

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, diciembre de 2011				
Código del Proyecto	1.11.03				
Denominación del Proyecto	Gestión de Higiene Urbana- Recolección de Residuos y Limpieza.				
Período examinado	Año 2010				
Objeto de auditoría	Jurisdicción 35, Unidad Ejecutora 8737 Dirección General de Limpieza (DGLIM) 52 Servicios de Higiene Urbana, Programa 53 Control de Calidad del Servicio de Higiene Urbana y Unidad Ejecutora 8738 Ente de Higiene Urbana (EHU) Programa 85 Recolección, Barrido e Higiene de la Ciudad de Buenos Aires.				
	Programa	Denominación	Sanción	Vigente	Devengado
	52	Servicios de Higiene Urbana	\$1.150.348.789,00	\$1.369.507.336,00	\$1.362.505.958,25
53	Control de calidad de la recolección de residuos	\$ 26.679.478,00	\$ 1.985.387,00	\$ 1.985.380,93	
85	Recolección, Barrido e Higiene de la Ciudad de Buenos Aires	\$ 98.862.641,00	\$ 117.583.921,00	\$ 112.773.613,08	
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales y técnicos y financieros contenidos en los pliegos correspondientes al proceso licitatorio y analizar el proceso de adjudicación.				
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.				
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Entre el 6 de enero y el 13 de julio de 2011.				
Limitaciones al alcance	No fue posible relevar el expediente correspondiente al PRD 71904, N° 201.230/10, contratación Decreto 2143/07, correspondiente a la DGLIM, debido a que no fue puesto a disposición.				

<p>Aclaraciones previas</p>	<p>Prestación del Servicio Público De Higiene Urbana El servicio público de higiene urbana de la Ciudad de Buenos Aires (SPHU) es prestado, por el EHU para parte de la Zona V (debido a la creación de la Zona VII por contrato dentro de ella), para las Zonas 1; 2; 3; 4 y 6, y para la Zona VII por las respectivas contratistas, bajo la órbita de la DGLIM. En virtud de las sucesivas prórrogas, para las Zonas 1; 2; 3; 4 y 6, continúa vigente el marco regulatorio de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/03 con sus readecuaciones, y lo dispuesto en las Actas Acuerdo ratificadas por Decreto N° 925/10 y para la Zona VII rige lo establecido por contrato efectuado mediante la Licitación Pública N° 1176/10 “Servicio Público de Higiene Urbana en la Zona VII de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.</p> <p>Simultáneamente se encuentra en curso el procedimiento de contratación para la adjudicación del nuevo servicio de higiene urbana por terceros, “Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos”, Concurso 1/10, y la “Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana”, Licitación Pública 1780/10, Expediente N° 350.165/10.</p> <p>Actas Acuerdo firmadas al vencimiento de la Licitación Pública N° 6/03 Al vencimiento de la Licitación Pública N° 6/03 se dio continuidad al servicio público de higiene urbana, fijándose un nuevo plazo de vigencia en 6 meses, contado desde el 14 de agosto de 2010, fecha en que finalizó la prórroga del plazo contractual otorgada por orden de servicio del 5 de abril de 2010, y renovables automáticamente, hasta el comienzo de las efectivas prestaciones de las adjudicatarias de la licitación en trámite por Expediente N° 350165/10.</p> <p>Prestación del SPHU en la Zona V En la Zona V el servicio de barrido y limpieza de calles es prestado por el EHU. Sin embargo, para la recolección de residuos y otros servicios complementarios a éste (p.e. lavado de contenedores) el EHU, además de efectuarlos por sí, recurre a la contratación de empresas.</p> <p>Aproximadamente desde el año 2008 se aplica para la instrumentación de la relación jurídica la normativa de los Decreto 2143/07, Decreto 292/08 y Decreto 556/10 lo que además de constituir un apartamiento del principio de la licitación pública, implica por lo acotado de los procedimientos de excepción ausencia de regulación de los aspectos más sustanciales de las prestaciones de un contrato.</p> <p>Contratación Zona VII. Licitación Pública N° 1176/10 Al realizarse esta contratación, se produce por efecto del mismo procedimiento (es decir no hay antecedentes de una modificación legal previa) la modificación de la Zona V, puesto que se crea dentro de ella la zona VII.</p>
-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Vale recordar que el objeto, legalmente consagrado por ley de creación, del EHU es principalmente, la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Higiene Urbana con carácter regular en la denominada Zona V, por lo que por vía contractual se ha producido la modificación del área de ejercicio de la competencia del EHU.</p> <p>Inspección – Contratación con CEAMSE Durante el ejercicio auditado, año 2010, la inspección del SPHU para las zonas 1; 2; 3; 4; 6 y 7 fue realizada por CEAMSE. Téngase en cuenta que la zona VII fue licitada ese año y el inicio de las prestaciones comenzó el 23 de noviembre. Las prestatarias del Servicio de Inspección y Control Integral del SPHU correspondientes a la Licitación Pública N° 6/03 eran originariamente las empresas IATASA para la zona 1, LATINOCONSULT SA para la zona 3 y CEAMSE para las zonas 2; 4 y 6. Al los contratos de las zonas 1 y 3 fueron asignadas todas ellas a CEAMSE., primero por órdenes de servicio y luego por contratos. Se estipuló que el plazo sería desde las cero horas del día 1º de octubre de 2010 y hasta el 31 de enero de 2011 (art. 4), es decir cuatro meses, renovables automáticamente hasta el comienzo de las efectivas prestaciones de las adjudicatarias de la licitación en trámite por expediente N° 350165/10. Del análisis de las actuaciones surgió que la fecha de celebración del contrato data del 15/12/10, lo cual es posterior a la fecha de entrada en vigencia prevista para el 1/10/10 en el art. 4. Al momento de redactarse el presente Informe el contrato no había sido ratificado por Decreto de Jefe de Gobierno.</p> <p>Nueva contratación del SPHU por la DGLIM Por el Expediente N° 350165/10, se sustancian dos procedimientos, el “Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos – Fracción Secos”, Concurso 1/10, y “Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos – Fracción Húmedos”, Licitación Pública 1780/10. A la distinción entre los procedimientos según sean los residuos sólidos o secos se suma, la división en 4 zonas para los residuos húmedos, licitándose sólo 3 puesto que una de ellas corresponde al EHU, la Zona 4. En cuanto al tratamiento para los residuos sólidos secos, la Ciudad queda dividida en 13 zonas; 12 que se han sometido al concurso y otra que queda en virtud del reconocimiento de la preexistencia.</p>
<p>Observaciones principales</p>	<p>Ente de Higiene Urbana (EHU)</p> <p>Prestación del SPHU en la Zona V Contrataciones tramitadas por Decreto 2143/07, Decreto 292/08, Decreto 556/10</p> <p>1) Incumplimiento del régimen de contrataciones vigente en la Ciudad de Buenos Aires, consagrado en la Ley N° 2095, por cuanto el EHU recurre al</p>

Procedimiento previsto en el Decreto N° 2143/07 y concordantes, como modo normal y habitual de contratación, no encontrándose, además, acreditada en las actuaciones la situación de urgencia requerida como presupuesto de su uso. Este acotado marco legal importa la falta de previsión de sustanciales elementos que deben estar presentes en toda contratación, y en la contratación pública en mayor medida

2) Imprecisión del objeto de la contratación, advirtiéndose diferencias entre la solicitud de presupuesto y lo que luego se notifica contratar, lo que generalmente es menor a lo solicitado salvo en un caso en que se contrata finalmente un objeto más que los que fueron cotizados. Asimismo no se especifica, lugar, frecuencia y carga horaria de la prestación, y sin perjuicio de requerirse nómina de personal no consta en las actuaciones si el servicio se prestó con inclusión de éste o no.

3) En todos los casos las órdenes de compra carecen de constancia de recepción por parte del contratista, puesto que no hay en ellos ni fecha ni firma que lo acredite.

4) En dos casos la disposición del Director General por la que se aprueba el servicio se encuentra en fotocopia simple, y en un caso carece de firma.

Otras contrataciones del EHU

5) Superposición de funciones que no garantiza un eficiente control por oposición, puesto que el Director General es quien eleva la solicitud de gastos, realiza el llamado, cursa las invitaciones, dicta el acto de adjudicación, recibe los bienes firmando los Partes de Recepción Definitiva, y a la vez preside la Comisión de Preadjudicación (según la Disposición N° 43-EHU de fecha 4/03/10).

6) Incorrecto encuadre jurídico en los términos de la Ley N° 2095. Al tratarse de obra pública debió aplicarse la Ley N° 13.064, y además porque la Ley N° 2095 excluye expresamente a las contrataciones de este tipo de su ámbito de aplicación.

7) La invocación de la urgencia para la utilización de la contratación directa como procedimiento de selección no se encuentra debidamente justificada por cuanto no se acreditaron en el expediente las circunstancias objetivas y de magnitud tal que impidieran la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, tal como lo exige el artículo 28 apartado 1 de la Ley N° 2095.

Dirección General de Limpieza (DGLIM)

Prórroga de la Licitación Pública N. 6/03. Actas Acuerdo

8) Incumplimiento al régimen y principios de la contratación pública por cuanto al continuar ejecutándose el contrato de la Licitación N° 6/03, cuyo plazo se encuentra ampliamente vencido, se omite el cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes (licitación pública) en cuanto a forma y procedimientos de contratación. Esta situación se agrava aún más por la falta de justificación en el Expediente N°

350165/10 de la demora incurrida para iniciar oportunamente el procedimiento de contratación, atento al vencimiento de la Licitación N° 6/03. En efecto y aún cuando la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires recomendó en Dictamen N° 079406, que debía dejarse constancia en el acto administrativo aprobatorio de los pliegos, las circunstancias por las cuales se demoró el inicio de las mismas, ello no se hizo.

De esto se infiere la falencias en la planificación de las contrataciones, razón por la cual habiendo vencido el plazo el 20/02/10, aún se continúan las prestaciones con las empresas seleccionadas, sin que se hubiera concluido un nuevo procedimiento de selección, y se ha pactado la renovación automática hasta tanto sea concluido. Se verificó en el caso la excesiva prórroga del contrato puesto que al vencimiento del plazo de 4 años más el de un año, previsto en el pliego, se recurrió a lo establecido en el artículo 10 que obligaba a las empresas a la continuidad del servicio, y se emitieron órdenes de servicio. Al finalizar los 180 días previstos, se instrumentó la continuidad mediante Actas Acuerdo. En estas se estableció, en la Cláusula Segunda, que el plazo de la prestación sería por “...6 meses contados a partir del 14/08/10 y renovables automáticamente, hasta que comiencen las efectivas prestaciones de las adjudicatarias de la licitación en trámite por el Expediente N° 350165/10 o cualquier otra licitación o procedimiento administrativo que la reemplace o complemente”.

Inspección

9) La orden de servicio N° 1159/09, por la cual se concedió el Servicio de Inspección de todas las Zonas de Higiene Urbana a una sola Contratista (CEAMSE), las órdenes de servicios N° 1233/CEAMSE/09, N° 1234/CEAMSE/09 y N° 733/CEAMSE/10, por las cuales se prorrogó el servicio otorgado a CEAMSE, y el Contrato suscripto con la CEAMSE para que preste de manera exclusiva el Servicio de Inspección y Control Integral del Servicio Público de Higiene Urbana en las zonas 1, 2, 3, 4, 6 y 7 de la Ciudad de Buenos Aires, no se encuentran convalidadas por decreto del Jefe de Gobierno.

10) La fecha de celebración del contrato suscripto con CEAMSE data del 15/12/10 siendo que el inicio del plazo de prestación previsto se fijó para el 1/10/10 es decir dos meses y medio antes de su celebración.

11) No existe instrumento legal alguno que establezca o disponga la prestación del Servicio de Inspección y Control Integral del Servicio Público de Higiene Urbana, desde el 14/08/10 hasta el 01/10/10. Según nota del Director General de Limpieza (carece de fecha) obrante a fs 2 del expediente N° 785485/10 “...se procedió a emitir la Orden de Servicios N° 733/Ceamse/2010 a los efectos del cierre administrativo del contrato”.

Pliego de Bases y Condiciones del “Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos- Fracción Secos”, Concurso 1/10

12) La metodología del pliego se basa en un supuesto erróneo ya que

considera a la recolección diferenciada como un hecho consumado y habitual de la Ciudad de Buenos Aires.

13) Deficiencias del pliego por ausencia de previsión de aspectos fundamentales:

- a. Los programas del artículo 33, por tratarse de cuestiones imprescindibles (cobertura de salud, seguros de accidentes, guarderías infantiles) para garantizar la correcta prestación de los servicios sin poner en riesgo los derechos fundamentales de las personas involucradas, debieron prepararse con anterioridad a la confección del pliego. En su defecto debió al menos preverse el plazo en que el GCBA se comprometía a implementarlos.
- b. La disposición final de los residuos luego de la separación y selección de los elementos reciclables: en particular no existen precisiones respecto de la metodología de recolección, frecuencia del traslado, quién se encargará del mismo etc.
- c. Tampoco se previó el tratamiento de los residuos secos contaminados en caso de ser rechazados en los centros verdes.
- d. Definiciones de términos incluidos en el texto: no se han encontrado definidos los términos “negativos” y “puntos blancos”.
- e. Ausencia de normas que obliguen a los RU a respetar las normas de tránsito y a las CRU a desarrollar actividades a fin de concientizar a sus miembros de la importancia del cumplimiento de tales disposiciones. Tampoco se ha incluido consideración alguna respecto de la utilización de carros de arrastre o de tiro para los fines de la recolección.
- f. Ausencia de regulación de la inspección de la prestación del servicio.

14) Se modificó el pliego con posterioridad a la aprobación del mismo y a la realización del llamado. Asimismo la modificación se realizó por circular sin consulta lo cual no reúne los requisitos exigidos por el art.7 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires conforme lo establecido por la Ley N° 2095, no constando en consecuencia los motivos que pudieron haber justificado la adopción de tales medidas.

Pliego de Bases y Condiciones para el “Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos – Fracción Húmedos”, Licitación Pública 1780/10

15) Ausencia de previsión en cuanto a la recolección de los restos de residuos secos, remanentes luego de la intervención de las CRU ni tampoco del procedimiento a seguir en caso de que éstas últimas rechacen los residuos por contaminación o por cualquier otro motivo.

16) Incorrecta calificación como falta leve de la conducta del chofer en

“2011, Buenos Aires Capital Mundial del Libro”

	<p>estado de ebriedad (art. 60. ap. 33 del PCG) por cuanto la gravedad del hecho requiere una sanción de mayor importancia en consonancia con los criterios de las normas de tránsito vigentes.</p> <p>17) Ausencia de los parámetros que permitan evaluar el efectivo cumplimiento de las exigencias de personal con pericia y experiencia (art. 50 inciso f).</p>
Conclusiones	<p>El servicio público de higiene urbana se presta mayormente en la Ciudad de Buenos Aires, para el período auditado mediante la contratación de terceros. Sin embargo dichas contrataciones, en ambos organismos auditados, no se tramitan con estricta sujeción a los presupuestos que el ordenamiento jurídico impone para la validez y eficacia de las mismas y a los principios del Derecho Administrativo, es decir por el procedimiento de la licitación pública previsto con la antelación suficiente para que su tramitación permita efectuar los contratos sin tener que recurrir a formas alternativas.</p> <p>Sigue siendo una materia pendiente la consecución de los objetivos de la Ley N° 1854. La separación en origen es un postulado concretado solo parcialmente y en virtud de la orientación dada en el Pliego de Bases y Condiciones del Concurso Público para la contratación del servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos, que basa prácticamente todo su diseño sobre esta práctica, requiere sin dilaciones la implementación de medidas a fin de hacer realidad este cambio de hábitos en la Ciudad, que permitan llevar a cabo el SPHU normalmente.</p>