

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 10 de julio de 2007.			
Código del Proyecto	1.05.05.			
Denominación del Proyecto	Optimización del Alumbrado Público por Terceros			
Período examinado	Año 2004.			
Programas auditados	3011 (Optimización del Alumbrado Público por Terceros)			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Obras Públicas			
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos del o los contratos, y su ajuste a los términos contractuales.			
Presupuesto (expresado en pesos)	Programa	Presupuesto Vigente	Devengado	Porcentaje de ejecución
	3011	\$ 28.432.962,00	\$ 20.805.952,84	73%
Alcance	➤ Examen de la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste de la realización de la obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, su liquidación y pago, de acuerdo con la naturaleza del programa.			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	15/12/2005 y el 26/07/2006.			
Limitaciones al alcance	Los listados entregados por la Dirección Administración de Contratos¹, enumeran los montos de ejecución y la ubicación de las obras contratadas por la Licitación Pública N° 136/2003 y tramitada por el Expediente N° 17.208/2003 mientras que, en el detalle de los Certificados de Obra, ejecutadas por el régimen especial de la Licitación Pública N° 93/97 no se registran los montos de los mismos. La omisión de registrar los montos de los Certificados de Obra ejecutadas por el régimen especial de la Licitación Pública N° 93/97, determina una limitación al alcance de la presente auditoria, en términos que no es posible realizar el cruce de esta información con los valores de la Base de Transacciones informada por la Dirección General de Contaduría General.			
Aclaraciones previas	Durante el año 2003 la unidad ejecutora no realizó compras de relevancia o de importes significativos, por lo que no se efectuaron licitaciones públicas y/o privadas.			

¹ Ver Anexo V

	Las erogaciones estuvieron referidas exclusivamente a las necesidades que debieron cubrirse para el normal desarrollo de las acciones de la DGAP a través de la aprobación de gastos por Decreto 1370/01 y sus modificatorias, Contrataciones Directas y los gastos menores encuadrados dentro del marco normativo de las Cajas Chicas Especiales y Fondos a Rendir. El ente auditado contrató obras dentro del marco normativo de los regímenes de la Licitación Pública N° 93/97 "Mantenimiento preventivo y correctivo del alumbrado público" , de la Licitación Pública N° 136/03 (Expediente N° 17.208/2003) y de la Ley N° 744 de "Emergencia Económica" para la renegociación de contratos de obra que se encontraban en ejecución durante los hechos de diciembre de 2001. Cabe señalar que la LP N° 136/2003, que tramitó durante el período 2003, fue adjudicada el 30/12/03 (Dec. 2908/03 del 30/12/03) y que las respectivas contratas con las adjudicatarias se suscribieron el 28/01/04. El 13/02/04 se imparten las Órdenes de Comienzo, fijándose como fecha de inicio de la obra el 01/03/04, fecha en que son firmadas las respectivas Actas de Inicio de Obra con cada contratista. Durante el ejercicio analizado se ejecutaron tareas faltantes que permitieron finalizar obras que se habían paralizado como consecuencia de los hechos que sucedieron a fines del año 2001 y que son de público y notorio conocimiento y que, por imperio de la Ley N° 744, motivaron la renegociación de sus contratos. La suscripción de las Actas Acuerdo entre el GCBA y las contratistas en la que se reformulan ciertos aspectos de la contratación original dentro del marco de la emergencia económica vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se hallaba en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente; sin embargo, deben ponerse en relieve las circunstancias particulares que rodearon la etapa de renegociación de los contratos (Febrero de 2002 hasta Noviembre de 2004), ausencia mediante de la documentación que refleje debidamente todo lo sucedido y las demoras en la renegociación. Durante el período auditado se ejecutaron obras
--	---

	cuyos objetos fueron determinados por convenios celebrados entre el GCBA y organismos estatales y empresas privadas, a saber, Expediente N° 20.817/2001, Viaducto Chorroarín y calle lateral Carrefour, y Expediente N° 42.853/2004, Mejora del Alumbrado Público en la Ciudad Universitaria.
Observaciones principales	Obras ejecutadas por el régimen de contratación de la licitación pública 93/97: ➤ En el 100% de las obras analizadas se incumple con el artículo 4° de la Ley N° 13.064, en cuanto se autoriza la ejecución de las mismas con la presentación de un croquis preliminar que por sus características no reviste la calidad de un “plano de proyecto” exigida legalmente. Como consecuencia de ello, no resulta posible controlar con efectividad las cantidades y presupuestos de los materiales y la mano de obra efectivamente utilizados en ellas. ➤ En el 100% de las obras analizadas, el Departamento de Inspección y Cómputos tomó conocimiento en forma tardía de la realización de las obras, con la consiguiente dificultad de control interno que ello implica. ➤ En el 100 % de las obras objeto de la muestra, las Contratistas no emitieron las comunicaciones que dejen constancia de que las empresas hubieran entregado la documentación referida a la obra (certificado, póliza de seguros, etc.), tal como se determina de analizar los respectivos Libros de Comunicaciones. Trabajos de despeje de luminarias. ➤ La Administración otorgó, a pedido de la Contratista, una ampliación de plazo, de seis meses, para la ejecución de los trabajos; cuando los argumentos presentados por la empresa no justificaban tal solicitud. Obras ejecutadas por licitación pública n° 136/2003. Expediente N° 17.208/2003. ➤ En el 100% de los grupos de obra se incumple con el artículo 4° de la Ley N° 13.064, en cuanto se autoriza la ejecución de las mismas con la presentación de un croquis preliminar que por sus características no reviste la calidad de un “plano de proyecto” exigida legalmente. Como consecuencia de ello, no resulta posible controlar con efectividad las cantidades y presupuestos de

	los materiales y la mano de obra efectivamente utilizados en ellas. ➤ En el 100% de los grupos de obras se incumple con el Art. 2.6.4 PLANOS DE REPLANTEO en cuanto que no constan los planos de replanteo como tampoco las ordenes de servicio donde la inspección le exija a la Contratista que cumpla con la cláusula contractual. ➤ En el 100% de los grupos de obras el ente auditado decidió incumplir con el Art. 2.6.5 MUESTRAS A EXTRAER, al considerar que no era necesario efectuar los ensayos pertinentes atento los materiales utilizados, tal como lo expresa en contestación a la Nota AGCBA N° 1246/06 de fecha 09 de mayo de 2006. ➤ En el 100 % de los grupos de obras la Inspección incumplió con el Art. 2.6.6 INSPECCIONES OBLIGATORIAS en cuanto no emitió la orden de servicio intimando a la Contratista a que cumpliera con la presentación de la Comunicación, correspondiente, solicitando las inspecciones obligatorias enumeradas en el respectivo artículo del PCP. ➤ En el 100% de los grupos de obras se incumple con el Art. 2.8.3 RETIRO DE INSTALACIONES EXISTENTES EN LAS OBRAS DONDE SE EJECUTAN NUEVAS INSTALACIONES DE ALUMBRADO PUBLICO, en tanto no constan los inventarios y actas que establezcan las cuantías de los materiales existentes en la vía pública previo al inicio de las obras y conjuntamente con el replanteo. ➤ En el 100% del las obras se incumple con el Art. 2.1.7 SISTEMA DE CONTRATACIÓN, del Art. 2.12.1 CERTIFICACION DE LOS TRABAJOS del PCP y del Art. 1.12.1 CERTIFICADOS del PCG en cuanto que el ente auditado certifica los trabajos y aplica el sistema de contratación por grupos de obras y no en forma particular para cada una de ellas. ➤ En el 100% de los certificados de obra se incumple con el Art. 2.12.1 CERTIFICACION DE LOS TRABAJOS del PCP y del Art. 1.12.1 CERTIFICADOS del PCG, en cuanto que las certificaciones se efectuaron para períodos distintos a cada mes calendario, abarcando mas de un período mensual.
--	---

	➤ En el 100% de los grupos de obras se incumple el Art. 2.15 RECEPCION DE OBRA en cuanto que no constan las Actas de Recepción Provisoria (Art. 2.15.1 RECEPCION PROVISIONAL), Definitiva (Art. 2.15.4 RECEPCION DEFINITIVA) y los Planos Conforme a Obra (Art. 2.15.2 PLANOS CONFORME A OBRA). ➤ En el 100% de los grupos de obras no se tramitaron los acopios parciales siguiendo el procedimiento exigido por el Art. 2.14 REGIMEN DE ACOPIO DE MATERIALES del Pliego de Condiciones Particulares. ➤ Se denota la existencia de procedimientos y modos alternativos de comunicación entre las partes, al margen de los Libros de Órdenes de Servicio y Comunicaciones de Empresa. Ley N° 744. RENEGOCIACIÓN DE CONTRATO. -Particular (Lic. Púb. N° 87/01 Exp. 67.581/00 Contratista: CONSTRUMAN SA.). ➤ Para la renegociación del contrato la Administración no tuvo en cuenta los atrasos en la ejecución de los trabajos por culpa de la contratista, diluyendo la responsabilidad de ésta por las demoras incurridas en la realización de las tareas durante el período contractual de la obra. Obras ejecutadas por convenio. Expediente N° 42.853/2004 Obra: Mejora del Alumbrado Público en la Ciudad Universitaria. ➤ La puesta a cargo del GCBA del mantenimiento de las instalaciones lumínicas del predio externo de la Ciudad Universitaria debió instrumentarse mediante un convenio específico basado en el Convenio marco del 4 de agosto de 2000, no resultando suficiente un acto administrativo emanado de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, toda vez que la cláusula quinta de dicho acuerdo obliga al GCBA a colaborar con la UBA en tareas de esta clase, “de acuerdo a lo que en convenios específicos se determine”. ➤ No se establece específicamente el monto de la erogación que quedará en cabeza del GCBA por hacerse cargo del mantenimiento de las instalaciones lumínicas del predio exterior de la
--	---

	Ciudad Universitaria. <u>Contables</u> <u>Generales</u> ➤ Se registra una sub-ejecución de \$ 5.405.334,15 que corresponde al 19% del Crédito Vigente del Programa auditado. ➤ Se ha verificado la imputación de gastos por trabajos de despeje de luminarias al Programa 3011 "Optimización del Alumbrado Público" que es objeto de la presente auditoría. ➤ En el 100% de las carpetas de pago se verificó que no se encuentran los correspondientes comprobantes de imputación del compromiso preventivo y del devengado. ➤ El 100% de las órdenes de pago no se encuentran firmadas por el Contador General, según lo establece el Decreto N° 50/98 Art. 1. Particular Carpeta de Pago N° 74.427/04. Contratista Ilubaires S.A. ➤ Mediante Resolución N° 1673-SlyP-2003 del 04.12.03, se aprobó el gasto por las trabajos de despeje de luminarias realizados por la empresa Ilubaires S.A. por un importe autorizado de \$ 169.020,00, cuando dicha tarea es de exclusiva incumbencia de la Dirección General de Espacios Verdes; a pesar de haber sido incluida en el Acta Acuerdo de renegociación de la Licitación Pública N° 93/97, celebrada en junio de 2003.
Recomendaciones	El Colegio de Auditores Generales en sesión del día 10 de Julio de 2007, ha resuelto aprobar en concordancia con lo sugerido en el Dictamen de la Dirección General de Asuntos Legales N° 81/07², respecto de la debilidad en la función de control de la Jurisdicción contratante, lo que implica globalmente un riesgo técnico y financiero tanto para las prestaciones como para el erario público, como así también de lo verificado en la observación 11 (inventario), se recomienda la instrucción de actuaciones en sede administrativa con el alcance previsto en el inc. k) del art. 136 de la Ley 70, en el entendimiento que de la promoción de dichas acciones pueden surgir –inclusive- elementos que ameriten instar la vía judicial.

² de fecha 6 de julio de 2007

Conclusiones	La Administración contrató obras para mejoras en el alumbrado público de la Ciudad de Buenos Aires sin efectuar, al momento de tomar la decisión, una planificación y evaluación de los recursos técnicos y humanos con los que contaba para desarrollar el control e inspección de obra en relación a la cantidad, calidad y presupuestos de las mismas. Los incumplimientos observados durante la ejecución de las obras se encuentran relacionados con tal circunstancia. ➤ Si bien la falta de contraprestación a cambio de los servicios de mantenimiento del alumbrado público en el predio externo a la UBA es una cuestión procedente tanto desde el punto de vista jurídico (el convenio marco no lo exige ni lo niega) como desde la toma de decisiones en la gestión activa (oportunidad, mérito y conveniencia), la forma adoptada para plasmar la carga puesta en cabeza del GCBA (resolución de la SlyP) no es la adecuada, ya que es el propio convenio marco del 04 de agosto de 2000 el que establece que las partes deberán pactar la realización de los trabajos previstos en dicho instrumento, mediante convenio específico, ya que ello se halla establecido en la cláusula quinta del Convenio Marco. Por otra parte, la suscripción de convenios específicos, suele conllevar un mayor nivel de detalle y explicitación de las obligaciones a cargo de cada parte. Finalmente, cabe destacar que la norma emanada de la SlyP debió prever los alcances de la prestación del servicio (monto de la erogación, término por el cual el GCBA debe prestar los servicios a los que se obligó, etc.). ➤ Las obras realizadas por Carrefour para el GCBA en el Viaducto Chorroarín (dentro del predio oportunamente donado por esa firma al GCBA) incluían trabajos de Hidráulica, Obras Públicas (mantenimiento urbano), Espacios Verdes y Alumbrado Público. Dado el alcance del proyecto en ejecución (Optimización del Alumbrado Público por terceros), nuestro análisis y conclusión se centraron únicamente en las tareas específicas de alumbrado público. Estimamos que el traspaso de las obras al GCBA es correcto, ya que se trata de un predio de uso y acceso público de propiedad del GCBA, quien decide, a través del área competente (DGAP) de
--------------	--

	qué manera y en qué términos se hará cargo de las tareas referentes al Alumbrado Público. Al respecto, se concluye que, no obstante reiterar para el período auditado (año 2004) la observación referida a la falta de llamado a nueva licitación pública (ya que la LP 93/97 registra más de cuatro años de vencida), de mediar las previsiones presupuestarias exigidas por la Ley de Administración Financiera de la Ciudad de Buenos Aires N° 70, no se encuentra óbice legal para el criterio adoptado por la DGAP, y se recomienda, asimismo, que las obras del Viaducto Chorroarín y calle pública lateral al supermercado Carrefour sucursal Warnes, sean previstas e incluidas en los pliegos de la próxima licitación pública a llamar por el servicio de Alumbrado Público de la Ciudad. ➤ En el Informe denominado “Optimización de Alumbrado Público”, correspondiente al período 2003 y con número de Proyecto 1.04.14, se había efectuado una observación respecto a los trabajos de desrame de árboles. En la misma se expresaba que no correspondía incluir en las Actas Acuerdo de renegociación de la LP N° 93/97 estos trabajos, por tratarse de tareas de exclusiva incumbencia de la Dirección General de Espacios Verdes, Jurisdicción N° 65, perteneciente a la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, Programa 3310, “Arbolado por Administración”, además de configurar la prestación de un servicio cuya naturaleza es ajena a la de “obra”. Por ello, también correspondió observar para el ejercicio fiscal 2004 la prestación de trabajos de esta índole dentro del marco de la LP 93/97. ➤ Una alteración excesiva de las pautas contractuales de las obras que habían tramitado por LP N° 86/01 y 87/01 plasmada en las Actas Acuerdo celebradas en fecha 04/11/04, tornan irrazonables las renegociaciones y sus términos, así como también resultan contrarias a los principios de igualdad y concurrencia que deben primar en todo proceso licitatorio, dada la demora registrada en la concreción de los acuerdos (que duraron dos años), sin que conste en la documentación respaldatoria analizada, la justificación para tal demora, habiéndose, inclusive, vencido en el transcurso de las negociaciones, los términos de la Ley N° 744 de Emergencia Económica.
--	---

Implicancias	➤ La consecuencia de la falta de proyecto, tal como fuera observado, impide efectuar el control del cómputo de los materiales utilizados en obra y la razonabilidad de las modificaciones que se producen durante la ejecución de la misma. ➤ Las demoras excesivas e injustificadas en los plazos de ejecución de los trabajos encomendados a las contratistas, desnaturalizan los términos de las renegociaciones oportunamente pactadas. ➤ La dispersión normativa en cuanto a la renegociación de contrataciones por emergencia económica en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires facilita la apertura de diversos y simultáneos canales de negociación entre ambas partes, y dificulta el seguimiento de la ejecución de los aspectos renegociados, particularmente en cuanto al control por parte de la Administración de la estricta adecuación de las empresas a esos términos, con el objeto de garantizar una correcta prestación del servicio de alumbrado público.
--------------	--