

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, noviembre de 2007.			
Código del Proyecto	1.06.04.			
Denominación del Proyecto	Optimización del Alumbrado Público por Terceros			
Período examinado	Año 2005.			
Programa auditado	28 (Optimización del Alumbrado Público por Terceros)			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Alumbrado Público.			
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
	28	\$ 20.905.362,00	\$ 17.685.974,58	84,60%
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. El alcance se acotará, en función del grado de incidencia geográfica y/o económica que surja del relevamiento previo, a las áreas o zonas adjudicadas y/o Centros de Gestión y Participación (CGP).			
Período de desarrollo de tareas de auditoría	01/09/2006 y el 20/03/2007.			
Limitaciones al alcance	Debido a que la Dirección General de Contaduría General contestó, a la Nota AGCBA N° 1411/06 y su reiteratoria por Informe N° 2741/DGCG/2006 de fecha 07 de julio de 2006, que con el nuevo sistema SIGAF implementado para la registración de las operaciones, no puede suministrar listados en donde conste la información con detalle de todas las transacciones del programa, no fue posible contar con información detallada ni realizar controles de integridad de los totales imputados a cada cuenta ni a cada inciso. El trabajo realizado se limitó al análisis de la ejecución presupuestaria del programa en base a totales generales ¹ . Además se presentaron limitaciones para aplicar el procedimiento de control y análisis de las modificaciones presupuestarias al responder la			

¹ SIGAF-NEWS Ejecución 2005

	Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (OGEPU), a la nota AGCBA N° 4176/06, en el Informe N° 09-1035-DGOGPyP-2006 que “... el SIGAF no ha desarrollado hasta el momento ninguna salida que permita contar con información integral, fehaciente y detallada al respecto, tal como la brindada por el SISER a través del “Listado de ajustes por norma aprobatoria””. Se verificó una limitación para la evaluación del Circuito de Actuación Técnica y Administrativa del programa² toda vez que la Dirección de Administración de Contratos de la ex Secretaria de Infraestructura y Planeamiento y actualmente en la órbita de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas no entregó la información solicitada por Nota AGCBA N° 2806/06³ y de responder en los términos que se transcriben: “... indicándosele finalmente al funcionario aludido que los archivos informáticos desarrollados en esta Dirección con el propósito de ejercer aquella función de control y asesoramiento y que en las reuniones resultaron ser el objeto de su particular y prioritario interés, se habían desactivado por carecer de objeto al dejar de tomarse intervención en las cuestiones relativas a esos contratos a partir de su transferencia a otra jurisdicción, a cuyo nuevo ámbito correspondía remitirse ya que allí deberían existir o haberse desarrollado desde marzo de 2006 en adelante parecidos o similares archivos o procedimientos informáticos que compendien todos los datos e información de interés como soporte necesario y aconsejable para para controlar las gestiones propias de su ejecución en el nuevo ambiente de adopción, en tanto y en cuanto existan en la estructura del MEP dependencias que realicen tareas de parecida naturaleza a las que ejerce esta Dirección y consecuentemente se encuentren en la necesidad de sistematizar la variada y compleja información disponible.”, a la Nota AGCBA N° 4002/06 dirigida a la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Espacio Público.
Aclaraciones previas	El ente auditado mantiene actualizado el contenido de la asignación de responsabilidades primarias del

² Ver Anexo V

³ Resultado de dos reuniones que se efectuaron con la Directora General Adjunta Técnica, Administrativa y Legal con la presencia del Director de Administración de Contratos y con conocimiento del Director General de Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la AGCBA.

	Decreto 4/95 a la realidad de las tareas ejecutadas durante el período auditado. La documentación emitida durante la ejecución de las obras se encuentra archivada en las nuevas oficinas que ocupa el Departamento de Inspección y Cómputos, cuyo estado edilicio pone en riesgo la integridad de dicha documentación. Durante el año 2005 la unidad ejecutora no realizó compras de relevancia o de importes significativos, 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° 342/04 (Expediente N° 37.376/04), Licitación Pública N° 04/05 (Expediente N° 27.643/04) y Licitación Pública N° 355/05 (Expediente N° 58.597/04).
Observaciones principales	<u>Legales y Técnicas.</u> Obras ejecutadas por el régimen de contratación de la licitación pública 93/97: Generales. ➤ En el 78% 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 . Particulares. Cambio artefactos en Cabildo el Gral. Paz y Dorrego – Santa Fe el Dorrego y Bullrich. Contratista: ILUBAIRES S.A. Refuerzo de Iluminación sobre aceras perimetrales del Hospital Tornú. Contratista: ILUBAIRES S.A. ➤ La fecha de la norma aprobatoria de los trabajos es posterior a la fecha de inicio de los mismos, lo cual implica la ejecución de tareas en ausencia del marco legal adecuado. Trabajos de verificación y reacondicionamiento en las puestas a tierra de las instalaciones de Alumbrado Público, ubicadas en la Zona 5. Contratista: LESKO SA. ➤ Incumplimiento por parte de la Dirección General de Alumbrado Público del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública 93/97, ya vencida, en los artículos: 2 “Objeto de la Licitación”, 3 “Área de Prestación de Servicios” y 70 “De las Obras, Traslados y Remodelaciones”. Mejora del Sistema de Alumbrado Público en la vereda perimetral del Jardín Zoológico. Contratista: ILUBAIRES S.A. ➤ La Dirección General de Alumbrado Público aprueba la ejecución de los trabajos en un predio ajeno al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al incumplir el Contrato de Concesión del Jardín Zoológico y sin instrumentos que sustenten desde el punto de vista jurídico una obligación anterior por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de ejecutarlas. Adicionalmente, no pudo verificarse que la Dirección General de Alumbrado Público iniciase ningún trámite ni reclamo tendiente a obtener del concesionario el recupero del costo de la obra emprendida. Obras ejecutadas por Licitación Pública. A los Pliegos. Generales. ➤ Toda vez que la Administración tiene la responsabilidad de confeccionar el Proyecto de la obra, resulta improcedente que indique en el Pliego (Planilla de Cotización) que el cómputo es
--	---

	meramente indicativo y trasladarle a la Contratista, la responsabilidad de determinar el cómputo definitivo. Particulares. Licitación Publica N° 342/04. Expediente N° 37.376/04. Contratista: LESKO SA y Licitación Pública 04/05. Expediente N° 27.643/04. Contratista: ILUBAIRES SA ➤ Se verificó una incongruencia entre el sistema que la Administración determinó para cotizar la oferta de la obra (por Unidad de Medida), el sistema que adoptó para contratar (Ajuste Alzado) y cómo determinó el sistema para la certificación (a piquete⁴ terminado). A los Procesos Licitatorios. Generales. ➤ En el 100% de los procesos licitatorios se incumplió con lo prescripto en el Art. 1.3.8 APERTURA DE LAS OFERTAS, Punto 5 apartado 3º, del Pliego de Condiciones Generales de Obra Pública que establece que: “la autoridad competente resolverá la preselección previo dictamen de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires (Art. 7 inc. d del Decreto 1510 GCBA-97 y la Ley N° 1218 Art. 10 inc a)”. Por tal motivo, dicho órgano de asesoramiento legal, en oportunidad de emitir dictamen acerca de la legalidad de los procesos seguidos, opina que no se halla en condiciones de otorgar conformidad a los mismos. Particulares. Licitación Publica N° 342/04. Expediente N° 37.376/04. Contratista: LESKO SA ➤ Incumplimiento del tercer párrafo del Art. 2.4.1 SOLICITUD DE ACLARACIONES RESPECTO DE LAS PROPUESTAS del Pliego de Condiciones Particulares, toda vez que se le solicita a la empresa LESKO SA, en la etapa de evaluación de las propuestas técnicas, que presente una declaración jurada en el sentido de que colocará las columnas del espesor requerido por Pliego, lo cual modifica la oferta presentada y
--	---

⁴ PIQUETE: Designa a la instalación completa e individual de Alumbrado Público, por lo tanto está compuesta por el artefacto de iluminación, su lámpara y equipo auxiliar, el elemento sostén de la conexión eléctrica, cables y toma de energía eléctrica.

	resulta contrario a los principios de igualdad y concurrencia que prima en todo proceso licitatorio. Licitación Pública N° 355/05. Expediente N° 58.597/04. ➤ No consta en el expediente la suscripción de la contrata con la empresa Construman SA, adjudicataria de la Zona 12 ni qué medidas pudo haber adoptado la Administración ante tal circunstancia. ➤ Se le solicita al 57% (4 de 7) de las empresa oferentes, en la etapa de evaluación de las propuestas técnicas, que presenten una declaración jurada en el sentido de que la totalidad de los materiales a instalar cumplirán con las condiciones estipuladas en el Pliego, lo cual modifica cada una de esas ofertas presentadas y resulta contrario a los principios de igualdad y concurrencia que debe primar en todo proceso licitatorio. A la Ejecución Generales. ➤ En el 100% de las obras 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. Particulares. Licitación Pública N° 04/05. Expediente N° 27.643/04. Contratista: ILUBAIRES SA ➤ Se verificó la falta de tres Ordenes de Servicio en el Libro respectivo. Como consecuencia de ello se pone en riesgo la integridad de la documentación emitida durante la ejecución de la obra. <u>Contables</u> Generales. ➤ En el 33,33 % de los casos el gasto debió ser
--	---

	imputado al programa N° 27 “Alumbrado Público por Administración” porque corresponde a obras realizadas en la Zona 5. Particular. Licitación Pública 342/04. Expediente N° 37.376/04. Contratista: LESKO SA y Licitación Pública 04/05. Expediente N° 27.643/04. Contratista: ILUBAIRES SA. ➤ En el 50% de los certificados de obra se incumple con el Art. 1.12.1 CERTIFICADOS del Pliego de Condiciones Generales de obra pública de la CABA, en cuanto que las certificaciones se efectuaron para períodos distintos a cada mes calendario, abarcando mas de un período mensual.
Recomendaciones	De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores en su sesión del día 21 de noviembre de 2007, conforme con lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales mediante Dictamen N° 166/07 de fecha 13 de noviembre de 2007, en lo referido a las observaciones 14 (concesión Jardín Zoológico) y 25 (Contrato Contrusman S.A.), se recomienda la instrucción de actuaciones en sede administrativa con el alcance previsto en el inc. K) del art. 136 de la Ley 70, remitiendo copia del presente Informe Final al Sr. Ministro de Espacio Público y a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente con respecto a las observaciones 37/45 (Contables), se remita copia del Informe Final a la Contaduría General, a sus efectos.
Conclusiones	➤ A la luz de las evidencias de auditoría obtenidas mediante el examen realizado, se puede afirmar que la situación de exceso en los plazos previstos originalmente en el contrato del servicio público de mantenimiento del alumbrado público por terceros persiste; sobre todo, si se tiene en cuenta que aún no se ha llamado a una nueva licitación pública y se siguen ejecutando obras mediante el régimen de la Licitación Pública 93/97 (Art. 70). ➤ 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. ➤ La falta de recursos humano y técnicos en la Dirección de Alumbrado Público, a cuyo cargo se encuentra la atención del servicio de mantenimiento y optimización del alumbrado público por administración, en la Zona 5 sumado la diferencia en menos del crédito vigente entre su programa presupuestario y los programas presupuestarios para la atención del servicio de mantenimiento y optimización de alumbrado público contratados a terceros, obliga a esta Dirección a tener que solicitar colaboración, a través de la Dirección General, para que las empresas contratistas del GCBA para este servicio ejecuten trabajos y obras dentro de los límites de la zona de su incumbencia con el agravante que las imputaciones presupuestarias no se efectúan correctamente distorsionando el control sobre los gastos que se realizan para la ejecución de cada uno de los programas presupuestarios mencionados.
Implicancias	➤ En términos generales en las obras, se verificó la inexistencia de proyectos de obra y de planos conforme a obra lo que conlleva entre otros, el impedimento de efectuar el control del cómputo cierto de los materiales utilizados en obra, el establecer con certeza la razonabilidad de las modificaciones producidas durante la ejecución de la misma, debilidad de los controles y/o acciones correctivas por parte de la Inspección de Obra. Ello también se refleja en la formulación del Presupuesto Oficial de las obras que en todos los casos resulta incongruente con los montos ofertados por las contratistas, que son siempre superiores, en un promedio del 15%. Por otro lado, en los casos en que verificó la existencia de proyectos elaborados por el Departamento Control Operativo e Inspección, se determinó la baja calidad de los mismos con la atenuante de que los recursos humanos y técnicos empleados resultan insuficientes con relación a la envergadura de las tareas que se desarrollan a tales fines, cuestión también aplicable a la gestión de control por parte de la Inspección. ➤ El débil ambiente de control interno, se

	exterioriza con mayor énfasis, en la falta de homogeneidad en los procedimientos aplicados a la documentación de obra, lo que conlleva a determinar el incumplimiento del circuito de trámite informado a esos efectos por el ente auditado; por las demoras en la toma de conocimiento por parte de la Inspección de Obra de la aprobación de la realización de los trabajos y/u obras y la consecuente falta de emisión de la Orden de Comienzo, lo que denota asimismo la existencia de Libros de Órdenes de Servicios incompletos. Todo ello, con el atenuante de que los recursos humanos y técnicos empleados por la Inspección de Obra resultan insuficientes en relación a la envergadura del contrato y el régimen de contratación de las obras, con el consiguiente desorden administrativo, de programación y relevamiento técnico verificado.
--	--