

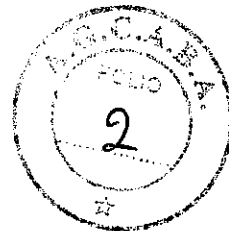


Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

INFORME FINAL DE AUDITORIA

**Contrataciones de Servicios
de Comida de la Secretaría de Salud.
Auditoría Legal y Financiera.**

Bueno Aires, Noviembre de 2000



Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 piso 5° Capital Federal

Presidente

Dr. Vicente Mario Brusca

Auditores Generales

Dr. Jorge Argüello

Dr. Nicolás Corradini

Dra. Noemí Fernández Cotonat

Dr. José María Pazos

Lic. Daniel Rodríguez

Dra. Gabriela Serra



Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

CODIGO DEL PROYECTO: 3.01.0.99

NOMBRE DEL PROYECTO

Contrataciones de servicio de la Secretaría de Salud. Auditoría Legal y financiera

DURACION DEL PROYECTO: del 2/01/00 al 29/02/00 y del 23/08/00 al 3/08/00

PERIODO BAJO EXAMEN: Año 1998

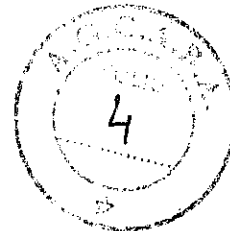
FECHA DE PRESENTACION INFORME: 24 de Octubre de 2000

OBJETIVOS

Controlar los aspectos legales y financieros de las contrataciones de servicios de elaboración y distribución de comidas en hospitales y establecimientos asistenciales de la Secretaría de Salud.

Departamento - ctuaciones Colegiadas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.





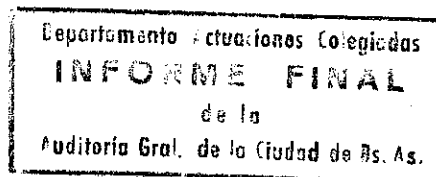
Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires

**INFORME DE AUDITORIA
PROYECTO N° 3.01.0.99**

DESTINATARIO

**Señora Presidenta
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Lic. María Cecilia Felgueras**

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley 70, artículos 131, 132 y 136, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Salud con el objeto que se detalla en el apartado 1.



1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

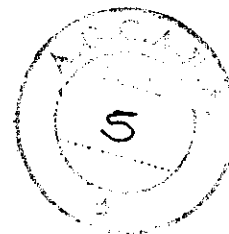
Contrataciones de servicios de elaboración y distribución de comidas en hospitales y establecimientos asistenciales de la Secretaría de Salud. Auditoría legal y financiera. Período auditado: 1998.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por ley 325, habiéndose desarrollado los siguientes procedimientos:

- Análisis legal del proceso licitatorio correspondiente a la Licitación Pública nro. 45/97 -Servicio de Elaboración y Distribución de comidas Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de su anulación, y de la Contratación Directa nro. 238/97. Dicho examen incluyó el análisis del marco normativo incluido en el presente informe como anexo I.





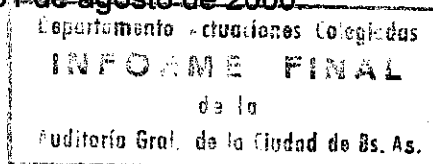
- Validación de los procedimientos de registración y pago de las transacciones correspondientes a la partida principal 9 del inciso 3 – Bienes y Servicios no Personales- del Programa 02 (actividades comunes a los programas 17 a 19), Unidad Ejecutora: Hospitales Jurisdicción 40, a partir de una selección de operaciones representativas del universo sujeto a revisión.

El siguiente esquema ilustra el alcance de la muestra seleccionada sobre el universo constituido por la ejecución de la partida principal 9 (Comidas) la que consta de un total de 500 operaciones que se presentaron en el marco de un amplio espectro operacional y geográfico.

Partida principal	Cantidad Operaciones Devengado	3 Devengado 1998	Importe Muestra	% Importe Muestra	Cantidad Operaciones Muestra
9 Comidas	500	20.573.763,50	4.696.231,81	22,80	85

- Confirmación directa de la información suministrada por el gobierno de la Ciudad con 12 proveedores de servicios de elaboración y distribución de comidas.

Las tareas de validación de información fueron desarrolladas entre el 2 de enero y el 29 de febrero de 2000 y entre el 23 y 31 de agosto de 2000.



3. LIMITACIONES EN EL ALCANCE

De la circularización a terceros proveedores del servicio de comidas se obtuvo respuesta de sólo el 25 % de los casos.

No se validó la composición de los gastos abonados por cajas chicas ni fondos de emergencias.

La muestra determinada en el punto 2 para la Partida 3.5, se vio reducida durante el proceso de validación al 84,11 % de su integridad, por las dificultades en localizar la totalidad de sus componentes.





4. ACLARACIONES PREVIAS

Contrataciones de Comidas

La Licitación Pública N° 45/97, corresponde a la contratación del Servicio de Elaboración y Distribución de Comidas destinado a la población hospitalaria y personal autorizado de 29 Hospitales y 21 Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires.

Se trató de una licitación pública con pliegos especiales (inciso 128 del Decreto 5720) que preveía la realización de una preselección de las ofertas sobre la base de antecedentes y criterios técnicos, previa a la consideración de los aspectos económicos de las mismas (sobre 2).

La preselección estuvo a cargo de la Comisión de Evaluación Análisis Técnico y Preadjudicación de ofertas (facultades conferidas en virtud del Decreto 90/97).

Se procedió luego, a la apertura del sobre 2 (evaluación de los aspectos económicos de la oferta a los fines de la preadjudicación). Efectuada la preadjudicación de ofertas, quedaron desiertas para algunos hospitales/ renglones (se adjudicó 19 de los 29 hospitales).

La preadjudicación originó impugnaciones, pedidos de aclaraciones y observaciones que motivaron que los Secretarios de Salud y de Hacienda y Finanzas del GCBA, solicitaran el asesoramiento de una comisión especial integrada por cuatro funcionarios: de la Subsecretaría de Gerenciamiento Estratégico, de la Dirección General de Compras y Contrataciones, de la Dirección General de la Contaduría General y de Control de Gestión dependiente del Jefe de Gobierno.

Dicha comisión emitió un informe en el que se aconsejó dejar sin efecto la licitación en trámite y contratar en forma directa a las empresas que se presentaron en dicha licitación y que ofertaron el precio más conveniente desde el punto de vista económico.

Se alegó que muchas de las ofertas fueron rechazadas por la Comisión de Preadjudicación por defectos de forma y se efectuó un análisis de las garantías de ofertas, un cuadro comparativo de precios y la propuesta de preadjudicación.

Con el Decreto 1548/97 (31-10-97), en virtud de las facultades que le confiriera el artículo 104 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno dejó sin efecto la licitación en trámite haciendo uso de la facultad conferida en el inciso 77, apartado a) del Decreto 5720/72 - PEN

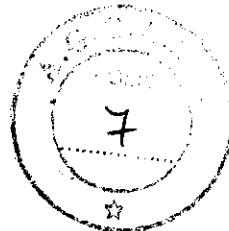
Departamento de Contrataciones Legales

INFORME FINAL

de la

Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.





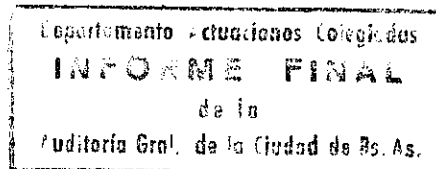
reglamentario del artículo 61 del Decreto Ley N° 23.354, alegando que la Comisión de Preadjudicación descartó una serie de ofertas por no ajustarse al pliego y que las ofertas admitidas cotizaron a un precio no conveniente económicamente y que por ende procede contratar en forma directa con las empresas participantes de la licitación.

Por la misma norma se autorizó a la Dirección de Compras y Contrataciones a efectuar una Contratación Directa de conformidad con lo establecido en el artículo 56, inciso 3°, apartado d) de la Ley de Contabilidad.

Posteriormente, se aprobó la contratación directa N° 238/97 en cuya virtud se adjudicó a las empresas cuya contratación había aconsejado la Comisión Asesora en función de considerarlas las más convenientes.

Se aceptaron las ofertas que presentaron los precios más convenientes y se descartaron aquellas que no se ajustaron al Decreto 225/96, aquellas que excedieron el límite de 2000 raciones y aquellas que no mantuvieron la oferta.

Se autorizó a la Dirección General de Compras y Contrataciones a emitir respectivas órdenes de compra por una vigencia de 6 meses prorrogables hasta que se concrete una nueva licitación pública y se adjudique.



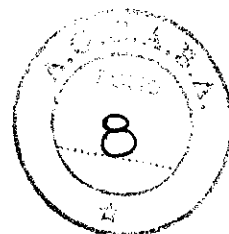
5. OBSERVACIONES

Relativas a la legalidad de los actos administrativos.

5.1 El análisis económico de las ofertas realizado con el objeto de proceder a la correspondiente adjudicación de la contratación directa dispuesta por Decreto 1548/97, carece del debido fundamento técnico al no observarse que se haya elaborado sobre la base de criterios homogéneos (en particular en cuanto a períodos de contratación y montos). En consecuencia, no resulta posible concluir que la selección de los prestadores responde efectivamente y en todos los casos, a las razones invocadas en los instrumentos de adjudicación contenidos en la contratación directa N°238/97.

5.2 En el marco del examen jurídico efectuado no han surgido elementos que permitan avalar que se haya configurado una situación de urgencia en los términos establecidos en el artículo 56 inc. 3) apartado d) del Decreto 5720.





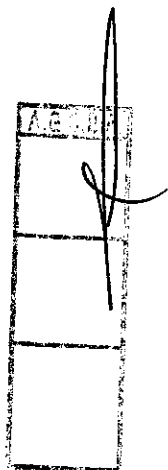
Teniendo en cuenta el lapso de aproximadamente seis meses que han transcurrido desde el acto de apertura del sobre nro. 2 de la licitación nro. 45/97 (22/4/97) y el dictado del decreto 1548/97 (31/10/97) que la dejara sin efecto, se entiende que no ha podido configurarse un hecho imprevisto en el sentido establecido por las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales, según las cuales la "urgencia que habilita el procedimiento de la contratación directa ha de ser concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva".

- 5.3 La sujeción del plazo de la contratación directa al hecho condicionante de realizar una nueva licitación sin imponer plazos para que ésta última se concrete, vulnera el artículo 84 apartado b) del decreto 5720, en cuanto estipula que la prórroga del contrato ha debido ser por un plazo no mayor a la décima parte del plazo establecido en el contrato.
- 5.4 La situación actual, -sucesivas prórrogas de la validez de contrataciones directas con plazo semestral renovable, sin mediar la convocatoria a una nueva licitación-, configura en la práctica una situación de legítimo abono, la que en todos los casos ha de ser una situación excepcional, no encontrando marco normativo que lo ampare en este supuesto.

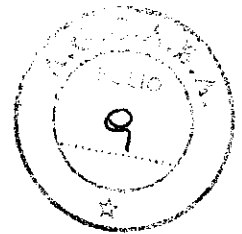
Del análisis de la documentación obrante en el expediente no han surgido elementos que acrediten o evalúen mediante parámetros y elementos fácticos ciertos y precisos, la razonabilidad de la incertidumbre respecto del plazo para llamar a una nueva licitación. En ese sentido cabe recordar que el fundamento sostenido por la Comisión Asesora y compartido oportunamente por el Procurador General, consistía en la necesidad de definir y realizar inversiones por parte de los oferentes y tiempo suficiente para concretar otro proceso licitatorio.

- 5.5 En la contratación directa no ha sido exigido el cumplimiento de requisitos que en oportunidad de la preadjudicación de la Licitación Pública nro. 45 motivaron la desestimación de ofertas, llegándose en algunos casos a adjudicar en la primera a quienes se les habían rechazado sus ofertas inicialmente.

En oportunidad de la preadjudicación se descartaron ofertas que no cumplieran con el importe de la garantía de oferta, con los índices establecidos en el art. 72 del pliego, con la necesaria cotización de la totalidad de los items solicitados, con las unidades de medida solicitadas para alimentos y productos dietéticos o por ser los precios unitarios de los productos dietéticos superiores a los establecidos en el vademécum

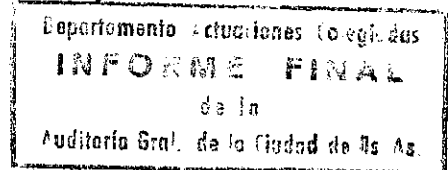


Departamento Actuaciones Colectivas
INFORME FINAL
de la
Auditoría Gral. de la Ciudad de Bs. As.



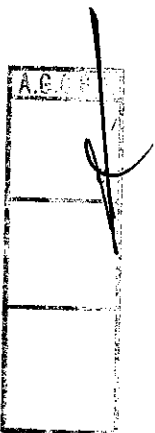
De este modo se entiende que la administración ha procedido contra sus actos, al exigir en primera instancia requisitos y condiciones, que luego descartó en un segundo acto realizado con el mismo fin.

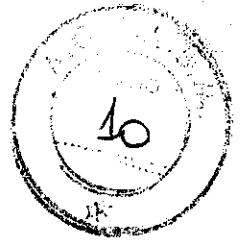
- 5.6 Se ha sustituido el proceso regular dispuesto en el artículo 56 inciso d) y el requisito del artículo 62 inciso 10 del Decreto 5720 (invitación mínima a tres proveedores) por la etapa de preadjudicación correspondiente a la licitación dejada sin efecto.
- 5.7 No se ha podido constatar la devolución de las garantías de ofertas a los oferentes no adjudicados así como el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67, 68, 56, 57 y 58 del pliego (garantía de adjudicación del 20% y fotocopia de recepción por parte del usuario de la póliza de los seguros contra incendios, responsabilidad civil y accidentes de trabajo, puesto que obran las notas solicitando el cumplimiento de dichos artículos recibidas solo por algunos de los adjudicados y no consta la acreditación válida de su cumplimiento.



Relativas a la registración y pago de los servicios.

- 5.8 Se ha constatado que no existen Manuales de organización y procedimientos.
- 5.9 Las instalaciones del Archivo General dependiente de la Mesa de Entradas de la Contaduría General se presentan carentes de dispositivos de seguridad para preservación de la documentación contra eventuales incendios.
- 5.10 Existe demora en la acumulación de antecedentes que deberían encontrarse agregados en el expediente principal, lo cual perjudica su integridad como elemento para constatar la rutina de control y pago de las obligaciones.
- 5.11 La Secretaría de Salud ha practicado las imputaciones presupuestarias en sus etapas Preventiva – Provisoria en forma simultánea, al cabo del mes por el cual se efectuó la transacción, aún cuando previamente conocía la ocurrencia y magnitud del gasto a raíz de tratarse de prórrogas convenidas con los proveedores (carpetas factura 289/98 y 485/98).
- 5.12 La diversidad sucesiva de nomenclaturas para la identificación de las transacciones, dificulta la ubicación de los actuados administrativos en archivo (Carpeta Factura, Orden de Pago, Documento Pago)

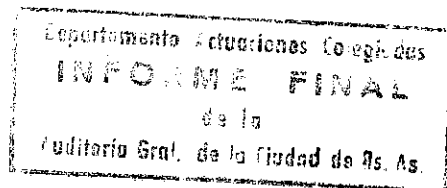




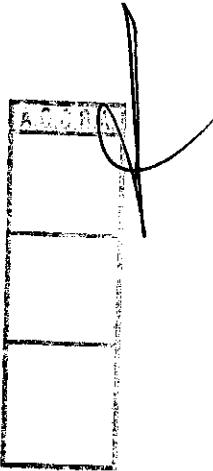
6. RECOMENDACIONES

En función de las observaciones precedentes, esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, recomienda que:

- 6.1 Adecuar las contrataciones de servicios de elaboración y comida de los Hospitales a la normativa vigente en materia de compras y contrataciones.
- 6.2. La Contaduría General debe arbitrar los modos que permitan contar con dispositivos de seguridad para salvaguardar la información documental obrante en el Archivo General de la Mesa de Entradas (ver punto 5.9.).
- 6.3. El Archivo General debe acumular los expedientes de cada pago en forma íntegra, suficiente y con adecuadas medidas de compilación (ver punto 5.10).
- 6.4. La Secretaría de Salud debe respetar las etapas de registración presupuestaria (ver punto 5.11).
- 6.5. Debería utilizarse un criterio uniforme de identificación de las actuaciones, desde el inicio hasta el fin de las mismas en todas sus etapas(ver punto 5.12).



JORGE ARGUELLO
AUDITOR GENERAL
de la CIUDAD DE BUENOS AIRES





ANEXO I

4.1 Contrataciones de Comida:

Marco Normativo

El análisis se realizó en base al siguiente marco normativo vigente durante 1998:

- Decreto 5720-PEN-72, y sus modificaciones Decreto 383/73, 825/88, 825/88, 827/88 y 2293/93, implementado en la Ciudad de Buenos Aires mediante la Ordenanza N° 31665, reglamentada mediante Decreto 974/76.
- Ordenanza N° 35.718/80: No se aplica a las contrataciones de servicios ni a aquellas que se concreten bajo el régimen de Pliegos Especiales de Base y Condiciones.
- Cuadro de formas de contrataciones y Competencias de Auditoría Decreto 6/98 y su modificatorio 1596/98 y 2216/98.
- Incumplimientos Contractuales: Decreto 6927/80.
- Comunicaciones fehacientes: Ordenanza 33264 y 42752. Decreto 1510/97 y su modificatorio el 1572/97 (procedimientos administrativos).
- Valorización del pliego: Decreto 2388/92 (artículo 7).
- Confección de Partes de Recepción Definitiva: Decreto 7522/78 y su modificatorio el 2143/80.
- Control de Recepción de bienes y servicios: Resolución 6216/95, Decreto 1503/94.
- Garantía de Adjudicación: Decreto 3435/89.
- Pliegos Especiales: Decreto 386/75, Decreto 4968/76, inciso 128 reglamentario del artículo 61 de la ley de Contabilidad.
- Precios Indicativos y/o testigos. Decreto 1826/97 y Resolución 1672/ZIF/98 y su ampliatoria Resolución: 2453/ZIF/98.
- Código Alimentario Argentino.
- Máximo de Renglones a licitar (50): Decreto 5671/69.
- Comunicación de la Orden de Provisión a Contaduría: Decreto 668/97.
- Decreto 225/96 y 1480.
- Competencia de la PG: Decreto 698/96 modificado por el 278/97.
- Decretos 762/93, 2047/94, 1711/94, 116/95.
- Decreto 1548/97 y 2974/97 (comidas especiales).

