

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, mayo de 2007			
Código del Proyecto	1.06.03			
Denominación del Proyecto	Mantenimiento del Alumbrado Público por terceros. Auditoría Legal, Técnica y Financiera			
Período examinado	Año 2005			
Programas auditados	27 (Mantenimiento del Alumbrado Público por terceros)			
Unidad Ejecutora	Dirección General de Alumbrado Público.			
Objeto de la auditoría	Contrataciones, compras y gastos del SPP 27 - Zona1 (Adjudicataria: Mantelectric ICISA) y Zona 4 (Adjudicataria: Siemens SA, actualmente SUTEC SA). Análisis de los Incisos 2 (Bienes de Consumo), 3 (Servicios no Personales) y 4 (Bienes de Uso) del Programa Presupuestario N° 27, "Mantenimiento del Alumbrado Público por Terceros" de la Dirección General de Alumbrado Público, de la Jurisdicción 30, Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, del período 2005. Auditoría Legal, Técnica y Financiera.			
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
	27	\$ 33.126.123,00	\$ 32.365.676,00	97,70%
Alcance	➤ 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. 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). ➤ De acuerdo al Cierre de la Cuenta de Inversión 2005¹, el programa auditado devengó gastos totales por \$ 33.239.328,01. Excluido el gasto por Inciso 1 de \$ 839.769,89 y los pagos efectuados por servicios públicos incluidos en el Inciso 3 de \$			

¹ SIGAF-NEWS Ejecución 2005.

	16.644.870,33, el universo de transacciones se define con los gastos totales de los incisos 2 (bienes de consumo), 3 (servicios no personales), 4 (bienes de uso) y 5 (transferencias), correspondiendo a un monto total de \$ 15.754.687,79. Además los porcentajes exigüos de participación de los gastos totales de los Incisos 2 (0,031%), 4 (0,012%) y 5 (0,059%) en el monto total del devengado del programa auditado e influida por la limitación al alcance del presente proyecto de auditoría, determinaron la exclusión de las transacciones de dichos incisos. En consecuencia el universo de análisis corresponde a un monto total de gastos por \$ 15.720.805,67. El universo de transacciones definitivo quedó determinado por las transacciones correspondientes a las dos zonas, objeto de auditoría, de las cuatro en que se divide la Ciudad de Buenos Aires para el mantenimiento del servicio de alumbrado público por terceros. ➤ Del universo determinado por las transacciones del Inciso 3, correspondientes a las dos zonas, objeto de auditoría, de las cuatro en que se divide la Ciudad de Buenos Aires para el mantenimiento del servicio de alumbrado público por terceros (\$7.502.096,79) y en base al criterio de significatividad económica y considerando una distribución homogénea de los períodos durante el año 2005 se seleccionó una muestra que resultó del 71,37% (\$5.354.666,49) del total. ➤ Análisis desde el punto de vista técnico del inciso 3 tomando en cuenta en forma homogénea el mantenimiento de las dos zonas, objeto de auditoría, de las cuatro en que se divide la Ciudad de Buenos Aires para el mantenimiento del servicio del alumbrado público por terceros (8 actuaciones cuyo monto corresponde a \$ 1.076.278,47).
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Del 15-05-06 al 10-12-06.
Limitaciones al alcance	➤ Debido a que la Dirección General de Contaduría General contestó, a la Nota AGCBA N° 1407/06 y su reiteratoria, por Informe N° 2742/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. Además por la respuesta a la Nota AGCBA N° 4175/06 de la Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (OGEPU) a través del Informe N° 09-1034-DGOGPyP-2006, donde expresa que el sistema SIGAF no ha desarrollado hasta el momento ninguna salida que permita contar con información integral, fehaciente y detallada de las modificaciones presupuestarias y sus actos administrativos del programa auditado, no fue posible controlar dichas modificaciones y en particular el aumento presupuestario del Inciso 3 en el concepto de los Servicios Públicos. En consecuencia el trabajo realizado se limitó al análisis de la ejecución presupuestaria del programa en base a totales generales².
Aclaraciones previas	➤ <u>Redeterminación de Precios-Actas Acuerdo:</u> Las cuatro empresas contratistas³ que prestan el servicio de mantenimiento del alumbrado público suscribieron con el GCBA en fecha 15 de julio de 2002, las Actas Acuerdo que reflejaban el pacto arribado entre las partes al amparo de la Ley de Emergencia Económica, a los efectos de asegurar la continuidad del servicio. Para ello, se suprimieron ciertas tareas y se modificó la frecuencia en la ejecución de otras, tal como se da cuenta de ello detalladamente en el informe del Proyecto N° 1.04.13, "Mantenimiento del alumbrado público por terceros", Auditoría Legal, Técnica, Financiera y de Gestión, Período 2003. No obstante el acuerdo arribado, las contratistas iniciaron, concomitantemente con la firma de las Actas Acuerdo, nuevos pedidos de redeterminación de precios que desde el punto de vista formal parecen ignorar los términos acordados y suscriptos. Este nuevo proceso de redeterminación de precios culminó luego de tres años⁴, cuando las variables macroeconómicas habían mejorado y las particulares de la contratación ya habían sufrido

² SIGAF-NEWS Ejecución 2005

³ Mantelectric icisa (Zona 1), Ilubaires SA (Zona 2), Lesko SA (Zona 3) y Sutech SA (Zona 4)

⁴

Empresa contratista	Fecha de suscripción del Acta	N° de Decreto GCBA aprobatorio
Mantelectric icisa	19 de agosto de 2005	1797, de fecha 02.12.05.
Lesko SA	19 de agosto de 2005	1796, de fecha 02.12.05.
Ilubaires SA	22 de agosto de 2005	1794, de fecha 02.12.05
Sutech SA	22 de agosto de 2005	1792, de fecha 02.12.06

	variaciones. De la revisión de los términos de las Actas Acuerdo celebradas el 19 y 22 de agosto de 2005, surge que se pactan cuestiones similares a las Actas del 15 de julio de 2002 (como por ejemplo, el condicionamiento de la ejecución de algunas tareas de mantenimiento), y más aún, el GCBA acuerda sumas a favor de las contratistas como si el contrato no hubiera sufrido variaciones al no considerar que las mismas ya no efectuaban tareas de mantenimiento preventivo desde mediados del año 2002. Todo lo expuesto debe analizarse, además, teniendo en cuenta que en ambos procesos de revisión el contrato por el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del alumbrado público se hallaba vencido en dos años y medio (febrero de 2003 hasta agosto de 2005) sin que se evidenciaran intenciones debidamente sustentadas por parte de la Administración de dar inicio a un proceso de licitación pública con el mismo objeto. ➤ <u>Aspecto Técnico:</u> El análisis de la documentación y la aplicación de los procedimientos de auditoria referidos a la aplicación de las tareas de inspección para el control del cumplimiento de las cláusulas contractuales del servicio de mantenimiento de alumbrado público, estuvieron condicionados a lo expresado por el agente a cargo (a/c) de la Jefatura del Departamento de Inspección y Cómputos en contestación a la Nota AGCBA Nº 2800/06 y su reiteratoria, en cuanto a que las tareas de inspección referidas al mantenimiento correctivo, se aplican a una muestra de las novedades en el servicio de Alumbrado Público que no supera el 5% del total de las fallas y novedades que se presentan diariamente. Además el ente auditado informó que la dotación del personal destinado a las inspecciones del servicio de mantenimiento de alumbrado público para las dos zonas se compone de 8 agentes (5 de Planta Permanente de los cuales y 3 contratados). En consecuencia dado el bajo porcentaje de fallas y atención de reclamos (5% del total) que alcanza a controlar mensualmente cada una de las inspecciones de las zonas por la falta de recursos humanos y técnicos, se determinó no efectuar el análisis de las metodologías empleadas por la inspección para controlar el cumplimiento, por
--	---

	parte de las empresas contratistas, de lo normado por el Pliego General de Bases y Condiciones en los artículos 49 “de la inspección del servicio y los medios de comunicación entre partes”, artículo 55 “Importes de las penalidades”, artículo 68 “mantenimiento correctivo”. ➤ El ente auditado a través del Departamento de Inspección y Cómputos quiere destacar que otras Áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuyas misiones y funciones no son específicas del alumbrado público, proyectan, ejecutan y modifican instalaciones con ese objeto. Además expresa que una vez finalizadas sus ejecuciones le son transferidas para su mantenimiento y que esto trae aparejado que dichas instalaciones no cumplimentan las exigencias que esta Dirección General les demanda a sus Contratistas.
Observaciones principales	➤ El servicio público de mantenimiento del Alumbrado Público a través de terceros, se ha extendido por un plazo superior a los cinco años, sin obrar en los registros la aprobación pertinente de la Legislatura requerida constitucionalmente. ➤ Se observa que la Administración se ha extendido irrazonablemente en el tiempo para llamar a una nueva licitación pública para el servicio de mantenimiento del alumbrado público por terceros, atento a que la contratación derivada de la Licitación Pública N° 93/97 fue suscripta el 27/12/1997 por cuatro años, con opción a uno más adicional, y continúa siendo prestado desde hace más de nueve años por las mismas empresas. Además, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, se ha pronunciado a través de tres dictámenes⁵ -recomendando iniciar “de inmediato” los trámites licitatorios y afirmando que “no resulta procedente recurrir a las previsiones de la Ley N° 744 para sustituir los procedimientos de selección del cocontratante establecidos en la legislación vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, sobre todo teniendo en cuenta que el servicio continúa siendo prestado por las mismas empresas adjudicatarias de la Licitación Pública N° 93/97 y que al mes de noviembre de 2005 la confección de los pliegos registraba un 90 % de avance. ➤ En cuanto a la naturaleza jurídica del servicio, atento a la extensión de los plazos contractuales

⁵Dictámenes producidos en los Expedientes N° 52.616/02 y 52.584/02 en fecha 1° de octubre de 2002; y en el Expediente N° 52.602/02 en fecha 04 de octubre del mismo año.

	pactados originalmente, se observa la violación de los principios de igualdad y concurrencia que deben regir en toda contratación llamada por el régimen de Licitación Pública. ➤ Inexistencia de un inventario de instalaciones, circunstancia observada por esta AGCBA desde el ejercicio fiscal de 1998, y haberse incumplido sistemáticamente con lo dispuesto en el artículo 76, "Inventario de las Instalaciones" y Circular con Consulta N° 5 del Pliego de Bases y Condiciones para el Servicio de Mantenimiento Preventivo y Correctivo del Alumbrado Público, desde el 28/02/1998. ➤ Coexistencia de dos Mesas de Entradas en la misma unidad ejecutora: una de ellas, dependiente de la Dirección General y la otra, de la Dirección de Programación y Control. Asimismo, vale destacar que la Dirección General de Alumbrado Público no informa la existencia de un área o sector denominado Mesa de Entradas. ➤ Respecto de la dotación del Personal del Departamento Inspección y Cómputos se observa que posee poca cantidad de personal (5 de planta permanente y 3 contratados) en relación a las misiones y funciones que deben cumplir, y a la extensión del radio que deben cubrir las inspecciones. ➤ <u>Redeterminación de Precios-Actas Acuerdo:</u> De acuerdo a lo establecido en la Ley de Emergencia Económica N° 744, y en el Pliego de Bases y Condiciones LP N° 93/97 en su artículo 56 y Anexo X, el GCBA posee la facultad para renegociar los contratos y redeterminar precios respectivamente pero, sin perjuicio de ello, la Administración aceptó iniciar ambos procedimientos en forma contemporánea a través de actuaciones separadas, lo que ocasiona dispersión en la información y atenta contra una adecuada visión y control de todos los puntos a rever por parte del GCBA. Esto se verifica en el hecho de que los procesos de redeterminación de precios comienzan en el año 2002 y concluyen con la suscripción de las correspondientes actas acuerdo recién en 2005, cuando las condiciones del mercado y de la contratación eran aún más dispares que las imperantes al principio. Además, en el año 2005 el contrato de la LP 93/97 se hallaba ampliamente vencido. ➤ Ilegitimidad de las Actas Acuerdo y en particular de las cláusulas primera y sexta, en tanto convalidan la prestación de un servicio cuyo
--	--

	término de ejecución se halla ampliamente vencido. ➤ Las tareas de inspección que permiten el control del cumplimiento de las cláusulas contractuales referidas al mantenimiento correctivo, se aplican a una muestra de las novedades en el servicio de Alumbrado Público que no supera el 5% del total de las fallas y novedades que se presentan diariamente. . ➤ El ente auditado no tuvo en cuenta, en el momento de la planificación de las compras y contrataciones y en el proyecto de presupuesto para el período auditado, las erogaciones que producirían las renegociaciones de precios efectuados por Actas Acuerdo firmadas por el GCBA con las cuatro empresas contratistas del servicio de mantenimiento del alumbrado público. ➤ El ente auditado destaca que, Áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuyas misiones y funciones no son específicas del alumbrado público, proyectan, ejecutan y modifican instalaciones con ese objeto.
Recomendación	➤ De acuerdo a lo resuelto por el Colegio de Auditores Generales en sesión del día 21 de Agosto de 2007 se recomienda en concordancia con lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales, mediante Dictamen N° 103/07⁶, 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 instalar la vía judicial, respecto de las diversas irregularidades administrativas evidenciadas, tales como: debilidad de 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, ambiente de escaso control y alejado de las disposiciones del Pliego de Bases y condiciones que le diera origen mediante la Licitación Pública 97/93 (observación 1 a 3), no aplicación de sanciones, ni reclamo del inventario de instalaciones, como así también de otras debilidades administrativas receptadas en las observaciones 10 a 15, bajo grado de cumplimiento en el control que lleva adelante la Inspección, ya que los recursos humanos y técnicos con los que cuenta el Departamento respectivo resultan insuficientes en relación a la

⁶ De fecha 10 de agosto de 2007.

	envergadura del contrato y a la extensión de las zonas a cubrir. ➤ Asimismo, se recomienda contar con un manual de procedimientos para la inspección y supervisión de las actividades del programa.
Conclusiones	➤ El contrato del servicio público de mantenimiento del alumbrado público por terceros, se encuentra sobreexcedido en los plazos previstos originalmente, no habiéndose llamado aún a una nueva licitación pública. Dicha contratación, deriva de la Licitación Pública N° 93/97 y fue suscripta el 27/12/1997 por cuatro años, con opción a uno más adicional, sin perjuicio de que continúa siendo prestado por las mismas empresas desde hace más de nueve años, atento a la renegociación de los contratos en el marco de la Ley de Emergencia Económica. ➤ Además se continua incumpliendo con lo dispuesto en los artículos 104 inciso 23 y 82 inciso 5 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al haberse prorrogado dicho contrato por un plazo superior a los cinco años, sin obrar en los registros la aprobación pertinente por parte de la Legislatura. ➤ Más allá de las facultades que confiere la Ley N° 744 de Emergencia Económica, la cual puso en cabeza del Poder Ejecutivo la revisión de las contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires, a causa de la debacle económica acontecida en diciembre de 2001, no resulta razonable que la prolongación del servicio plasmada en las Actas Acuerdo suscriptas con las mismas contratistas el 15 de julio de 2002, se extienda por un plazo incierto y/o ilimitado, toda vez que autoriza su vigencia hasta la adjudicación a la empresa ganadora de una nueva licitación pública. Ahora bien; durante el período ahora examinado –año 2005-, se detectó que la situación descrita en el párrafo precedente no fue subsanada, ya que en Agosto de 2005 se suscribieron Actas Acuerdo de contenido, en lo sustancial, similares a las de 2002, que quedan sin efecto por imperio de las nuevas. ➤ En el mismo sentido, se debe destacar que continúan sin ser tenidos en cuenta los reiterados pronunciamientos de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, quien en oportunidad de dictaminar acerca de la legalidad de la revisión contractual, instó a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos a llamar inmediatamente a licitación pública para adjudicar el servicio de alumbrado público, recordándose además, que los

	términos de la Ley de Emergencia Económica, si bien legítimos, no amparaban al GCBA a eludir las normas de contratación vigentes en el ámbito de la Ciudad. ➤ No se ha dado cumplimiento a la confección y aprobación del inventario de las instalaciones del G.C.B.A., previsto en el artículo 76, "Inventario de las Instalaciones" y Circular Con Consulta N° 5 del Pliego de Bases y Condiciones para el Servicio de Mantenimiento Preventivo y Correctivo del Alumbrado Público, cuyo plazo de ejecución se encuentra vencido desde el 28/03/1998, con el agravante de haber sido ello observado por esta AGCBA desde el ejercicio fiscal 1998 en forma ininterrumpida. Cabe señalar que los inventarios, aprobados al 1° de febrero de 1998, corresponde a la Zona N° 3 de la contratista Lesko S.A y a la Zona N° 2 de la contratista Ilubaires S.A.. ➤ Los recursos humanos y técnicos con los que cuenta el Departamento de Inspección y Cómputos, resultan insuficientes en relación a la envergadura del contrato y a la extensión de las zonas a cubrir. Determina que el Departamento de Inspección y Cómputos debe organizar las tareas de inspección, que permiten el control del cumplimiento de las cláusulas contractuales referidas al mantenimiento correctivo, para que se apliquen a una muestra de las novedades en el servicio de Alumbrado Público y no sobre el total de las mismas.
Implicancias	➤ La carencia de información confiable y cierta acerca de un inventario actualizado, implica desconocer el patrimonio público del G.C.B.A., impide formular un diagnóstico preciso y cierto en todo lo que haga al servicio del mantenimiento del alumbrado público; así como también obstaculiza la determinación de las metas físicas y presupuestarias adecuadas. ➤ La falta de recursos humanos y técnicos del Departamento de Inspección y Cómputos incide en que el control que realizan tenga un bajo grado de eficacia. ➤ No obstante de la propia lectura del informe surgen razonablemente las implicancias técnicas, financieras y legales que tienen los actos descriptos en el mismo, especialmente a las referidas a los incumplimientos de índole constitucional, técnicos, legales y operativos. ➤ La Administración continúa permitiendo y avalando la continuación en el servicio de un contrato cuyo vencimiento ha operado hace tantos

	años –situación observada por la AGCBA en todos sus informes a partir del año 2003- que tiñe de ilegitimidad todos los acuerdos a los que arriben el GCBA y las contratistas dentro de los términos de la LP 93/97. ➤ Extender por un plazo incierto y/o ilimitado del contrato implica la violación de los principios de igualdad y concurrencia que deben primar de toda licitación pública, en desmedro de las empresas no adjudicadas y de las que no se presentaron en esa oportunidad.
--	--