

| | |
|---|--|
| Tema: | ALUMBRADO PUBLICO |
| Año y norma aprobatoria del Informe: | 2017 Resolución 167/17 |
| Jurisdicción: | CABA |
| Organismo de control: | AGCBA |
| Organismo auditado: | Dirección General de Alumbrado Público |
| Objetivo de la auditoría: | Controlar los aspectos legales, financieros y técnicos del o los contratos y su ajuste a los términos contractuales y evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos del programa. |
| Período analizado: | 2015 |
| Año en que se realizó: | 2016 |
| Fuente: | http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20170726_1711---Alumbrado-Publico..pdf |

OBJETIVO

En el año 2016, la AGCBA realizó una auditoria de legalidad, financiera y técnica del “Mantenimiento y Optimización del alumbrado Público de la CABA. La tarea se desarrolló en la Dirección General de Alumbrado Público dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. El organismo de control analizó la gestión del año 2015 y el informe fue aprobado en mayo de 2017.

SINTESIS

La Ley N° 3246, sancionada el 05/11/0915, tiene como objeto “[...] es reducir y optimizar el consumo de la energía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como disminuir la emisión de Dióxido de Carbono (CO2) y otros gases de efecto invernadero (GEI) vinculados a esta temática. [...]”. En ese marco, la norma exige “[...] que deberán establecerse medidas de eficiencia energética en el alumbrado público y semaforización de la Ciudad, procurando, con un criterio de gradualidad, la incorporación de nuevas tecnologías en iluminación.

El Programa General de Acción y Plan de Inversiones años 2015/2017 del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, plasmado en el Presupuesto del año 2015, contempló la ejecución del Programa 37 “Mantenimiento y Optimización del Alumbrado Público”, por parte de la Dirección General de Alumbrado. El Programa consistió, básicamente, en “[...] la prestación del servicio público de alumbrado tendiendo a la conservación y mejoramiento del ambiente y el espacio público. [...]”.

En este marco la AGCBA analizó, entre otras, la siguiente contratación:

Licitación Pública Nacional e Internacional N° 652/15 – “Servicio Integral de Mejora y Mantenimiento del Alumbrado Público y su Sistema Integral de Telegestión”

El objeto de la licitación fue la contratación de un “Servicio Integral de Mejora y Mantenimiento del Alumbrado Público y su Sistema Integral de Telegestión” que comprende el Mantenimiento Preventivo, Correctivo, Adecuación, Actualización

Tecnológica, Remodelación y Obras del Sistema de Alumbrado Público y sus sistemas de Telegestión, el mantenimiento preventivo y correctivo de la iluminación de Monumentos, fachadas de edificios públicos y/o privados, y Tareas Complementarias El Presupuesto Oficial total se determinó en \$ 502.471.872,00. El plazo contractual se estableció en 36 meses computados desde la fecha establecida en el Acta de Comienzo de los trabajos, con la posibilidad de ser prorrogados, por única vez y a exclusivo juicio del GCABA, por hasta 12 meses, manteniéndose las condiciones contractuales y los precios pactados. El llamado a licitación fijó como fecha de apertura de los sobres con las ofertas para el 24/09/2015.

1. Preadjudicación

Finalmente, el 2/12/2015 la Comisión de Evaluación de Ofertas emitió su dictamen recomendando la preadjudicación a las siguientes empresas:

- 1) Zona N° 1: a la Oferta N° 1, MANTELECTRIC I.C.I.S.A., por un monto total de \$ 177.244.308,00.
- 2) Zona N° 2: a la Oferta N° 6, ALUMINI ENGENHARIA S.A. CAPIME TECNOLOGÍA S.A. - UTE, por un monto total de \$ 156.943.634,43.
- 3) Zona N° 3: a la Oferta N° 3, AUTOTROL S.A. CONSTRUMAN S.A. - UTE, por un monto total de \$ 172.821.132,00.

El dictamen de preadjudicación fue cuestionado por las empresas oferentes Lesko, Sutec SA e Ilubaires Sa. Al respecto, una síntesis de las observaciones efectuadas por dichas empresas.

1. LESKO:

- Impugna la calificación otorgada a favor de Alumini por cuanto la firma se encuentra transitando un proceso denominado, en la legislación brasilera, “en recuperación judicial”, situación análoga al concurso preventivo de la legislación nacional. Alumini cita como antecedentes una cantidad de obras que fueron terminadas antes de 2009, en tanto que el PCP, exige la presentación de antecedentes de los últimos cinco años. Por otra parte, la oferta, presentada bajo la forma de Unión Transitoria de Empresas, tiene como socio a la firma Capime SA la cual no tiene antecedente alguno debido a que sus actividades comenzaron en febrero/15 y no registra ventas. Destaca que, si bien la aptitud jurídica debe acreditarse individualmente, la aptitud técnica se apreciará en el conjunto de los integrantes
- Solicita que se rechace la totalidad de la oferta formulada por Alumini Engenharia SA – Capime SA UTE y preadjudique la Zona 2 a favor de Lesko.
- Cuestiona el carácter de internacional dado a la licitación, declarada con posterioridad a la aprobación de los pliegos por Resolución N° 1010/15.
- Solicita se considere la omisión del depósito previo para impugnar, por considerar que constituye una regulación irrazonable de los derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional.

2. SUTEC SA

- Impugna la garantía de Mantenimiento de Oferta presentada por Alumini Engenharia SA por no presentar el informe de la Superintendencia de Seguros de la Nación que acredite los requerimientos mínimos de la compañía aseguradora.
- Impugna el Certificado de Capacidad de Alumini Engenharia SA emitido por el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas por no estar autenticado por Escribano Público.
- Alumini Engenharia SA no presenta Certificaciones IRAM demostrando Aptitud Técnica y el Certificado Contable presentado no está legalizado.
- Objeta por inconstitucional la exigencia de tener que realizar un depósito en garantía para impugnar, previsto en el Decreto N° 1013/08, por afectar el derecho de defensa y el principio de legalidad

3. ILUBAIRES SA

- Se admitió como válida la oferta de la empresa Alumini Engenharia SA - Capime Tecnología SA UTE lo que permitió que fuese seleccionada como preadjudicataria. En la presentación se exponen las omisiones esenciales que, conforme sus argumentos, consideran no advertidas por la Comisión Evaluadora de Ofertas al momento de la apertura de la oferta y durante el proceso de evaluación.
- Considera que la licitación es violatoria de la ley en materia de protección a las empresas de origen nacional al efectuarse un llamado internacional sin justificación en las normas vigentes basado en los argumentos que expone en su presentación.

Dictamen de la Procuración General de la Ciudad

La Dirección General de Relaciones Contractuales de la Procuración General se expide el 03/05/16213 manifiesta que las presentaciones realizadas por los oferentes: “[...] *deben entenderse como meras observaciones, atento a que no se ha efectuado en tiempo y forma el depósito exigido por los pliegos que rigen el procedimiento de selección. Al respecto destaco que las impugnaciones contra los actos separables de la Administración sólo pueden interponerse por previsión de los pliegos o de la normativa general aplicable al caso. Por contraposición con la impugnación prevista por los Pliegos Licitatorios y regulada por los mismos, la observación reviste el carácter de una mera colaboración con la Administración, un medio para la mejor formación de la voluntad del Órgano competente para el dictado del acto administrativo que habrá de consagrar la decisión que se adopte al respecto. En consecuencia, y atento lo manifestado en los párrafos precedentes, las presentaciones efectuadas por las firmas, en su carácter no ya de impugnante sino como colaboradores de la administración, deberá ser merituada por la comitente a efectos de dejar establecido el legítimo accionar de la administración. [...]*”.

Los oferentes reclamantes fueron notificados del Dictamen de la PG y se les solicitó que manifestaran, dentro del plazo de 48 horas, si mantenían los términos de las respectivas presentaciones. Por otra parte, SUTEC SA realizó una presentación fechada 11/05/16, la cual, conforme expresa la DGTAL del MAYEP, no cumple con los requisitos para ser considerada impugnación. Esta presentación fue remitida a la Procuración General.

1. Adjudicación

El 23/03/16 la DGALUM, previo análisis de la documentación respaldatoria de los argumentos del Dictamen de Preadjudicación del 02/12/15, presta conformidad a los términos del mismo. El Subsecretario de Mantenimiento del Espacio Público ratifica dicha conformidad y se elabora el proyecto de Decreto de aprobación y adjudicación de la Lic. Pub. N° 652/15 que es remitido a la Procuración General, para la intervención de su competencia, el 01/04/16.

El Dictamen de la PG señala que no se han deducido impugnaciones al Dictamen de Preadjudicación, en los términos del Artículo 2.6.11 y subsiguientes del PCP. No obstante, advierte que diversas firmas efectuaron observaciones en las que manifiestan su voluntad de impugnar el mismo, aunque las mismas no cumplen con los requisitos de admisibilidad formal exigidas en el PCP. Manifiesta que, si bien las empresas fueron emplazadas a ratificar los términos de presentaciones no han efectuado presentación alguna al respecto. En consecuencia, la PG entiende que las empresas han desistido de sus observaciones. En cuanto al proyecto de Decreto no expresa observaciones que impidan su suscripción.

El 28/07/16 se suscribe el Decreto N° 413/16226 por el cual se aprueba la Lic. Púb. Nacional e Internacional N° 652/15 y se adjudica, conforme el dictamen de preadjudicación.

Cabe destacar que en el Considerando del Decreto se hace referencia a que “[...] *no fue recibida ninguna impugnación al Dictamen de Evaluación de Ofertas, siendo tratadas, las presentaciones de las firmas SUTEC S.A., LESKO S.A.C.I.F.I.A., e ILUBAIRES S.A., como meras observaciones en colaboración con la administración pública, por carecer de los requisitos necesarios a tal fin; [...]*”.

2. Análisis de la AGCBA

La Auditoría analiza la oferta cuestionada

En razón de que la oferta de Alumini Engenharia SA y Capime Tecnología SA UTE recibió la mayor partes de las observaciones y reclamos realizados se verificaron los aspectos legales y financieros, a partir de los elementos obrantes en la documentación digital puesta a disposición. El análisis se centró en Alumini Engenharia SA dado que la empresa Capime Tecnología no posee antecedentes ni registra actividad comercial al momento del proceso licitatorio. A continuación, se señalan los principales aspectos relevados:

- Situación jurídica:

a) La empresa Alumini Engenharia SA se encuentra constituida en Brasil y posee una sucursal en Argentina²¹⁶, cuyo CUIT es el que fue utilizado para conformar la UTE. La Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 prevé una serie de requisitos y formalidades aplicables a las sociedades constituidas en el extranjero que establezcan sucursal en el país. Las sucursales de sociedades extranjeras no conforman una persona jurídica independiente de su casa matriz, sino que son accesorias a éstas, y si bien deben llevar su contabilidad de manera separada, se entiende que los bienes de la sucursal forman una unidad con los bienes de la casa matriz, conformando así un único patrimonio.

b) La empresa fue sometida desde su creación a cambios en su forma y composición societaria, incluyendo modificación de su razón social²¹⁷. El análisis de la diversa documentación presentada con la oferta se encuentra membretada como Alusa

Engenharia SA o Alumini Engenharia SA o Engenharia SA Sucursal Argentina o Alumini Engenharia SA Sucursal Argentina.

c) En el Acta de Directorio del 24/07/15 de Alumini Engenharia SA se expresa que la empresa se encuentra en "Recuperación Judicial". Este concepto tiene origen en la Ley N° 11.101/05 de la República Federativa de Brasil que establece que la función primaria del derecho concursal brasileño es la recuperación de las empresas y no la satisfacción de los acreedores, basándose en el principio de la preservación de la empresa, su función social y el estímulo a la actividad económica, en tanto, la empresa sea recuperable. Por ello, resulta imperativo la manutención del agregado empresarial, siempre que sea posible y viable al buen funcionamiento del mercado. Esta ley se preocupa por mantener la actividad empresarial, aunque exista insolvencia, permitiendo la enajenación de la organización a otro empresario o sociedad que continúe la actividad de modo eficiente mediante un procedimiento judicial y/o extrajudicial previsto en la misma norma.

d) Alumini Engenharia SA declaró no encontrarse en Quiebra, Concursada o en Acuerdo Preventivo Extrajudicial de Acreedores al confeccionar, conjuntamente con Capime Tecnología SA, el Formulario N° 9 Anexo I del PCP que prevé la presentación de una Declaración Jurada en los términos previstos en el Artículo 96 Inciso 3) de la Ley N° 2095. No consta otra documentación en la que Alumini Engenharia SA manifieste que se encuentra en "recuperación judicial", conforme la ley 11.101/05.

Los auditores concluyen en este punto que "con los elementos obrantes en la documentación puesta a disposición, no puede emitirse una opinión definitiva respecto de la situación de Alumini Engenharia SA. No obstante, se entiende que el GCABA asumió un riesgo al adjudicar a esta empresa sin conocer la evolución que podría conllevar la condición de 'Recuperación Judicial'".

- Calificación de la aptitud técnica:

Para analizar la metodología aplicada en la Lic. Púb. N° 652/15 se procedió a compararla con la utilizada en la Lic. Púb. N° 10/11, que es su precedente. Se verificó que resulta similar con la excepción de la medición de los Antecedentes Empresarios. En este punto, en la licitación analizada se omite incluir el porcentaje de participación de las empresas integrantes de una Unión Transitoria de Empresas para la determinación de los puntajes respectivos, estableciéndose que "en caso de UTE se considerará la suma de capacidad individual de cada integrante". ¿Qué significa esto? **Al no ponderarse estos valores en función de la participación de cada empresa en la conformación de la UTE, se produce una distorsión en perjuicio de las que concursaron como empresa individual.** Esta distorsión se pone de manifiesto en el caso de la oferente Alumini Engenharia SA y Capime Tecnología SA UTE, que integran la UTE en un 80% y 20%, respectivamente. A pesar de que Capime Tecnología SA, con fecha de contrato social del 04/02/15 e inscripta en la AFIP en el mes de julio/15, no registra antecedentes en obra ni consta que haya certificado obras; no obstante, **la UTE obtuvo el puntaje máximo posible, solamente por el puntaje de Alumini Engenharia SA. Al no ponderárselo por el 80% de su participación en la UTE obtiene 20 puntos cuando le hubiere correspondido 16.**

Carácter internacional de la contratación

La Auditoría señala que de la documentación digital puesta a disposición no surgen las razones que justifiquen, ya sea por las características del objeto o por la complejidad de la prestación, una convocatoria internacional.

Agrega el organismo de control que la legislación nacional establece que “[...] *la construcción de obras y la provisión de servicios, salvo casos excepcionales y aprobados previamente por una Resolución del Ministerio competente, en los que se demuestren razones valederas para la licitación o contratación internacional, se contratará exclusivamente con empresas locales. [...]*”. Las “razones valederas” se deducen de las excepciones determinadas normativamente, siendo las principales las que se enumeran a continuación:

En este sentido, AGCBA señala que “no se encuentran expuestas las razones que justifiquen la necesidad de que el llamado a Licitación Pública N° 652/15 requiera de una convocatoria internacional”.

Además, señalan los auditores que se omitió la inclusión de la Ley N° 590 del 03/05/01 y su modificatoria en el “Régimen legal” del PCP. Explican que la Ley N° 590 y su modificatoria reglamenta el derecho de prioridad establecido por el artículo 49 de la Constitución de la CABA a favor de los proveedores de bienes y servicios de producción nacional. Al tratarse de una licitación internacional debió incluirla en el régimen legal que la encuadra, dado que la ley es de aplicación a todas las contrataciones de bienes o servicios que realice el Poder Ejecutivo de la CABA.

En la conclusión del informes los auditores señalan, respecto de esta licitación que :

“Durante el desarrollo de la etapa licitatoria fue postergada en dos oportunidades y sus pliegos fueron modificados mediante Circulares con y sin Consulta. A partir del acto de apertura, el 24/09/15, surgieron una serie de irregularidades que originaron la presentación de reclamos de los oferentes que se sintieron afectados. Superada esta etapa, al momento de la emisión del Acta de Preadjudicación, el 02/12/15, también se producen presentaciones de oferentes que consideraban haber sido excluidos en forma irregular, las cuales no son tratadas por la Administración dado que estas firmas no hicieron el depósito para impugnar previsto en el PCP. Esta situación originó que algunos de los reclamantes hicieran reserva de Caso Federal”.