

INFORME EJECUTIVO

Lugar y Fecha de emisión	Buenos Aires, agosto de 2006
Código del Proyecto	5.05.11
Denominación del Proyecto	Dirección General Administrativa de Infracciones
Período Examinado	2004
Unidad Ejecutora	Dirección General Administrativa de Infracciones.
Alcance	Controlar los aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en el proceso de adjudicación y pago de las contrataciones.
Limitaciones al alcance	No existieron
Principales Observaciones	<u>a) Estructura:</u> Carencia de una estructura orgánico funcional aprobada del Organismo con su respectivo organigrama, definición de todas las unidades de organización, asignación de responsabilidades primarias y acciones y dotación de personal. <u>b) Planificación.</u> Inexistencia de una planificación del Organismo y por ende de las compras y contrataciones que han de celebrarse a los efectos del desarrollo de las funciones de aquel (art. 61º inc. 31º Decreto 5720/PEN/72). <u>c) Contratación UTN</u> 1) Si bien hay constancias de la intervención de una Comisión de Estudio Integral para el análisis de la propuesta de la oferente (UTN) y para la coordinación con dicha institución no las hay del acto que designa a los integrantes de dicha comisión, observándose que algunos de sus miembros (agentes de la DGA) son los que intervienen en el proceso de planteo de la necesidad de la contratación, requerimiento, evaluación económica de la propuesta y recepción. 2) No hay constancias del plan integral previo de transferencia que permita el traspaso del conocimiento sobre la funcionalidad del sistema obrante en el Organismo y de las estructuras de información (según recomendación de la Dirección General de Sistemas del 2/5/02)¹. 3) El contrato establece plazos

¹ Fs 27, 2/05/02, Informe 471-DGSINF-2002, dirigido a la Subsecretaría de Gestión Operativa y a la Dirección General Legal Técnica y Administrativa de Jefatura de Gabinete con el siguiente punto, entre otros: Se hace necesario la existencia previa de un plan integral de transferencia, que permita el traspaso del conocimiento sobre la

funcionalidad del actual sistema y de las estructuras de información. Quedando a definir qué hacer en el lapso entra la finalización del contrato de la UTE y la implementación del nuevo sistema por la UTN.

² Retribución (art. IV): La prestación a cargo del GCBA consiste en: a) un anticipo de \$ 602.750 a pagar con posterioridad a la firma del contrato. b) pagos mensuales de \$ 602.750 a efectivizarse a partir del inicio de la prestación del servicio de manera exclusiva por parte de la contratista

³ (Recepción provisoria-definitiva (art. VII). La recepción definitiva de la tarea "Inicio de las Operaciones" (135 días desde la suscripción del contrato) da lugar a los pagos mensuales acordados.

⁴ Según surge de la entrevista realizada a Fs 12/4 del expediente relacionado con el proyecto 5.03.26, mencionados en el punto 3.1.f) de los Procedimientos Aplicados, y cuya copia es parte de los Papeles de Trabajo dl expediente del presente informe a fs 986/8

⁵ En la jurisprudencia de la Corte Suprema ... se puntualizó que "... el establecimiento en los procesos de selección, ya sean concursales o licitatorios, de normas vinculadas a la comparación de oferentes o concursantes, no resultan meras formalidades susceptibles de ser obviadas o de ser cumplidas de manera implícita o indirecta. Por el contrario, se trata de normas contenidas en un reglamento administrativo que tienden a homogeneizar los criterios de evaluación, permitiendo así tanto el control de legalidad por parte de la administración, como el resguardo de los propios derechos de los participantes, que también requieren de datos objetivos a esos efectos. Se trata, en definitiva, de garantizar los principios de publicidad –conocimiento de las razones tenidas en cuenta por la administración– competencia –pujar conforme a los mismos criterios de selección– e igualdad–trato a todos los concursantes oferentes sin discriminaciones ni preferencias subjetivas–, principios éstos esenciales a todos procedimientos administrativos de selección, y emanado de las garantías de debido proceso y de igualdad consagradas por los arts. 18 y 16 de la CN." ("Martín, Estela c/Universidad Nacional de San Juan, 10-XIII-1992")

CSJN, 22/12/93 "Espacio SA v. Ferrocarriles Argentinos"

"En materia de contratos públicos la administraciónse hallan sujetas al principio de legalidad, cuya virtualidad propia es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para el cada caso y el objeto del acuerdo de partes a contenidos impuestos normativamente, los cuales, las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal."

Las previsiones de los pliegos de condiciones generales no prevalecen sobre lo dispuesto en las normas de rango legal, el sentido, la validez e incluso la eficacia de aquellas queda subordinada a lo establecido en la legislación general aplicable al contrato, que los pliegos tienen por finalidad reglamentar."

Correlato del principio de legalidad es la potestad de que disponen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores emitidos de manera irregular, vale decir aquellos que carecen de las condiciones esenciales de validez por hallarse afectados de vicios graves y ostensibles en su forma, competencia o contenido.

⁶ "La configuración de la urgencia es una situación que no puede quedar sujeta a la valoración estrictamente subjetiva del funcionario, quien con su solo juicio podría así, dejar habilitada la excepción. La urgencia, pues, sea que se la valora como un supuesto generador de discrecionalidad, sea que se la considera como un concepto jurídico indeterminado, requiere, necesariamente de circunstancias objetivamente verificables a través de informes técnicos serios y previos a la contratación...". Comadira, Julio "Contratos administrativos-Jornadas Organizadas por la Universidad Austral-Facultad de Derecho", pág. 333. En el mismo sentido, dictamen de la PTN del 15/12/04 ° 515 "El requisito de la urgencia debe acreditarse plenamente mediante estudios técnicos, objetivos, previos y serios que califiquen como seria, ya que no puede quedar librado al criterio subjetivo de los funcionarios."

Dromi, por su parte, enseña que la urgencia debe ser concreta, imprevista, probada y objetiva. Concreta: la urgencia debe ser real, especial, para un caso determinado. Inmediata: la situación de necesidad invocada debe ser actual, impostergable e improrrogable. No basta que sea probable o futura. Debe tener entidad suficiente para generar, con actualidad, una situación apremiante. Imprevista: Señala Gordillo que si la urgencia era previsible debido a la negligencia del funcionario, la administración podrá apartarse de la licitación pública, pero correspondiendo en estos casos determinar el grado de responsabilidad de los funcionarios competentes. Probada: la urgencia es una cuestión de hecho, que

	diversos e imprecisos para la procedencia del pago mensual a la contratista por la prestación acordada. En efecto, es de observarse en primer lugar que si bien conforme artículo IV² dicho pago mensual debe efectivizarse a partir del inicio de la prestación del servicio de manera exclusiva por parte de la contratista, no se precisa el tiempo en que dicha prestación debe ser exclusiva. Es observable en segundo lugar que pese a lo dispuesto en el artículo IV, el artículo VII del convenio dispone que dicho pago mensual tendrá lugar con la recepción definitiva de la tarea “inicio de las operaciones”³. 4) Falta de precisión de las prestaciones de la contratista incluidas en la tercera etapa del contrato por cuanto, sumada a las previstas en la 1º y 2º etapa, si bien se prevé el crecimiento de los puestos de trabajo en los edificios ya implementados o en nuevos sitios dentro de la Ciudad llegando hasta un total de 250 puestos operativos adicionales, no se detallan cuántos son los puestos preexistentes. 5) No surge constancia de una previsión contractual en el sentido de que el Centro de Cómputos Sistema Central se ubique en el edificio de la Dirección General de Sistemas de Información, necesidad ésta fundada en normas de seguridad según informe 471-DGSINF-2002 del 2/5/02. 6) Tercerización de servicios: Se desprende de la entrevista realizada al agente a cargo del <i>Control de Gestión del Sistema de Administración de Infracciones FRBA UTN</i>, que la contratista tiene subcontratos con: Correo Privado en relación a la distribución de las actas y con Metrored en cuanto al equipamiento para procesamiento y vínculos adicionales⁴. Esto último implica una subcontratación del objeto principal del contrato. 7) No hay constancias en el expediente que acredite el inicio del servicio por parte de la contratista. En efecto, si bien hay constancias del Decreto 3/GCBA/04 que dispone la fecha
--	---

debe ser analizada en cada caso concreto por la autoridad competente, debidamente acreditada y fundada en estudios técnicos que deben poner la urgencia de relieve. Dichos estudios técnicos deben ser objetivos, precisos y serios. Objetiva: la situación de necesidad que determina la urgencia debe afectar al Estado mismo, y no a sus funcionarios eventuales. Dicho de otro modo, la urgencia no debe ser fruto de un examen o criterio subjetivo o personal.” “Derecho Administrativo”, Pag. 119

⁷ Con las empresas “Meller SA-Petrosid SA-Cotesa SA UTE y “Siemens Tirón Business Services SA, Cam Film Works LC, Mulvinill Electrical Contracting Corporation, Tecnología y Control SA UTE” por el servicio de “multas fotográficas”.

⁸ En efecto, de la muestra seleccionada surgen carpetas de pago a las empresas referidas (contratación por multas fotográficas) cuyos gastos se imputan la cuenta 3.5.6 y al programa 26/2606. Según constancias de la documentación analizada y remitida (ley presupuestaria del 2003 y 2004, actas acuerdo y Decreto 94/GCBA/04) la contratación con las empresas referidas debe devengarse en el presupuesto de la Dirección General de Seguridad vial que es la unidad ejecutora del programa “control inteligente de infracciones”. Por su parte, el Decreto 94/GCBA/04 (de enero de 2004) establece que “las erogaciones que se corresponden a la ejecución del presente contrato se atenderán con la partida presupuestaria Parcial 3.5.9 del programa 3028” (que se corresponde a la Dirección General de Seguridad Vial) .(Programa 2606: Itron 458.639,31 y Meller 1.258.461,25)

de inicio de la prestación del servicio por la UTN, no surge de las actuaciones documento alguno que acredite de modo fehaciente la fecha de inicio del servicio por la contratista. 8) No hay constancias en el expediente de contratación que acredite el cumplimiento de la mayoría de las obligaciones asumidas por la contratista y el GCBA. Tampoco hay constancias de ello en la actuación en cuya virtud se produce el pago del servicio respectivo. La documentación que acredita el cumplimiento de las obligaciones referidas obra en hojas sueltas sin foliatura ni orden cronológico dificultando su lectura, entendimiento y control. Se suma a lo antedicho el hecho de que mucha de la documentación referida no se encuentra suscripta y/o con constancias de su remitente, elevación a autoridad alguna ni fecha y/o marco en el que se produce. Tampoco hay constancias del procedimiento que la documentación adjuntada ha generado (como ser qué tratamiento merecieron ciertos requerimientos que obran en la misma, informes, etc). Conlleva lo antedicho la dificultad y en algún caso la imposibilidad, de saber de qué se trata la mayoría de la documentación referida y por ende de dar por acreditado el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la contratista y el GCBA d) *Contratación con U.T.E. Tecnología, Telecomunicaciones e Informática SA y GMS SA.* 1) Inobservancia de los procedimientos de selección y de contratación legalmente establecidos en la contratación de los servicios que se adquieren y pagan a la empresa U.T.E. Tecnología, Telecomunicaciones e Informática SA y GMS SA invocando el Decreto 1370/GCBA/01⁵. Ello, por cuanto en ningún supuesto (100%) se encuentra acreditada la imprescindible necesidad en cuya virtud, justificadamente, no se hubiere permitido gestionar el procedimiento de contratación a través del régimen legal vigente (art. 1º inc. d) Decreto 1370) ⁶. En efecto, los gastos que se aprueban bajo el amparo de la norma referida, corresponden al servicio que se presta bajo una contratación vencida desde febrero de 2000.

e) Presupuesto: 1) Se advierten gastos (\$ 1.717.100,56 devengado) por una contratación no celebrada por el Organismo⁷, que no obstante se imputan y ejecutan a través de uno de los programas presupuestarios de aquel (2606). En efecto, los gastos devengados por la contratación referida han debido imputarse al programa presupuestario 3028 "Control inteligente de infracciones" de la Dirección General de Seguridad Vial que resulta ser

	su unidad ejecutora y dentro de cuyo marco se celebra la contratación que nos ocupa (Anexo III) ⁸ .
Conclusiones	1) Del examen practicado se concluye que el organismo no cuenta con una planificación global que le permita instrumentar las políticas estratégicas para el cumplimiento de las atribuciones que le fueron conferidas. Se observan falencias en los procedimientos de contratación implementados así como carencia de constancias que acrediten la instrumentación de aspectos varios de aquellos, especialmente el cumplimiento de algunas de las obligaciones asumidas por el contratista respectivo. Asimismo se recomienda iniciar acciones administrativas en los términos del art. 136 inc. k) de la ley 70 en función de lo observado en el punto III (Contabilidad y presupuesto), ítem 1) (Registración), observación b) del apartado “Observaciones” del presente informe, por cuanto la modificación de los objetivos presupuestarios que fuera objeto de observación, implicaría el apartamiento de lo previsto en los artículos 53, 60 y conc. de la ley 70.