27.253	2007	Dis.,Dir.y Seg.Proy.	50	0	1	1	0	3			LOCACIONES DE SERVICIO U OBRA	0,00	Loc. Serv. u Obra	R	NIM	NIM					
11	47.534	2007	Dis.,Dir.y Seg.Proy.	50	0	1	1	0	3			LOCACIONES DE SERVICIO U OBRA	108.000,00		R	NIM	NIM					
12	47.537	2007	Dis.,Dir.y Seg.Proy.	50	0	1	1	0	3			LOCACIONES DE SERVICIO U OBRA	0,00		R	NIM	NIM					
13	59.512	2007	Dis.,Dir.y Seg.Proy.	50	0	1	1	0	3			LOCACIONES DE SERVICIO U OBRA	0,00		R	NIM	NIM					
Totales													3.778.940,13									

Referencias:
R: Documentación relevada
NR: Documentación no relevada
NIM: No incluido en la muestra

Estado Relevamiento Muestra				
Ref.	Legal	Cont.	Téc.	Tot.
R	11	25	3	39
NR	2	3	1	6
Total Muestra	13	29	4	46
R	85%	86%	75%	85%
NR	15%	10%	25%	13%